

(N. 214-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

## RELAZIONE DELLA 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AGRICOLTURA E ALIMENTAZIONE)

(RELATORE MONNI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore CANEVARI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 DICEMBRE 1953

---

Comunicata alla Presidenza il 2 maggio 1954

---

Norme per la costituzione e il funzionamento degli Enti autonomi di conduzione e delle Associazioni aziendali dei lavoratori agricoli e per la conduzione delle aziende agricole degli Enti pubblici territoriali e degli Enti pubblici di beneficenza e di assistenza.

---

ONOREVOLI SENATORI. — Il pensiero ispiratore di questo disegno di legge merita attenta considerazione. Il collega Canevari, molto opportunamente, ha posto attenzione a due fatti che, nell'inquieto tempo nostro, possono avere tra loro stretta connessione: da un lato la preoccupante disoccupazione di larghe masse agricole che cercano lavoro anche fuori della Patria, dall'altro la constatazione che parecchi milioni di ettari di terra di proprietà dello Stato, di Province, di Comuni, di altri Enti sono male utilizzati o quanto meno usati in modo irrazionale, con scarsi risultati economici e soprattutto con scarsissima occupazione di manodopera.

La finalità che il collega si è proposta è questa: disciplinare la conduzione delle *aziende agricole* appartenenti allo Stato ed agli altri Enti pubblici colla istituzione di speciali Enti autonomi dotati di personalità giuridica, posti sotto la vigilanza del Ministero dell'agricoltura e per esso degli Ispettorati provinciali dipendenti, al fine di assicurare un migliore sfruttamento delle capacità produttive dei fondi, aumentando la possibilità di occupazione e interessando i lavoratori all'incremento della produzione.

Tali Enti autonomi attuerebbero la conduzione in compartecipazione con Associazioni aziendali dei lavoratori interessati.

Prima di addentrarci nell'esame degli articoli della legge proposta è opportuno soffermarsi su alcuni rilievi di carattere generale che, a mio modesto avviso, potrebbero condurre a concludere che il problema affrontato dall'onorevole Canevari ha importanza, estensione e complessità tali da non poter essere risolto col provvedimento in esame, ma parzialmente vagliato e approfondito.

Il primo rilievo è questo: nelle premesse e anche nell'articolo 1 si parla di « aziende agricole » cioè di terreni già sottoposti a colture sia pure manchevoli, disordinate e povere. Nell'articolo 2, facendo riferimento all'articolo 1, si parla di « beni rustici » in generale: sembra lecito arguire che il proponente intenda come oggetto tutti i beni rustici dello Stato e degli altri Enti, colti ed incolti.

Su questo punto non è possibile omettere l'esame dell'attuale situazione e delle differenze che esistono fra Stato, Comuni ed

altri Enti nella conduzione e amministrazione dei loro beni rustici. Cioè è indispensabile vedere e accertare se eventualmente lo Stato, i Comuni e gli altri Enti usino i loro beni per soddisfare esigenze pubbliche che non consentano altra destinazione o diversa conduzione.

Per quanto riguarda lo Stato, si tratta generalmente dei comprensori demaniali che in massima parte sono costituiti dal Ministero dell'agricoltura in aziende forestali, gestite dalla Direzione generale delle foreste, sottoposte, in massima parte, a opere di rimboschimento, a funzioni di vivai forestali, a sistemazioni idrauliche per la regolamentazione dei corsi d'acqua.

In tali comprensori, condizionatamente ai fini e allo sviluppo dei lavori forestali, dei vivai, delle opere idrauliche, è consentita l'affittanza delle erbe e dei pascoli e determinati usi civici come il ghiandatico, il legnatico, le fornaci per calce ecc.

È chiaro che quei comprensori, già destinati, tutelati e amministrati dallo Stato a fini di pubblico interesse, non potrebbero essere affidati all'Ente autonomo che si propone per due ragioni evidenti: 1) perchè sono ora a totale carico dello Stato le spese della conduzione mentre l'Ente ne dovrebbe sopportare la gran parte; 2) perchè lo Stato tutela l'interesse generale mentre l'Ente, colla partecipazione dei lavoratori impiegati nell'azienda, mirerebbe ai benefici per una ristretta categoria. Nè è, generalmente, da pensare che quei comprensori si prestino a colture e incrementi agrari perchè in massima si tratta di zone di montagna e di terre fortemente degradate.

È da aggiungere un'altra considerazione: le proprietà demaniali dello Stato nelle Regioni alle quali fu riconosciuta autonomia dovrebbero passare alle Amministrazioni regionali. Si può però nella legge di riforma agraria stabilire che anche lo Stato e le Regioni, dove è possibile, e dove non siano nè in atto nè previsti lavori di rimboschimento e di sistemazione, facciano tutte quelle opere di miglioramento che conducano agli stessi fini cui tende il disegno di legge Canevari. Oppure nella legge di riforma agraria si può stabilire che anche le terre incolte dello Stato, non rientran-

ti nelle finalità accennate di interesse generale (foreste, vivai ecc.) o esuberanti siano concesse agli Enti di riforma per essere migliorate e lottizzate o concesse a cooperative agricole idonee. Agli stessi Enti dovrebbe lo Stato consegnare tutti quei beni rustici che non hanno più una giustificazione di demanialità o di pubblico interesse (ad esempio le grandi tenute per l'allevamento cavalli).

