

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 518-A-ter)

Relazione di minoranza della 8^a Commissione permanente

(AGRICOLTURA E FORESTE)

(RELATORI VERONESI e GRASSI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro del Bilancio

col Ministro delle Finanze

e col Ministro del Tesoro

NELLA SEDUTA DEL 15 APRILE 1964

Comunicata alla Presidenza il 24 ottobre 1964

Disposizioni per il riordinamento delle strutture fondiarie
e per lo sviluppo della proprietà coltivatrice

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge oggi al nostro esame non è più quello originariamente presentato dal Governo nella seduta del 15 aprile scorso, « Disposizioni per il riordinamento delle strutture fondiarie e per lo sviluppo della proprietà coltivatrice ».

Ragioni eminentemente politiche, che noi non possiamo non sottolineare all'inizio di questa relazione di minoranza, hanno indotto maggioranza e Governo a recedere dal primitivo ambizioso proposito di realizzare il miglioramento delle strutture produttive dell'agricoltura a mezzo di un ordinamento fondiario generale collegato con l'attività degli Enti di sviluppo e con la formazione di una proprietà coltivatrice familiare, moderna ed efficiente.

Si è così giunti allo « stralcio » che viene oggi a noi sottoposto dopo una ampia iniziale discussione generale in Commissione nel corso della quale Governo, maggioranza ed opposizione comunista hanno dovuto ricorrere alle solite tesi di comodo pseudo sociali per sottrarsi alle logiche critiche di nostra parte e, come al solito, la maggioranza più ancora che il Governo è rimasta sorda ad ogni istanza anche di natura tecnica ed economica da noi avanzata.

Il discorso iniziale, quindi, non può non essere politico, per diverse questioni che cercheremo — prima di entrare nell'esame tecnico, giuridico e finanziario delle norme in discussione — di illustrare.

Anzitutto deve contestarsi l'affermazione ripetutamente fatta dal Governo di voler affrontare sul serio il problema del riordino fondiario: un problema di grossa portata e determinante per i futuri sviluppi della nostra agricoltura che meriterebbe di essere affrontato decisamente in una visione completamente diversa da quella offerta dagli articoli del disegno di legge n. 518, che oggi non vengono più al nostro esame perchè accantonati nel corso della discussione avanti la Commissione. Si è voluto, invece, accantonare tale problema per portare in Aula un disegno di legge che risente di necessità che paiono troppo legate alle imminenti elezioni amministrative ed in ogni modo a impostazioni demagogiche della maggioranza.

Per esse si vara, come si vedrà più avanti, il principio che una attività imprenditoriale di tipo complesso come quella agricola attuale possa essere iniziata senza una lira di capitale, senza una specifica cognizione tecnica, senza, cioè, che l'interessato abbia fatto alcun sacrificio od abbia dimostrato una specifica capacità per intraprendere il difficile e tormentato lavoro quale è quello oggi della conduzione di una impresa agricola.

Disegno di legge, quindi, di natura strettamente politica a sfondo demagogico ed elettorale che per tale vizio congenito porterà a disperdere i sudati miliardi che il contribuente italiano fa affluire nelle casse dello Stato per operazioni che risulteranno in gran parte a fondo perduto, come altre non poche di quelle realizzate in campo agricolo in questi ultimi anni.

Se è pacifico ormai che anche coloro che vollero e difesero la riforma fondiaria ora riconoscono esplicitamente che si è sbagliato e che, nella quasi totalità dei casi, occorre rifare tutto *ex novo*, se è vero che un uguale giudizio negativo viene ormai apertamente dato su quella grande operazione che si chiamò « la piccola proprietà contadina », può ragionevolmente prevedersi che sono più che fondate le riserve sollevate da parte di tecnici alieni da prevenzioni di natura politica sulle impostazioni della proprietà coltivatrice, come prevista dal disegno di legge in esame. Tali impostazioni vengono attuate per modi e per fini non aderenti alla realtà; basterà ricordare, ad esempio, la ingiusta esclusione operata ai danni dei tecnici agrari che in tutte le agricolture moderne del mondo occidentale rappresentano il nerbo essenziale degli operatori economici del settore.

