

(N. 2022)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste

(COLOMBO)

di concerto col Ministro del Tesoro

(MEDICI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 GIUGNO 1957

Norme per l'esecuzione di una indagine sulla polverizzazione, la frammentazione e la dispersione della proprietà fondiaria.

ONOREVOLI SENATORI. — Lo squilibrio tra i fattori impiegati nei processi produttivi è causa frequente di depressione dei redditi e di costi antieconomici. Mentre però nell'industria situazioni del genere possono facilmente risolversi nella eliminazione delle imprese più deboli o peggio organizzate, senza danno ed anzi con vantaggio della collettività, in agricoltura esigenze particolari (e soprattutto quella dell'impiego di una sovrabbondante mano di opera) non consentono queste correzioni automatiche, e impongono quindi all'autorità statale la preoccupazione di dover evitare che lo aggravarsi degli indicati aspetti patologici determini un dannoso sperpero di lavoro e di capitale.

Quando si passi ad una più concreta individuazione degli aspetti patologici dell'agricol-

tura, particolarmente per quanto riguarda la entità e la composizione del capitale fondiario, va subito rilevato che insieme a quello noto sotto il nome di « latifondo », altri ve ne sono, meno generalmente conosciuti ed indicati, ma su piano affatto diverso per quanto riguarda il riflesso negativo che essi hanno sugli interessi dello Stato e della collettività.

Tali aspetti sono:

*la polverizzazione*: cioè il dimensionamento delle proprietà fondiarie in misura insufficiente ad assorbire l'intera capacità di lavoro della famiglia contadina ed a soddisfarne, con un adeguato reddito, le non sopprimibili esigenze vitali;

*la frammentazione*: cioè la composizione di proprietà fondiaria in più corpi non con-

tigui, tramezzati da terreni appartenenti a terzi. È circostanza questa che di norma si accompagna a quella della polverizzazione, ma che talora si verifica, e con inconvenienti non minori, anche per proprietà la cui superficie complessiva non consentirebbe di ritenerle polverizzate;

*la dispersione*: che è fenomeno analogo a quello della frammentazione, ma caratterizzato da maggiori distanze fra i diversi apprezzamenti costituenti un'unica proprietà.

In proposito è bene riaffermare, nel modo più ampio ed esplicito, che la proprietà fondiaria polverizzata, frammentata o dispersa, nel senso più avanti definito, è causa di danni sociali ed economici non meno gravi di quelli imputabili al fenomeno, in un certo senso opposto, della proprietà latifondista.

*Nella proprietà polverizzata*, infatti, che è posseduta nella quasi totalità da coltivatori diretti, il mancato assorbimento di tutto il lavoro disponibile della famiglia contadina e l'inadeguato reddito ritraibile, quando non conducono addirittura all'abbandono della terra, determinano sempre uno stato di insofferenza e di bisogno quanto mai pregiudizievole sul piano sociale e produttivo, e per il quale non costituisce certo soddisfacente rimedio la eventuale prestazione di lavoro per conto di terzi o, peggio ancora, il costituirsi di imprese precarie, che si scompongono e ricompongono spesso in periodi inferiori ad un anno, nelle quali il terreno posseduto in proprietà viene integrato con apprezzamenti piccoli e diversi, frequentemente assai distanti fra loro, appartenenti ad altri proprietari e goduti temporaneamente a titolo vario. Sul piano produttivo poi ne deriva l'impossibilità della introduzione di più organici avvicendamenti e di più razionali ordinamenti colturali, con particolare riguardo a quello zootecnico, che pure rappresenta invece assai spesso necessaria soluzione per la produzione di un reddito adeguato ai bisogni e, soprattutto perchè alla terra venga conservata la sua feracità. È inoltre ostacolato l'insediamento e l'impossibilità della formazione di un risparmio esclude ogni iniziativa di miglioramento fondiario.

Mancano in conclusione le necessarie premesse affinché la famiglia contadina viva con la terra e per la terra da essa posseduta, in

continuo fervore di opere e stretti vincoli di sentimento.

*Nella proprietà frammentata o dispersa*, a prescindere dalla circostanza che assai spesso vi si accompagna il fenomeno della polverizzazione, del quale sono in conseguenza esasperati gli aspetti negativi, si determina aggravio dei costi di produzione, sia per trasporti che per l'impiego del lavoro, insormontabile ostacolo alla razionale organizzazione produttiva dell'azienda, limitazione nell'uso delle macchine, ostacolo all'insediamento sparso, perdita di superficie coltivata per gli eccessivi sviluppi dei perimetri di confine, nonché per le servitù di passaggio che assai spesso si rendono necessarie, aumento delle spese di sorveglianza e di custodia, insorgere di controversie e liti giudiziarie.