Sembra ovvio che non sia negli intenti del proponente privare lo Stato delle competenze e dei compiti che svolge nelle sue « Aziende forestali », con attività e cura che i pensati Enti autonomi non potrebbero eguagliare. Che se si pensasse di affidare agli Enti autonomi tutti i beni rustici dello Stato e quindi anche le Aziende forestali, ciò equivarrebbe a sciogliere il Corpo forestale e la Direzione generale delle foreste presso il Ministero che si intitola alla agricoltura e alle foreste. Vero è che dei comprensori demaniali dello Stato non tutta la estensione è sottoposta a miglioramento in modo da costituire azienda tipica ed esemplare. In talune parti dei comprensori stessi lo Stato, a mezzo del Corpo forestale, non fa altro che il custode e il difensore dei boschi esistenti, tutela cioè un patrimonio pubblico.

Lo studio e l'accertamento da farsi possono fornire elementi precisi per conoscere quali comprensori devono restare allo Stato come zone d'interesse pubblico da riservare al suo dominio e alla sua competenza e gestione, e quali comprensori invece possono dallo Stato essere ceduti agli Enti di riforma per le finalità a questi assegnate. A titolo d'esempio cito la Azienda forestale Montes inclusa nel territorio del comune di Orgosolo estesa oltre 4.000 ettari: una parte di essa può utilmente essere mantenuta dallo Stato ma la metà circa, costituita da altipiani cespugliati, potrebbe essere trasformata e migliorata dall'Ente di riforma sardo con risultati economico-sociali rilevanti. Supponendo che 2.500 ettari fossero dall'Ente di riforma, coi larghi mezzi in suo possesso, dicespugliati e dissodati per miglioramento di pascolo montano si potrebbero costituire e assegnare non meno di 100 aziende pastorali capaci di alimentare per tutta l'annata, in complesso, 10 mila pecore, razionalizzando l'allevamento e lo sfruttamento e av-

viando a soluzione il grave problema (comune alla Sardegna, agli Abruzzi e ad altre regioni) della pastorizia transumante e randagia.

Per quanto riguarda le Province, cioè le Amministrazioni provinciali, esse non hanno in genere proprietà di beni rustici o si tratta di acquisti destinati a compiti e funzioni determinate (comprensori di scuole agrarie, zone per fiere o mercati ecc.). Comunque, se esistono province che hanno vasti tenimenti non utili a fine pubblico, anch'essi dovrebbero subire le norme della riforma agraria o essere concessi a cooperative o associazioni aziendali che, senza necessità di speciali Enti autonomi, possono fruire dei benefici delle leggi agrarie. Vale anche per le Province quel che si dirà poi per i Comuni e cioè che le amministrazioni elette dal popolo per le Province a buon diritto riterranno di non poter essere sostituite, nella gestione e conduzione dei beni, da enti autonomi di dubbia efficienza.

L'argomento si fa più difficile quando si esamina la situazione delle proprietà comunali. È qui che lo studio e la riforma devono andare ben al di là di quanto non prevede il pur consapevole e acuto disegno di legge dell'onorevole Canevari. Le maggiori estensioni citate e tenute presenti dal collega sono proprio quelle dei Comuni: oltre 3 milioni e mezzo di ettari.

Come sono amministrati e sfruttati i beni rustici dei Comuni? È vero o non è vero che la massima parte dei Comuni non ha curato il miglioramento di tali beni, di modo che sono mancati il razionale sfruttamento e le produzioni possibili, è mancata l'occupazione, è mancato il progresso agrario?

È vero o no che se le estese proprietà comunali fossero tutte assoggettate alle varie possibili colture e ai vari possibili miglioramenti non solo si otterrebbe un enorme incremento di produzioni valorose ma si assorbirebbe, in talune regioni, come la Sardegna, tutta la manodopera disoccupata e altra ne occorrerebbe?

Rispondere a queste domande significherebbe avere sviscerato uno dei principali problemi che interessano talune regioni e acquisito gli elementi per una riforma che avrebbe grandi ripercussioni economico-sociali e che inciderebbe efficacemente nella risoluzione del pe-

noso problema della disoccupazione. L'argomento porta a una trattazione che va molto al di là del compito di questa relazione ed è appunto per questo che a me sembra necessario che la 8<sup>a</sup> Commissione prenda lo spunto da questo importante disegno di legge per uno studio più ampio, di intesa col Ministero dell'agricoltura, con le Amministrazioni regionali già esistenti e con le Amministrazioni provinciali.

I Comuni (e qui faccio riferimento in particolare a quelli della Sardegna) amministrano i propri beni rustici in rapporto ad una economia statica e arretrata, a seconda che le singole popolazioni siano dedite alla pastorizia o all'agricoltura ed in rapporto soprattutto alle esigenze dei loro bilanci.

Generalmente i terreni comunali sono utilizzati a pascolo: tutti i pastori del Comune possono introdurre il loro bestiame per tutto l'anno o per parte dell'anno pagando al Comune una determinata « capitazione » cioè una tassa prefissata per ogni capo di bestiame minuto o grosso. Sono subito palesi i gravi inconvenienti di una simile promiscuità e di una simile conduzione che è in genere codificata in un « regolamento d'uso dei beni comunali » ma è in fondo solo affidata alla precaria vigilanza di qualche guardia campestre più o meno ligia al proprio dovere e alla buona fede degli interessati.

L'inconveniente più palese e più dannoso, dal punto di vista generale, è che quel sistema di conduzione e di gestione determina e legalizza una usurpazione di diritti prevalenti a vantaggio dei pastori e a danno dei contadini, dando luogo da un lato ad incrementi disordinati quantitativi degli allevamenti e dall'altro alla mancanza di terreno da coltivare. Si crea cioè e si mantiene un regime di ingiustizia che si risolve in dissidio acuto fra i pastori e i contadini e in danno economico rilevante perchè i pastori, praticando la pastorizia all'antica, si preoccupano non di fare buon uso o di migliorare il bene pubblico, ma di trarne comunque il maggior profitto. A ciò si deve lo stato di abbandono e di continuo depauperamento dei beni comunali.