Ma maggioranza e Governo — come ripetutamente si è fatto rilevare in Commissione di agricoltura — avevano ed hanno fretta di poter disporre di uno strumento legislativo che completasse la legge precedente sui patti agrari per servirsene per realizzare un disegno politico di una agricoltura strumentalizzata politicamente.

Uno strumento che, con il diritto di prelazione e con le assurde norme ad esso connesse, discriminatorie nei confronti di cit-

tadini colpevoli solo di essere imprenditori agricoli, servisse a deprimere ancora di più la libera attività imprenditoriale in agricoltura, per valorizzare premesse atte a giustificare la istituzione di Enti di sviluppo su base regionale, istituzione che è nei voti oltre che dei comunisti anche di molti uomini dei partiti del centro-sinistra.

Vero è che, allo stato, il problema degli Enti di sviluppo può apparire in parte accantonato, ma di esso forse risentiremo parlare presto se permane l'attuale linea oltranzista: forse insieme alle leggi regionali attualmente in discussione nell'altro ramo del Parlamento, in quanto il vero obiettivo che si propongono gli elementi radicali che dominano l'attuale maggioranza è quello di una regionalizzazione strumentalizzata della politica agraria.

Questa consentirebbe ai socialisti di trovare giustificazioni alle loro tesi col porre in difficoltà le libere imprese, impadronendosi, nelle regioni dove operano insieme con i comunisti, della maggior parte delle leve di potere che oggi fanno capo all'apparato centrale del Ministero dell'agricoltura e dividendole, nelle altre regioni, con i democristiani.

Quindi se lo stralcio può parere, come abbiamo sentito da qualche parte, fatto allo scopo di tranquillizzare e di ammorbidire tutti coloro che verrebbero colpiti dalla nuova politica agraria articolata sugli Enti di sviluppo, dalla burocrazia del Ministero dell'agricoltura ai valenti funzionari degli Ispettorati agrari, dai tecnici agli agricoltori, è

bene che venga da noi denunciata tale manovra che in nulla muta il piano strategico di realizzare una agricoltura di tipo socialista anche se benedetta dai parroci. Tutte queste ragioni di natura politica e quelle che più avanti illustreremo di natura tecnica, economica e giuridica, ci inducono, quindi, a ribadire la nostra più ferma opposizione anche alle norme in esame. Si vuole, però, subito affermare che la nostra opposizione non è rivolta alla proprietà coltivatrice come forma d'impresa, ma ai modi e ai fini per i quali la si vuole oggi attuare perchè in aperto contrasto con quelle che sono le esigenze di realizzare anche nel nostro Paese una rinnovata moderna agricoltura impostata su basi produttivistiche che possa essere competitiva sul piano europeo. Il disegno di legge in esame, invece, inseguendo superate visioni derivate da concezioni ottocentesche realizzate da sognatori socialisti e cattolici, non ha ben chiara quella che è l'agricoltura di oggi e quella che dovrebbe essere l'agricoltura di domani. A sostegno delle nostre impostazioni che guardano al presente e al futuro riteniamo utile portare i dati che ci vengono offerti da due eminenti studiosi del settore: dal professor Pasquale Saraceno e dal professor Enzo Di Cocco.

Nel noto rapporto del Vice Presidente della Commissione nazionale per la programmazione economica, raffrontando le variazioni del prodotto lordo, delle forze del lavoro e del prodotto *pro capite* per settori tra il 1952-1962 e quello stimato per il 1963-1973, è risultato quanto si fa seguire:

PRODOTTO LORDO - FORZA DI LAVORO	Saggio med. annuo % di variazione		Indici
	1950-62 (a)	1963-73 (b)	
<i>Prodotto lordo:</i>			$\frac{a}{b}$
Agricoltura	1,6	2,5	156
Settori non agricoli	7,5	5,4	72
TOTALE MEDIA PONDERATA	6,1	5,0	82
<i>Forza di lavoro:</i>			
Agricoltura	-2,2	-3,1	141
Settori non agricoli	2,2	1,8	82
TOTALE MEDIA PONDERATA	0,7	0,7	100
<i>Prodotto pro-capite:</i>			
Agricoltura	3,9	5,8	149
Settori non agricoli	5,2	3,5	67
TOTALE MEDIA PONDERATA	5,4	4,3	80