Gli aspetti quantitativi degli inconvenienti denunciati vengono messi in chiara evidenza dalla eloquenza di alcune cifre. Così, ad esempio, il fabbisogno di lavoro di una azienda frammentata è stato stimato pari in alcuni casi anche al doppio di quello richiesto da una azienda scorporata. Le spese colturali sono state stimate crescenti del 7,66 per cento per ogni 400 m. di distanza degli appezzamenti; nelle ricomposizioni eseguite nella zona del Fucino — dove al fenomeno della frammentazione si accompagnava una sensibile polverizzazione che ha notevolmente limitato i vantaggi della ricomposizione — il prodotto netto ha subito incrementi medi valutati fra il 7 ed il 15 per cento, mentre in altre zone (Veneto e Sardegna) il detto aumento è risultato anche del 40-50 per cento, per i nuovi ordinamenti colturali attivi che la ricomposizione ha reso possibile. Studi più ampi eseguiti all'estero hanno riconfermato l'importanza economica del problema. Così, ad esempio, una indagine eseguita in Germania allo scopo di determinare la diminuzione di reddito conseguente alla frammentazione di una proprietà di 5 ettari in 35 particelle distanti oltre 400 metri, ma meno di 2 Km, hanno condotto ad accertare la detta diminuzione nella misura percentuale del 47 per cento, che si eleva al 55 per cento per distanze uguali o maggiori di 2 Km.; in Austria, su 58 commassazioni eseguite nella bassa Austria e nella Moravia il valore del capitale fondiario è aumen-

## LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tato fino al 40 per cento, nella Svizzera, nel cantone di Argovia, il detto aumento è stato accertato in una misura percentuale che arriva fino al 65 per cento.

Di fronte alla grande importanza del fenomeno sotto l'aspetto sociale ed economico, che solo sinteticamente è stato avanti esposto, le provvidenze di legge intese a porvi riparo sono state se non mancanti, certamente di non rilevante efficacia. Infatti la disposizione dell'articolo 846 del Codice Civile riguardante lo istituto della minima unità colturale, a prescindere che ha di mira solo di evitare l'ulteriore aggravarsi del fenomeno e non di porre rimedio alle situazioni già in atto, non ha trovato concreta applicazione, soprattutto per la mancanza di elementi tecnico-statistici idonei a determinare, nelle varie località e nelle diverse condizioni economico-agrarie, il limite della minima unità colturale.

Così, scarsa applicazione hanno trovato pure le disposizioni della legge 12 febbraio 1933, n. 215 sulla bonifica integrale, che prevedono modalità per la ricomposizione delle proprietà frammentate. E non diversa è la conclusione per le analoghe norme contenute nella legge 25 luglio 1952, n. 991, a favore dei territori montani.

Eppure si tratta di problema che si era posto all'attenzione del legislatore già da epoca remota, come ne fa fede la legge 2 agosto 1897, n. 582, con la quale veniva stabilita la esenzione dalla tassa di registro sulle permutate e sulle compravendite fatte in Sardegna entro dieci anni dalla pubblicazione della legge stessa, qualora i detti trapassi di proprietà fossero fatti a scopo di ricomposizione della proprietà fondiaria.

Se per un momento si indaga sui motivi che non hanno consentito fino ad ora di porre adeguato rimedio ad uno dei più gravi aspetti patologici dell'agricoltura italiana, non si può arrivare che ad una conclusione, e cioè che ciò è dipeso principalmente dalla circostanza che il fenomeno, pur genericamente noto nella sua esistenza e nella sua entità, non è stato mai indagato ed identificato con idoneo metodo tecnico e statistico. Infatti gli studi che sono stati eseguiti in proposito hanno avuto solo carattere occasionale e frammentario, effettuati soprattutto non già con l'intendimento di giun-

gere alla conoscenza dell'entità del fenomeno e della sua diffusione nelle varie parti del territorio nazionale ma in occasione di interventi particolari per effettuare la ricomposizione dei fondi frammentari. Tali sono le ricerche eseguite in alcune zone della Sardegna (Mussara, Bacino del Sulcis, ecc.) nella Val Venosta e in Val Pusteria, nell'Istria e nella bassa Friulana (Valle del Quieto e Bacino del Planais), in Toscana (Sesto Fiorentino) in alcune zone dei comprensori di riforma fondiaria (Bacino del Fucino, comuni di Ruoti ed Avigliana).

Non mancano le indagini locali di alcuni comuni particolarmente colpiti dal fenomeno, quali, ad esempio taluni della Valle d'Aosta, delle provincie di Sondrio, di Savona e di Imperia, di Brescia, di Trapani, ecc.

La stessa indagine sulla distribuzione della proprietà fondiaria eseguita dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria, al quale ne era stato demandato il compito con decreto luogotenenziale 16 aprile 1946, n. 381, ha avuto di mira principalmente l'individuazione delle grandi proprietà, cioè dell'aspetto patologico dell'agricoltura costituito dal « latifondo ». Infatti la distribuzione delle proprietà in classi di reddito o di superficie, nelle classi inferiori della distribuzione medesima, e cioè per le piccole e piccolissime proprietà, è stata accertata per intervalli troppo distanti per poterne ricavare dati utili ai fini dello studio del fenomeno della polverizzazione, e nessuna indagine è stata compiuta, anche perchè estranei all'argomento allora proposto, su la frammentazione e dispersione.