Vero è che spesso i Comuni, per tentare di sanare l'attrito, concedono parte dei terreni ai contadini per semine povere e di

minimo reddito ma ciò non fa che aggravare il disordine e la discordia, perchè, trattandosi di terreni aperti, l'opera del contadino è spesso danneggiata e distrutta dal bestiame vagante o dal malvolere dei pastori. Su tutti i terreni comunali poi pesano i diritti di uso civico da parte di tutta la popolazione che può far legna, raccogliere ghiande, chiudere brevi tratti a orto, costruire e sfruttare fornaci per calce e così via.

Tutto ciò si è appena accennato per rendere chiaro che il disegno di legge in esame assicurerebbe certamente una migliore sistemazione economica dei beni ma urterebbe insanabilmente dal punto di vista giuridico colle Amministrazioni comunali che non tollererebbero d'essere private della conduzione diretta dei loro beni e colle popolazioni che manterrebbero, anche violentemente, i diritti sinora esercitati; e dal punto di vista economico troverebbe ostacoli difficili nel tipo di attività locali tradizionali. Non vedo come l'Ente autonomo proposto possa utilmente sostituirsi ai Comuni quando, secondo il provvedimento, sono i Comuni stessi i primi componenti dell'Ente autonomo. Sembra facile dire che i Comuni nulla perderebbero, come tali, perchè cederebbero agli Enti autonomi la conduzione mediante contratto di affitto (articolo 2 del disegno di legge) che li compenserebbe di quanto ora ricavano dalla conduzione diretta. Non si può dimenticare che si ha da fare non con l'Ente comune, in astratto, ma con Amministrazioni comunali storicamente e tradizionalmente gelose del patrimonio pubblico che gestiscono a nome delle popolazioni. Nè soprattutto si può dimenticare che se è perfettamente esatto che l'attuale disordine economico-sociale delle gestioni comunali deve essere riveduto e corretto e avviato a migliore organizzazione e ai necessari progressi, è anche esatto che non si può pensare a gestioni aziendali, pur desiderabili, limitate a una parte di lavoratori, se prima non si è pensato e provveduto ad assicurare soddisfazione ai diritti d'uso vantati da tutta la popolazione e da ciascun cittadino sui beni comunali. L'ostacolo non è dunque il Comune in se quanto la popolazione che nella costituzione di un Ente autonomo vedrebbe null'altro che una spoliamento.

Può darsi che il mio parere risenta di quanto mi suggerisce la conoscenza delle situazioni dei Comuni sardi, ma penso che in Abruzzo e altrove le situazioni non siano molto dissimili; e penso comunque che, pur essendo indispensabile e urgente che la legge di riforma agraria contenga disposizioni idonee a modificare e migliorare l'attuale anacronistica situazione, la gestione dei beni comunali non può essere tolta alla competenza, conoscenza e responsabilità delle Amministrazioni democraticamente elette dalle singole popolazioni.

Non intendo con ciò sostenere che i Comuni possano sottrarsi alla giusta applicazione, anche nei loro confronti, della norma costituzionale (articolo 41 della Costituzione) che stabilisce che « la legge determina i programmi ed i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ». Anzi, penso che l'assicurare la funzione sociale della proprietà non riguardi solo la proprietà privata (come è scritto nell'articolo 42 della Costituzione) ma debba invece riguardare anche la proprietà degli Enti pubblici e dello Stato stesso. Lo scopo però può essere raggiunto obbligando con legge gli Enti stessi a meglio indirizzare, organizzare e coordinare la conduzione dei loro beni rustici, senza creare, al disopra di essi o in contrasto con essi, altri Enti e altre complicazioni. In sostanza è prevedibile ed augurabile che una nuova legge di riforma agraria dedichi una sua notevole parte a dettare norme sul migliore uso dei beni rustici dei Comuni, favorendo l'intesa di questi con gli Enti di riforma. Questa intesa è possibile: mi consta che in Sardegna l'E.T.F.A.S. (Ente di riforma agraria) ha concluso accordi e patti con vari Comuni per la trasformazione e successiva lottizzazione di parti dei loro comprensori. Non è chi non veda che è preferibile giovarsi, ai fini di una nuova sistemazione delle gestioni dei beni dei Comuni a fini sociali, della già salda organizzazione degli Enti di riforma e dei grandi mezzi di cui essi dispongono, piuttosto che creare altri Enti che forse complicherrebbero le attuali disordinate situazioni. Per inciso accenno soltanto, a questo riguardo, all'opportunità che sia riveduta e migliorata la costituzione dei Consigli d'amministrazione degli Enti di riforma. Impropriamente si parla

di Consigli d'amministrazione in quanto non hanno poteri di deliberazione ma funzione di consulenza che lascia ogni decisione al Presidente degli Enti stessi.

Resta da dire dei beni rustici di proprietà degli Enti di beneficenza e di assistenza e degli Enti ecclesiastici. È a questi soprattutto che si volge l'attenzione del proponente. Egli scrive: « Certamente i più indicati per una conduzione industrializzata e con contratti in compartecipazione con i lavoratori del luogo sembra debbano essere i fondi rustici degli Enti di beneficenza e di assistenza, particolarmente nella Valle Padana, che hanno complessivamente una estensione di circa *ha* 120.000 ». Ma subito dopo soggiunge: « Non abbiamo elementi probatori per accertare quale superficie sia disponibile oggi e quale potrebbe essere disponibile nei prossimi anni per le aziende da condursi in affitto dagli Enti autonomi ».