LEGISLATURA IV - 1963-64 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dai dati della tabella suddetta — come si legge nel Rapporto sopra richiamato — si rileva che:

1) il saggio di aumento del prodotto lordo del periodo 1963-1973 dovrebbe risultare pari a 4/5 di quello del periodo 1950-1962; in agricoltura in particolare il prodotto lordo dovrebbe aumentare ad un saggio superiore del 50 per cento circa rispetto a quello del dodicennio trascorso;

2) l'aumento della forza di lavoro nei settori non agricoli dovrebbe aver luogo ad un ritmo inferiore di circa 1/5 rispetto al passato periodo, mentre il saggio di diminuzione della forza di lavoro agricolo dovrebbe essere più rilevante rispetto al periodo 1950-1962;

3) il prodotto *pro capite* dei settori non agricoli dovrebbe aumentare ad un saggio del 3,5 per cento (e cioè inferiore di 1/3 rispetto a quello conseguito nel dodicennio 1950-1962) mentre il prodotto *pro capite* del settore agricolo dovrebbe aumentare ad un saggio del 5,8 superiore di circa la metà al saggio avutosi in passato.

Nella nota relazione svolta dal professor Di Cocco sull'« Evoluzione strutturale della agricoltura italiana in una economia di sviluppo economico e linee per una politica evolutiva delle strutture aziendali e fondiarie », sono riportate le seguenti tabelle, che riassumono gli effetti dello sviluppo economico e dell'incremento demografico, con riferimento sempre nel settore dell'agricoltura, per il trentennio 1963-1993:

Anni	Popolazione attiva		%	Variazioni annue		Saggio annuo di decremento sett. agr.
	totale	agricola		Incr. unità sett. extra	Decr. unità sett. agr.	
1963	20.550	5.665	27,6	+ 318.533	— 126.733	— 2,75
1978	23.427	3.764	16,1	+ 275.266	— 56.066	— 1,75
1993	26.715	2.923	10,9			

Anni	Produzione		%	Incrementi annui settore agricolo	
	totale	agricola			
				Medie	Saggio
1963	22.900	3.600	15,7	100	2,00
1978	41.243	4.861	11,7	135	2,10
1993	74.273	6.631	8,9	184	

Sulla base dei dati contenuti nelle suddette tabelle, il professor Di Cocco afferma che — nel periodo cui si riferiscono i dati stessi — l'azienda « dovrà adeguarsi a condizioni del tutto nuove e profondamente differenziate da luogo a luogo »; l'azienda dovrà mantenersi vitale, in ogni momento.

Lo stesso professor Di Cocco sostiene poi: « la condizione predominante per la sopravvivenza dell'azienda è che ogni mezzo di produzione sottraibile e logorabile tragga un compenso che sia ritenuto comparativamen-

te soddisfacente dal titolare del mezzo stesso ».

Dalle considerazioni e dai dati sopra riportati viene come logica e doverosa conclusione che lo sviluppo dell'agricoltura per i prossimi anni esige soprattutto che si superino le formule politiche di un indiscriminato ed esclusivo sviluppo della proprietà coltivatrice con l'ostracismo, dato contemporaneamente, a tutti gli altri tipi di conduzione risultati o che potessero risultare più utili, specie in relazione alle mutevoli

situazioni di una agricoltura differenziata come quella italiana.

La riprova che sia il Governo che la maggioranza sanno di operare per fini politici contro il prevalente orientamento generale di quanti sono esperti del settore si ha per il fatto che sul disegno di legge in esame non si è ritenuto opportuno richiedere il parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nonostante detto organo fosse stato già interpellato precedentemente su altro disegno di legge (*Doc. n. 2416 - Legislatura III - Senato*) contenente alcune disposizioni che oggi sono state sottoposte al nostro esame e sulle quali il CNEL espresse parere sostanzialmente negativo.