Può pertanto affermarsi che allo stato attuale è noto che il lamentato fenomeno della polverizzazione, della frammentazione e della dispersione esiste in Italia e su larga scala; possono anche individuarsi, sulla base di conoscenze singole o di studi particolari, località e zone nelle quali esso specialmente si concentra; ma mancano i dati obiettivi, precisi e totali che possano costituire premessa per una efficace azione di rimedio, dovendosi in questa, come in ogni altra occasione, ritenere che la conoscenza è presupposto necessario ed indispensabile di ogni utile intervento.

È per tale motivo che si ravvisa la necessità e l'urgenza della esecuzione di una indagine ad identificare nei suoi aspetti concreti e reali il

fenomeno della polverizzazione, della frammentazione e della dispersione della proprietà fondiaria in Italia.

L'esecuzione di tale indagine richiede necessariamente la raccolta di dati contenuti negli atti catastali, che nel loro insieme costituiscono l'unico completo inventario della proprietà fondiaria in Italia. Presuppone inoltre l'impiego di un razionale e adatto metodo statistico che presieda alla raccolta ed alla elaborazione dei dati medesimi; senza di ciò infatti sarebbe impossibile, o per lo meno inaccettabile sotto il profilo della spesa e del tempo occorrente, raccogliere dati che interessano oltre 7 milioni di proprietà. Richiede infine un esame critico dei dati desumibili dagli atti catastali, da eseguirsi con l'impiego di specifiche competenze nel campo economico-agrario (in quanto non sempre proprietà costituite da appezzamenti non contigui sono proprietà frammentate nel senso patologico che è stato avanti chiarito, potendo invece tale circostanza corrispondere anche, in determinate condizioni di ambiente e di clima economico-agrario, a necessità fisiologiche come ad esempio

si verifica per le aziende delle vallate alpine, dove l'appezzamento di seminativo nella valle, quello a vigneto lungo il fianco del monte, e quello a pascolo o a bosco sulla montagna, costituiscono un'armonica e naturale composizione dell'ordinamento colturale dell'azienda).

Pertanto con l'accluso disegno di legge si propone che all'Istituto nazionale di Economia agraria venga demandato il compito della esecuzione dell'indagine; che la raccolta dei dati catastali venga eseguita dagli Uffici tecnici erariali e dal Catasto sotto il controllo della Direzione Generale e che allo svolgimento della indagine presieda un Comitato composto di rappresentanti delle Amministrazioni statali interessate e di Organismi con specifica competenza tecnica.

Per la completa esecuzione delle indagini (oltrechè per la stampa delle pubblicazioni) si ritiene sufficiente la indicata spesa di lire 45 milioni, ripartita in tre esercizi finanziari, potendosi contare sull'apporto di un efficiente apparato organizzativo quale quello dell'Istituto Nazionale di Economia agraria, specialmente attrezzato per studi del genere.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

È autorizzata la spesa di 45 milioni di lire, per lo svolgimento di una indagine sulla polverizzazione, la frammentazione e la dispersione della proprietà fondiaria nel territorio nazionale, da affidarsi all'Istituto nazionale di economia agraria.

## Art. 2.

Con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste sarà costituito un Comitato, presieduto dal Presidente dell'Istituto nazionale di economia agraria e comprendente tredici membri, tre dei quali in rappresentanza del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, tre in rappresentanza del Ministero delle finanze, scelti tra i funzionari della Direzione generale del Catasto e dei Servizi tecnici erariali, uno in rappresentanza del Ministero del tesoro, uno in rappresentanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, uno in rappresentanza dell'Istituto centrale di statistica e quattro in rappresentanza dell'Istituto nazionale di economia agraria.

Il Comitato formula le direttive per l'esecuzione dell'indagine di cui al precedente articolo, stabilisce le modalità per la raccolta e l'elaborazione dei dati statistici; dà parere su ogni questione concernente lo svolgimento delle operazioni relative; e coordina i risultati della indagine, illustrandone le conclusioni con una relazione a stampa.

## Art. 3.

Alla raccolta dei dati occorrenti per l'espletamento della indagine collaborano gli Uffici tecnici erariali e gli Uffici tecnici del Catasto sotto il controllo della Direzione generale del Catasto e dei Servizi tecnici erariali.

## Art. 4.

La somma prevista dal precedente articolo 1 sarà stanziata nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, in ragione di 15 milioni annui, negli esercizi 1957-58, 1958-59, e 1959-60.

All'onere di lire 15 milioni, derivante dalla applicazione della presente legge nell'esercizio 1957-58, si provvederà riducendo di pari importo il fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.