Per poter esprimere un parere fondatamente motivato occorrerebbe attuare un'indagine circa gli attuali sistemi di conduzione e di sfruttamento dei beni rustici appartenenti a Ospedali, Asili, Orfanotrofi, Congregazioni di carità, ecc. Può darsi che, in pochi o molti casi, le Amministrazioni di tali Enti abbiano già dato impulso a sistemi di conduzione idonei alla produttività ed alla occupazione; come può anche darsi che si siano limitate per inerzia ad affittanze o compartecipazioni statiche, senza preoccuparsi di miglioramenti e senza contribuire a dare alcun apporto a finalità economico-sociali.

Se lo stesso proponente ammette che *non si hanno elementi probatori*, è doveroso, prima di approvare una legge come questa, conoscere il campo e i limiti della sua applicazione. Non pare superfluo accennare che ben spesso i beni rustici provengono agli Enti d'assistenza e alle Opere Pie in genere da donazioni e da legati testamentari che impongono agli Enti beneficiati il rispetto di obblighi che potrebbero essere in contrasto con la legge proposta. È pure da rilevare che una buona percentuale di beni rustici posseduti dalle migliaia di Enti in questione è così esigua, come estensione, da rendere inopportuna e infruttuosa la costituzione di un apposito Ente di conduzione.

Vi sono certamente dei casi di proprietà rurali notevoli degli Enti in esame e son questi

casi che il proponente ha tenuto presenti; ma anche per essi si può anzitutto rilevare che lo stesso proponente (all'articolo 23) pensa che la legge non debba applicarsi quando i beni siano già affittati a coltivatori diretti oppure condotti a mezzadria o in altra forma di compartecipazione. È da credere che, almeno nella massima parte dei casi, i beni rustici di tali Enti siano, con qualsivoglia contratto agrario, in possesso di coltivatori diretti. Epperò *quid juris* per la possibilità di applicazione della legge proposta?

È chiaro che non si può partire da supposizioni e che è indispensabile che il Ministero dell'agricoltura, che ne ha i mezzi, disponga una indagine completa in ogni Provincia per conoscere quali siano le proprietà rurali dello Stato, delle Province stesse, dei Comuni, degli Enti di assistenza e beneficenza, degli Enti ecclesiastici, di Società, come siano condotte, quali produzioni e redditi abbiano e a quale occupazione diano luogo. Una tale indagine appare indispensabile non soltanto ai fini di un più obiettivo esame della materia di questo disegno di legge ma soprattutto ai fini più vasti del perfezionamento e completamento delle leggi sulla riforma agraria ed anche al fine particolare di conoscere le norme applicate e le consuetudini vigenti in ogni provincia in materia di contratti agrari. Si tratta di problemi che spesso sono discussi e di decisioni che spesso sono prese senza che si sia fatto quanto è possibile e doveroso per avere idee chiare e per concludere a ragion veduta.

*Rebus sic stantibus*, mi sembra che lo strumento legislativo proposto valga bene come segnalazione del problema di una migliore conduzione dei beni rustici degli enti territoriali e di altri enti ma non abbia idoneità a risolverlo colla istituzione di un nuovo ente in cui non si vede bene se sia prevalente il carattere pubblico o quello privato e di cui non è neppure chiaro in che cosa consista la autonomia.

È opportuno rammentare che l'intento che anima il progetto di legge in esame ebbe già considerazione e preoccupò i governanti sin dopo la guerra 1915-1918. « La terra ai contadini » fu allora il grido che determinò agitazioni, discussioni, provvedimenti contingenti. Anche allora si trattava di dar lavoro a masse inquiete, di produrre di più, di sfruttare me-

glio la proprietà pubblica e privata. Si istituirono gli Enti di colonizzazione.

La legge 16 giugno 1927, n. 1100, affidò all'Opera nazionale combattenti il compito della trasformazione fondiaria delle terre e l'incremento della media e piccola proprietà « in modo da accrescere la produzione e favorire l'esistenza stabile sui luoghi di una più densa popolazione agricola ».

L'articolo 14 del Regolamento per l'O.N.C. stabiliva che l'Opera stessa poteva « chiedere il trasferimento in sua proprietà di immobili a chiunque appartengano quando appaiano suscettibili di importanti trasformazioni fondiarie o di utilizzazioni industriali attinenti alla attività agraria ecc. ». Stabiliva pure lo stesso articolo 14 che l'Opera « può chiedere l'assegnazione in enfiteusi o *in affitto a lunga scadenza* di beni rustici appartenenti allo Stato o ad altri enti pubblici ».

L'articolo 19 prevedeva altresì che i demani comunali e le terre di associazioni agrarie che dovessero essere ripartiti fra cittadini fossero invece trasferiti all'O.N.C. A distanza di circa 30 anni ci si domanda quale parte di quel vasto disegno sia stata realizzata e quale uso l'O.N.C. abbia fatto delle facoltà e dei poteri che con tanta larghezza le erano stati attribuiti.

Si istituì nel 1947 l'Ente Puglia e Lucania per la trasformazione fondiaria e l'irrigazione.

Anche questo Ente ebbe poteri e funzioni vastissimi. L'articolo 7 della legge istitutiva autorizzava lo Stato, le Province, i Comuni, le Opere pie e ogni altro ente soggetto al controllo dello Stato ad alienare all'Ente, a trattativa privata, i beni rustici di loro proprietà suscettibili di trasformazioni agrarie.