Ad esempio: l'articolo 9 del presente disegno di legge introduce nella sostanza le norme di cui all'articolo 15 del disegno di legge n. 2416, sul quale articolo il CNEL espresse parere negativo, con raccomandazione al Governo di sopprimerlo; e per quanto riguarda la disposizione oggi contenuta nell'articolo 14, il CNEL aveva raccomandato (confronta articolo 27 del sopra richiamato disegno di legge) di considerare l'opportunità di vagliare quale dei due sistemi — quello del diretto finanziamento bancario o quello della costituzione di un fondo di rotazione — importasse minori oneri per lo Stato e per i beneficiari.

Il Governo e la maggioranza si sono bene guardati dall'ottemperare a tali richieste e raccomandazioni il che — riteniamo — costituisce quanto meno mancanza di riguardo nei confronti di un organo costituzionale quale il CNEL.

Ma essi sapevano che il problema, come da loro strumentalizzato politicamente, sarebbe stato stroncato se sottoposto a giudizi tecnici e per questo hanno accuratamente evitato di correre pericoli.

Abbiamo voluto rileggere gli scritti di studiosi e di appassionati del problema, anche se politicamente orientati su impostazioni non di nostra parte, ed abbiamo trovato conforto alle nostre idee e sconforto per quanto Governo e maggioranza intendono realizzare.

Ci basterà per i molti ricordare quanto ha scritto in argomento un tecnico (sicura-

mente non ostile al disegno politico dell'attuale maggioranza) il prof. Mario Bandini nel volume « *Politica agraria* » nel capitolo relativo ai « *Contadini proprietari* ».

Dopo aver esposto i vantaggi di prevalente carattere sociale e politico, passando all'esame degli svantaggi scrive che detti sono i seguenti.

« 1) Basso livello tecnico. Il contadino proprietario è tardo nell'applicare i metodi più redditivi o moderni di coltivazione; egli apprezza solo il suo lavoro, che profonde generosamente, ma evita il più possibile di ricorrere ad acquisti sul mercato di concimi, mangimi, anticrittogamici, sementi selezionate. La piccola proprietà coltivatrice è di conseguenza un grave ostacolo alla diffusione delle moderne pratiche agricole e delle macchine, sia per la piccolezza della azienda che non ne rende economico l'impiego, sia per la psicologia dell'agricoltore. Il vantaggio rilevato sopra di favorire i miglioramenti si ha solo in quanto essi dipendono dal lavoro manuale; sono invece ritardati od impediti tutti quei miglioramenti che si basino sul capitale o, soprattutto sulla superiore abilità di direzione: i grandi dissodamenti, le razionali piantagioni, le industrie rurali complesse, le bonifiche, le irrigazioni e simili. Spesso la nuova piccola proprietà è anche causa di cattiva utilizzazione di impianti già esistenti e che furono studiati e valorizzati da altri tipi di azienda: il fenomeno è particolarmente visibile per le grandi irrigazioni.

2) Indirizzo produttivo chiuso, volto cioè prevalentemente al consumo diretto e non al mercato. I contadini proprietari sentono poco le tendenze verso la specializzazione produttiva, vogliono invece nel loro podere avere un po' di tutto, sono contrari ad una economia di scambio, inaridiscono quindi commerci ed industrie collegate all'agricoltura.

3) Scarsa possibilità di credito. Poiché la grande azienda può compiere con maggiore speditezza le varie operazioni, ottiene maggiore fiducia; ricorre al credito con più facilità.