Si istituì nel 1948 l'Opera di valorizzazione della Sila in Calabria.

Si istituì nel 1946 l'Ente autonomo del Flumendosa.

Si istituì l'Ente ferrarese di colonizzazione che ebbe poi una sua propaggine nell'Ente sardo di colonizzazione, assorbito nel 1953 dall'E.T.F.A.S.

Si pervenne alle leggi di riforma fondiaria e agraria, la cui estensione e complessità è a tutti nota.

Non mancano pertanto gli Enti destinati a meglio valorizzare la proprietà rustica, a or-

ganizzarla e indirizzarla a fini economico-sociali: manca, a mio modesto avviso, il coordinamento della legislazione in materia e manca l'applicazione e attuazione e estensione di leggi esistenti. Continuare a creare enti più o meno autonomi, con compiti e funzioni già previste per enti già costituiti significherebbe correre il rischio di creare contrasti di competenza che aumenterebbero il disordine e la trascuratezza che si lamenta.

La domanda che io vorrei porre è questa: perchè agli Enti di riforma fondiaria e agraria già esistenti non si dà anche il compito di assumere, trasformare, migliorare i beni rustici che lo Stato, le Province, i Comuni o altri Enti non utilizzano o usano irrazionalmente, con pubblico danno?

Perchè, ad esempio, all'Ente di trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna (E.T.F.A.S.), che già è facoltizzato ad acquistare beni dai Comuni o da altri enti, non si dà anche la funzione di meglio disciplinare l'uso e lo sfruttamento dei beni degli enti territoriali o ecclesiastici o di società varie?

Quale necessità vi è di creare altre bardature, altra burocrazia, altre spese, altre organizzazioni?

Nel disegno di legge in esame si mira infine a cooperative di lavoratori da enucleare dai proposti nuovi enti. O non è più logico pensare l'inverso e cioè la costituzione di solide cooperative, di consorzi di cooperative che siano in grado di gestire beni rustici suscettibili di miglierie e d'incremento demaniali, comunali, ecc.?

Un rapido esame dei 24 articoli di cui consta il disegno di legge basterà a giustificare il parere contrario circa l'idoneità e opportunità di esso.

Prevede dunque il disegno (articolo 2) che la conduzione dei beni rustici dello Stato, delle Province, dei Comuni e di altri enti sarà affidata, mediante contratto di affitto a speciali Enti autonomi dotati (articolo 3) di personalità giuridica e costituiti, su proposta dell'Ispettorato agrario provinciale, con decreto del Ministero dell'agricoltura e delle foreste; e vigilati da questo a mezzo degli stessi Ispettorati. Già appare incerta la concezione di questi Enti, i quali nasceranno se e dove gli Ispettorati agrari provinciali riterranno di proporre

al Ministero la costituzione, quando il Ministero accogliesse la proposta. Non quindi un nuovo indirizzo generale obbligatorio e omogeneo, ma una applicazione aleatoria condizionata al parere dell'Ispettorato agrario e al criterio del Ministero.

Supponiamo che gli Ispettorati agrari provinciali siano tutti d'accordo nel ritenere opportuna la costituzione di questi Enti autonomi: quanti ne verrebbero costituiti? Uno per ogni Provincia o uno per ogni complesso di beni, distintamente, dello Stato o dei Comuni o di altri Enti?

Precisa l'articolo 2 che la conduzione si svolgerà in base a contratti di compartecipazione coi lavoratori interessati nell'azienda. Qui si presuppone dunque la preesistenza di una azienda in cui vi siano già lavoratori interessati. E se i «beni rustici» considerati non costituiscono azienda agraria ma sono affittati a pastori per pascolo, quale contratto di compartecipazione può farsi dal nuovo Ente proposto, migliore di quello che possa fare l'Ente proprietario?

Si osserva che mentre nelle premesse è chiarito che scopo del disegno di legge è quello di assicurare un migliore sfruttamento dei beni rustici degli Enti incrementando la produzione, l'occupazione, l'interesse dei lavoratori, non vi è poi alcun articolo che stabilisca dei precisi compiti agli Enti per assicurare quelle finalità. Manca cioè nel disegno di legge non solo, come poco fa si è osservato, una norma imperativa valida a costituire in ogni Provincia un ente siffatto (« È costituito in ogni Provincia l'Ente pubblico per la conduzione dei beni, ecc. ecc. ». « L'Ente stesso ha i seguenti compiti, ecc. ». « L'Ente è presieduto dall'Ispettore agrario provinciale ed ha un consiglio d'amministrazione di cui fanno parte, ecc. »), ma ogni accenno ai suoi nuovi compiti di progresso agrario, economico e sociale che si intenderebbe affidargli.

L'articolo 4 precisa che dell'Ente autonomo proposto fanno parte gli Enti proprietari e le Associazioni aziendali agricole dei lavoratori; hanno facoltà di parteciparvi le Camere di commercio, industria e agricoltura, la Provincia e il Comune, le Banche, i Consorzi agrari. L'ossatura quindi resta la solita: il proprietario concedente e affittante e i lavoratori in-

interessati. Ma mentre il primo è certo immediatamente presente, gli altri devono attendere (vedi articolo 11) che per ogni azienda agricola sia costituita, con decreto del Prefetto e su proposta dell'Ispettorato agrario provinciale, l'Associazione aziendale agricola dei lavoratori interessati nell'azienda. Tante aziende, altrettante associazioni di lavoratori interessati.

Interessati a che cosa? Ad esigenze di carattere pubblico generale o al proprio limitato tornaconto? È a questo punto che è ben visibile il contrasto fra le finalità pubbliche poste a base del provvedimento e l'interesse privato che minerebbe l'attività degli Enti. Vano è rilevare che tutta la attività di essi e il loro stesso funzionamento è posto (articolo 12) sotto l'egida dei pareri, della consulenza, della vigilanza, del coordinamento dell'Ispettorato agrario: è idea molto ottimistica questa che gli Ispettorati agrari, gravati già di compiti ordinari e straordinari, abbiano la possibilità di fare anche tutte le ottime cose che sarebbero necessarie per tutti gli Enti autonomi che potrebbero nascere per tutte le aziende e per tutte le Associazioni aziendali sopradette. Se questo ottimismo fosse giustificabile tanto varrebbe constatare che gli Enti proposti altro non sarebbero che filiazioni del Ministero dell'agricoltura che, attraverso gli Ispettorati, segnerebbe un nuovo indirizzo alla conduzione dei beni rustici propri e dei beni degli altri enti.

L'articolo 12 è, difatti, al centro del disegno di legge, quello che, stabilendo i doveri e i compiti dell'Ispettorato agrario, meglio sostanzia il pensiero del proponente.

Questi ha fra l'altro previsto (lettera g dell'articolo 12), fra i compiti dell'Ispettorato, quello di far da paciere nelle vertenze che sorgessero tra gli Enti e le Associazioni aziendali. Facile previsione perchè gli Enti stessi sono concepiti in modo che la divergenza e la contraddizione sono ad essi connaturate. Ma è altrettanto facile prevedere che non sarà l'intervento dell'Ispettorato agrario a raggiungere « soluzioni conciliative » che le Associazioni aziendali vedranno meglio affidate ai loro organi sindacali, coi risultati che non è difficile immaginare.

Orbene, poichè la attività sostanziale è affidata agli Ispettorati — nascita, programmi, sviluppi, vigilanza, coordinamento — e poichè si tratta, contrariamente ad ogni minore apparenza, di attuare una riforma che ha già i suoi presupposti e le sue ragioni nelle leggi di riforma fondiaria già emanate e vigenti, non si comprende perchè si possa preferire la costituzione di nuovi Enti di dubbia efficacia alla estensione — con nuove e appropriate norme — della Riforma fondiaria ai beni rustici dello Stato, delle Provincie, dei Comuni e di tutti gli altri enti, con le limitazioni e le cautele che siano necessarie.

Attraverso la riforma fondiaria si perseguono — ed in parte si sono già raggiunti — i fini di questo disegno di legge: maggiore occupazione, maggiori produzioni, bonifiche, progresso sociale. Pare assurdo che il principio costituzionale applicato alla proprietà privata non debba valere per lo Stato e per gli altri Enti che dovrebbero esserne antesignani. A che deve servire la proprietà dello Stato se non a vantaggio dei cittadini che lo compongono? A che pro i Comuni posseggono immense estensioni di terra, irrazionalmente e disordinatamente, se la loro popolazione ne resta priva e cerca altrove il lavoro e il reddito che può avere senza spostarsi solo che si sottopongano a trasformazione idonea e profonda i beni posseduti?

Non vi è chi non intenda che la problematica costituzione degli Enti autonomi proposti non potrebbe mai avere i risultati sicuri che avrebbe invece la estensione, con norme opportune, della riforma fondiaria ai beni dello Stato, dei Comuni e di altri enti.

Non vi sarebbe anzitutto bisogno di alcun altro ente perchè la riforma sarebbe affidata agli Enti esistenti, modificandone — come si è già accennato — la amministrazione e integrandola e dandole poteri e responsabilità. Nè occorrerebbe gravare di compiti inaccessibili gli Ispettorati provinciali mentre sarebbe sufficiente che del consiglio d'amministrazione degli Enti di riforma faccia parte l'Ispettore di ogni compartimento agrario interessato.

Non mi sembra necessario un più minuto esame degli articoli del provvedimento. Rilevo solo che il proponente ha previsto (articolo 18) che le Associazioni aziendali quando abbiano

raggiunto una certa consistenza patrimoniale potranno « costituirsi in cooperativa e ottenere la diretta affittanza dell'Azienda ». In tali casi l'articolo 2 non avrebbe più valore e, in pratica, l'Ente autonomo scomparirebbe. Che così sia ne dà conferma l'articolo 20 il quale stabilisce che « il Ministero dell'agricoltura è autorizzato a concedere agli Enti autonomi di conduzione e alle successive Cooperative agricole contributi annui per pagare gli interessi dei mutui etc. etc. » dove è ben chiaro il significato di *successive* e le conseguenze... ereditarie. Si può osservare che cooperative agricole, bene e male organizzate, ve ne sono già tante dovunque, alimentate spesso dalla iniziativa politica e di rado stimolate dalla consapevolezza di una illuminata e obiettiva tutela di interessi generali. Perciò non sarebbe molto sentita la necessità che da Enti siffatti si enucleassero nuove Cooperative che volgerebbero la conduzione dei beni degli Enti

a loro esclusivo profitto trascurando ogni finalità pubblica generale. Il discorso potrebbe continuare ma uscirebbe dal campo di questa relazione.

\* \* \*

Concludendo: a mio modesto avviso non si può dare parere favorevole al disegno di legge Canevari ma è dovere della Commissione rilevarne l'importanza del concetto ispiratore e far voti al Ministero dell'agricoltura perchè il problema della miglior gestione e conduzione dei beni rustici dello Stato, delle Provincie, dei Comuni, degli Enti di assistenza e beneficenza sia posto allo studio senza ritardo per essere opportunamente inquadrato nelle leggi di riforma fondiaria.