4) Impossibilità di impiantare efficienti industrie agricole trasformatrici annesse all'azienda, stante la piccolezza della produzione, che consente solo primitive forme familiari. Quindi anche scarse possibilità di organizzazione della vendita dei prodotti: i piccoli proprietari, numerosi e slegati, subiscono i prezzi che loro vengono imposti da pochi commercianti bene organizzati. Anche l'acquisto delle materie utili all'agricoltura è per essi più difficile e frequentemente essi sono in ciò frodati. 5) Facile formazione di forme anormali di proprietà fondiaria: frammentazione e polverizzazione. I fenomeni esaminati nel capitolo VII sono più frequenti in quelle zone dove prevale la proprietà coltivatrice: essi anzi costituiscono, secondo taluni, la più grave piaga, sorda e lenta, ma inesorabile, che condurrà la piccola proprietà coltivatrice alla sua piena rovina. Anche ai vantaggi sociali si contrappongono svantaggi della stessa natura. Ricordiamo: 6) la pretesa parsimonia e capacità di risparmio del contadino è in realtà avarizia. Per accumulare denaro e dedicarlo all'acquisto della terra, egli sacrifica la sua vita e quella dei suoi figli, costringendoli ad un basso tenore di vita. 7) il preteso spirito conservatore è in realtà l'espressione di idee ristrette ed anguste; il contadino proprietario poco si apre alla moderna vita di relazione, al progresso, al nuovo ».

Cosicché il professor Bandini, riassumendo, può affermare che: « La piccola proprietà coltivatrice — ci riferiamo ora per orientamento al tipo autonomo — presenta inoltre esigenze e caratteristiche simili a quelle della mezzadria. Presuppone anch'essa l'esistenza di un podere (e quindi l'investimento in forma stabile di grandi capitali al suolo), la molteplicità delle colture, il lavoro ben distribuito durante l'anno, la esistenza di costruzioni sul fondo », eccetera.

Preavvertiamo che maggioranza e opposizione comunista — come spesso unite all'assalto dell'agricoltura — ci obbietteranno che proprio per ovviare a tali svantaggi sono stati concepiti e verranno realizzati gli

Enti di sviluppo, ma a noi è facile rispondere, per primo, che sarebbe doveroso realizzare iniziative portatrici di vantaggi e non di svantaggi ed infine che gli Enti di sviluppo... sviluppandosi, per fatto degenerativo, sugli Enti di riforma aggraveranno tutte le tristi esperienze e risultanze che gli Enti ci hanno consegnato.

A questo punto, poi, si deve ricordare che tutte le reiterate richieste avanzate dalla nostra parte per ottenere una discussione con conseguente parere da parte della Commissione di giustizia sono state respinte, adducendosi pretestuosi motivi di natura formale. Tali motivi oltrechè pretestuosi appaiono anche del tutto ingiustificati, giacchè ogni provvedimento di stralcio costituisce qualcosa di diverso dal provvedimento da cui trae origine, così da esigere un nuovo esame anche in relazione del mutato oggetto e alle diverse finalità che lo stralcio si prefigge.

Non vi è dubbio infatti che — a differenza del provvedimento originario che, nonostante tutte le sue lacune e manchevolezze, aveva, almeno nelle intenzioni, lo scopo di un riordino della proprietà fondiaria al fine di ovviare ai mali della frammentazione e della polverizzazione — il presente provvedimento di stralcio rientra precipuamente in quella lunga — forse troppo lunga — serie di provvidenze legislative dirette alla costituzione di proprietà coltivatrici.

E così deve anche osservarsi che da parte di giuristi e di tecnici come da parte di funzionari interessati si invocava da tempo l'elaborazione di un testo unico sulla proprietà contadina che consentisse di uscire dagli schemi di precarietà e di frammentazione legislativa entro cui dal 1948 ad oggi si è venuta svolgendo la legislazione in materia.

Ora, invece di pervenire l'auspicato coordinamento unificatore tale da consentire una definizione chiara ed univoca dell'istituto della proprietà contadina, della proprietà coltivatrice così da predisporre i mezzi più validi a salvaguardarne la consistenza e la vitalità nel tempo, a favorirne l'evoluzione in relazione anche alle mutevoli esigenze del progresso tecnico, si è

varato un ennesimo provvedimento che va ad aggiungersi ad altri e che accentua la confusione e le incertezze sulle disposizioni legislative da applicarsi ai casi concreti.