MONNI, *relatore.*

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

Le aziende agricole pertinenti agli Enti pubblici territoriali e agli Enti pubblici di beneficenza e di assistenza sono soggette, per quanto riguarda la conduzione, alle norme contenute nella presente legge.

### Art. 2.

La conduzione dei beni rustici di cui all'articolo 1 sarà affidata mediante contratto di affitto a speciali Enti autonomi, e si svolgerà in base a contratti in compartecipazione con i lavoratori interessati nell'azienda, quali: salariati fissi, giornalieri occupati la maggior parte dell'anno nell'azienda, stipendiati tecnici e amministrativi.

### Art. 3.

L'Ente autonomo di conduzione ha personalità giuridica propria; è costituito - su proposta dell'Ispettorato agrario provinciale -

con decreto del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, ed è sottoposto alla particolare vigilanza del medesimo, che la esercita a mezzo dell'Ispettorato provinciale agrario.

### Art. 4.

All'Ente autonomo di Conduzione partecipano gli Enti proprietari delle aziende agricole interessate e le Associazioni aziendali agricole dei lavoratori di cui al successivo articolo 11.

Possono altresì partecipare all'Ente:

- a) la Camera di commercio, industria e agricoltura della provincia;
- b) la Provincia e il Comune in cui ha sede l'azienda;
- c) le Casse di risparmio, le Banche e gli Istituti di credito che hanno sede nella provincia; o che finanziano le aziende stesse;
- d) il Consorzio agrario provinciale.

L'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, proponente, elaborerà il relativo statuto, che, approvato dagli Enti partecipanti, sarà sottoposto al Ministero dell'agricoltura e delle foreste per la definitiva sua approvazione.

## Art. 5.

Il capitale dell'Ente autonomo è formato:

a) da congrue quote conferite dagli enti partecipanti, non mai inferiori ad un milione di lire per quota;

b) da quote di conferimento iniziali delle Associazioni aziendali agricole di cui all'articolo 11, da calcolarsi in misura non inferiore a lire 5.000 per socio, e dalle somme successivamente conferite a norma dell'articolo 17;

c) dai fondi di riserva ordinari e straordinari;

d) da eventuali elargizioni che pervenissero all'Ente.

## Art. 6.

Sono organi dell'Ente autonomo di conduzione:

- a) il Consiglio di amministrazione;
- b) il Comitato esecutivo;
- c) il Collegio dei sindaci revisori dei conti.

## Art. 7.

Il Consiglio di amministrazione è l'organo deliberativo dell'Ente autonomo.

Esso è costituito, secondo le norme dello Statuto dell'Ente, con decreto del Prefetto della Provincia.

L'Associazione aziendale di cui all'articolo 11 ha diritto di rappresentanza nel Consiglio di amministrazione dell'Ente autonomo, quando conferisca al capitale dell'Ente le ritenute sui salari e sugli stipendi di cui all'articolo 11 o la parte spettante ai soci dell'utile netto, come è detto all'articolo 17.

Quando sono posti all'ordine del giorno argomenti che riguardano una determinata azienda agraria, l'Associazione aziendale agricola dei lavoratori interessata ha diritto di intervenire alla seduta del Consiglio con uno o due rappresentanti, con voto consultivo.

Il Consiglio nomina nel suo seno il Presidente.

I membri del Consiglio durano in carica tre anni e possono essere rieletti.

## Art. 8.

Il Comitato esecutivo dell'Ente autonomo provvede al disbrigo delle pratiche di ordinaria amministrazione e cura l'esecuzione delle delibere del Consiglio di amministrazione.

Esso è costituito dal Presidente e da due consiglieri nominati dal Consiglio d'amministrazione.

## Art. 9.

Il Collegio dei sindaci revisori dei conti è composto di tre membri effettivi e di tre supplenti, ed è costituito, con decreto prefettizio, da un membro effettivo e un supplente, designati rispettivamente:

a) dall'Ente proprietario dei fondi rustici interessati nell'azienda;

b) dalle Banche o Istituti di credito, partecipanti o non, che finanziano le aziende stesse;

c) dalle Associazioni aziendali agricole di cui all'articolo 11.

I membri del Collegio dei sindaci revisori dei conti durano in carica tre anni e possono essere riconfermati.

## Art. 10.

A capo dell'azienda agricola di cui alla presente legge è posto il Direttore dell'azienda nominato dal Consiglio di amministrazione dell'Ente autonomo, sentita l'Associazione aziendale agricola di cui all'articolo 11.

## Art. 11.

Per lo svolgimento della conduzione dei beni rustici in base a contratti in compartecipazione, come è detto all'articolo 2, per ogni azienda agricola viene costituita — con decreto prefettizio su proposta dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura — l'Associazione aziendale agricola dei lavoratori interessati nell'azienda.

Il contratto in compartecipazione fra l'Ente autonomo e l'Associazione aziendale agricola fissa la percentuale per le ritenute da farsi sui salari e sugli stipendi dei soci secondo le norme stabilite dall'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, per coprire eventuali perdite di bilancio.

Tali ritenute saranno accreditate ai rispettivi soci, e saranno svincolate dopo l'approvazione del bilancio aziendale.

Art. 12.