Inconcepibile è poi che la 5^a Commissione non abbia ritenuto opportuno e doveroso fare oggetto di ampia discussione il disegno di legge in esame che prevede impegni di rilevantissima entità prorogati nel tempo specie se si considera che, talora, per altri disegni di legge che portano oneri finanziari da apparire insignificanti rispetto a quelli in esame si dedicano ore di discussione.

Con riserva di trattare ancora il problema finanziario, ritornando al generale si osserva che mentre da parte nostra non può non accogliersi il principio, espresso nel secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge in esame, di avviare un processo di ampliamento e di riordino fondiario, per vie volontarie con acquisti a fine di accorpamento favoriti con la concessione di mutui vantaggiosi, anzichè ricorrere ad interventi forzosi e, cioè, con espropri, dobbiamo però lamentare che tale via possa essere percorsa solo da « privilegiati » che forse possono mancare di ogni valido titolo per godere dei benefici tanto largamente impostati. Così pure rileviamo che sarebbe opportuno inserire qualche correttivo che salvasse l'integrità dei nuovi fondi che si vanno costituendo dagli inconvenienti della frammentazione e della polverizzazione, altrimenti potrà risultare che il disegno di legge finirà per aggravare e moltiplicare i mali patologici della proprietà contadina, cioè la polverizzazione e la frammentazione a seguito dei trapassi di proprietà sia in conseguenza di atti *inter vivos* che *mortis causa*.

A questo proposito fra i correttivi rammentiamo che in una precedente legge sulla formazione della piccola proprietà contadina, e precisamente nella legge 1° febbraio 1956, n. 53, cosiddetta « legge Sturzo », furono opportunamente richiamate le norme esistenti di cui agli articoli 847 e seguenti del Codice civile sulla minima unità coltu-

rale, norme, però, che sono rimaste fino ad oggi lettera morta per mancata attuazione.

Il disegno di legge ha suscitato, quindi, e suscita notevole perplessità, sia per il contenuto specifico che per i criteri dai quali è evidentemente ispirato.

Per queste finalità il disegno di legge non esita a prevedere legami e vincoli per l'impresa non coltivatrice di tale portata da costituire violazioni lesive dei principi fondamentali sanciti dalla Costituzione negli articoli 3, 42 e 45.

Infatti le compravendite agevolate previste dall'articolo 1 del disegno di legge in esame, le quali sembrano ispirate al principio della libera contrattazione tra le parti, subiscono poi all'articolo 8 una ingiustificata limitazione in quanto il proprietario che intende alienare i terreni viene posto nella condizione o di accettare un prezzo ritenuto congruo dall'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, prezzo che potrebbe non tener conto di tutti gli elementi che costituiscono l'effettivo valore del terreno, oppure di rinunciare — il che è semplicemente paradossale, per non dire immorale — alle possibilità di introdurre miglioramenti nel proprio fondo.

In detto caso il proprietario sarebbe condannato o a vendere al prezzo da altri indicato, o a mantenere la propria azienda in condizioni di arretratezza; e in questo ultimo caso, si avrebbe una gestione aziendale permanentemente in passivo, il che significherebbe lavorare in sicura perdita, in condizioni di coartazione della libera volontà.

Il disegno di legge, inoltre, realizza un istituto nuovo per il nostro ordinamento giuridico: il diritto di prelazione in favore dei mezzadri, dei coloni e degli affittuari coltivatori diretti nel caso di vendita dei terreni.

Vari motivi di ordine giuridico-costituzionale ed economico ci inducono ad esprimere giudizio negativo sull'introduzione di tale principio, formulato in maniera tale da costituire pesante ipoteca per qualsiasi libertà di impresa, così che finirà per rendere impossibile i necessari assestamenti a quelle aziende che fossero costituite da più uni-

tà elementari tecnico-economiche, assestamenti che la dinamica del momento attuale pone, invece, necessari ai fini di un migliore equilibrio delle strutture della nostra agricoltura.