All'Ispettorato provinciale dell'agricoltura — per quanto ha riferimento alla presente legge — spetta:

a) la vigilanza tecnica sulle aziende agricole, e, se richiesta dalle Associazioni agricole interessate, la vigilanza e il controllo amministrativo sulle aziende stesse;

b) il parere, e, quando richiesta, l'approvazione dei programmi di impianto, di lavoro e di conduzione delle aziende medesime;

c) il parere sui capitoli di fitto delle aziende agricole, dei relativi contratti di affitto e delle loro rinnovazioni;

d) l'emanazione delle norme per la costituzione delle Associazioni aziendali agricole, per la formazione dei loro statuti, per la composizione e il funzionamento dei loro organi; per i casi di recessione dei soci; per la collaborazione con il Direttore nella conduzione aziendale;

e) l'emanazione delle norme relative ai contratti di compartecipazione, alla compilazione dei bilanci aziendali, alle quote di ammortamento delle scorte vive e morte, dei macchinari, dei miglioramenti diversi;

f) il coordinamento fra le diverse aziende agrarie e fra i diversi Enti autonomi per conseguire i migliori risultati produttivi e sociali;

g) il parere e l'intervento, ove occorra, per addivenire a soluzioni conciliative delle vertenze che sorgessero fra le Associazioni aziendali agricole e gli Enti autonomi.

Art. 13.

L'equo canone di affitto dei beni rustici di cui alla presente legge sarà stabilito da due tecnici scelti l'uno dall'Ente proprietario, l'altro dall'Associazione aziendale agricola. Nel caso di disaccordo fra i due, il canone sarà stabilito da un collegio formato dai primi due e da un terzo, che funzionerà da Presidente, nominato dal Presidente del Tribunale.

Art. 14.

L'esercizio dell'Ente autonomo si chiude il 31 dicembre di ogni anno.

Per ogni azienda viene tenuta una separata contabilità e si fa un distinto bilancio.

L'esercizio dell'azienda agricola si chiude con l'annata agricola.

Art. 15.

Il bilancio dell'azienda è presentato dal Consiglio di amministrazione, con la relazione dei Sindaci, all'Associazione aziendale agricola entro un mese dalla fine dell'esercizio, e sottoposto entro un mese all'Assemblea generale dell'Associazione stessa per l'approvazione.

Art. 16.

L'utile netto di bilancio dell'azienda, dopo avere prelevato il 20 per cento per il fondo di riserva dell'azienda e il 10 per cento da investire in miglioramenti fondiari e agrari della azienda stessa, verrà diviso in parti uguali fra l'Ente autonomo e l'Associazione aziendale agricola.

La quota spettante a quest'ultima verrà ripartita fra i soci dell'azienda in proporzione dei salari percepiti nell'annata.

Art. 17.

L'Associazione aziendale agricola potrà deliberare, a maggioranza di due terzi, di conferire al capitale dell'Ente autonomo le ritenute sui salari e sugli stipendi, di cui all'articolo 11 e la parte spettante ai soci dell'utile netto, come all'articolo 16.

Art. 18.

L'Associazione aziendale agricola — quando la somma conferita al capitale dell'Ente autonomo di cui al comma b) dell'articolo 5, unita al fondo di riserva di cui al primo comma dell'articolo 16, raggiunga almeno la metà dell'importo delle scorte vive e morte e dei macchinari, e consenta la copertura dell'af-

fitto anticipato - potrà costituirsi in cooperativa e ottenere la diretta affittanza dell'Azienda.

In tal caso passeranno alla Cooperativa le quote di conferimento e il fondo di riserva di cui sopra e la parte delle eventuali riserve straordinarie spettanti all'azienda.

L'Ispettorato provinciale dell'agricoltura stabilirà le norme che regoleranno i rapporti di ordine assistenziale, finanziario e produttivo, fra la Cooperativa e l'Ente autonomo.

#### Art. 19.

La Cassa depositi e prestiti, gli Istituti di credito fondiario e di miglioramento agrario, e in genere tutti gli istituti di credito, di assicurazione e di previdenza soggetti a vigilanza dello Stato, sono autorizzati a concedere, anche in deroga ai loro statuti, mutui agli Enti autonomi di conduzione di cui alla presente legge.

#### Art. 20.

Il Ministero dell'agricoltura e foreste è autorizzato a concedere agli Enti autonomi di conduzione e alle successive Cooperative agricole, contributi annui per concorrere, nella misura del 4 per cento, nel pagamento degli interessi sui mutui contratti per l'acquisto del bestiame, delle macchine, degli attrezzi, delle scorte in genere vive e morte, inerenti all'azienda; e provvederà a stanziare negli stati di previsione la spesa relativa.

#### Art. 21.

È autorizzata la spesa di lire un miliardo e 300 milioni, in ragione di lire 100 milioni all'anno per 13 anni a decorrere dall'esercizio finanziario 1954-55, in aumento del fondo per concorso negli interessi sulle operazioni di credito agrario, di cui alla legge 5 luglio 1928, n. 1760.

#### Art. 22.

È in facoltà degli Enti ecclesiastici di costituire Enti autonomi per la conduzione dei beni rustici di loro proprietà, secondo le disposizioni della presente legge, i cui benefici si estenderanno anche agli stessi Enti.

#### Art. 23.

La presente legge non si applica ai beni rustici già affittati a lavoratori diretti o condotti a mezzadria o in altra forma di compartecipazione con lavoratori diretti.

#### Art. 24.

Gli atti e i contratti compiuti dagli Enti autonomi di conduzione e dalle loro Associazioni, se da registrare, sono soggetti alla imposta fissa di registro e a quella fissa ipotecaria.

Sono estese agli Enti stessi le disposizioni più favorevoli per i mutui di credito agrario e fondiario emanate a favore della cooperazione e per la formazione della piccola proprietà coltivatrice.