Comunque la norma più aberrante del disegno di legge (una norma incostituzionale che coarta la volontà del cittadino impedendogli di poter intraprendere l'attività imprenditoriale agricola) è quella contenuta nell'articolo 9: un articolo che non esisteva nel primitivo progetto governativo come norma a se stante e che è scaturita, come articolo autonomo, per la discussione che si sviluppò sull'originario articolo 17.

La norma contenuta nell'attuale articolo 9 sancisce, senza alcuna limitazione, la proibizione per il proprietario, che non intende vendere i suoi terreni, di esercitare in proprio una attività agricola, come gli è consentito — anche quando il fondo è occupato da un mezzadro, colono o affittuario — dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 1° aprile 1947, n. 273.

Si arriva così all'assurdo che un Governo, che afferma di voler isolare i comunisti, risulti, in materia di libertà imprenditoriale, più di sinistra e cioè più « retrogrado » di un Governo al quale partecipavano i comunisti. Infatti il decreto n. 273 del 1° aprile 1947 fu emanato quando i comunisti erano al Governo, e un loro Sottosegretario sedeva al Ministero dell'agricoltura.

Sarebbe, quindi, più che opportuno sopprimere l'articolo 9 nella sua interezza anche perchè da tale soppressione nessun danno deriverebbe all'economia del disegno di legge in discussione.

Eguale si richiede la soppressione del precedente articolo 8, che commina, anche se limitandolo, il divieto di cui sopra abbiamo riferito. Tale soppressione, del resto, — si ripete — era stata richiesta dalla maggioranza del Consiglio dell'economia e del lavoro. Il legislatore infatti non deve, tranne casi di particolare necessità, comminare misure punitive fuori di quelle previste dai codici e, soprattutto, si rileva che non è lecito alla maggioranza imporre la cristallizzazione di situazioni tecnico-economiche che si risolveranno a tutto danno dell'interes-

se comune, oltre a ledere, come prima si è detto, i fondamentali diritti delle libere scelte professionali e imprenditoriali del cittadino.

L'impegno finanziario complessivo che lo Stato si va ad assumere con il disegno di legge risulta di 352.600 milioni, dei quali 289.000 milioni per le operazioni di prestito e mutuo previste dagli articoli 1 e 2 nonché per la dotazione del « fondo interbancario di garanzia », 14.400 milioni quale integrazione dei fondi di cui all'articolo 27 del Piano verde, e 49.200 milioni per gli acquisti e rivendite da effettuarsi dagli Enti di sviluppo, con un aumento di 79.850 milioni non giustificato in sede di Commissione agricoltura.

Fermo quanto sopra si osserva che un impegno di 352.600 milioni per favorire trasferimenti di proprietà — che potranno risultare troppo piccole ed in ogni modo insufficienti per creare moderne imprese agricole competitive — è, nel difficile momento attuale, un onere pesante per la collettività nazionale, specie se ci si chiede quali potranno essere i risultati di tale operazione sotto il profilo produttivo.

Nessun aumento nella produzione lorda vendibile e tanto meno nel prodotto netto delle imprese è prevedibile laddove, invece, tal aumento dovrebbe costituire l'obiettivo basilare del Governo anche in relazione al persistente *deficit* nella bilancia agricola con l'estero. A ciò si aggiunga che con tali trasferimenti di proprietà non si tende a modificare la vera causa della crisi, e cioè l'ampiezza e le strutture insufficienti dei poderi, ma si tende di fatto a perpetuarla, e per ben 40 anni (durata dei mutui previsti all'articolo 1) per tutti coloro che si avvarranno delle provvidenze creditizie in esame.

Inoltre tali nuovi proprietari partiti da zero sotto un pesante carico debitorio, quando non abbandoneranno i fondi, li condurranno con impostazioni necessariamente ristrette, dedicandosi a produzioni dirette all'autoconsumo e allo sfruttamento immediato dei terreni, senza inquadrare la loro attività in un programma razionale,

produttivo nell'interesse della collettività. Data quindi la situazione difficile in cui verranno a trovarsi gli indebitati nuovi proprietari, nasce legittimo il sospetto che tutta l'operazione sia stata concepita per creare individui sempre bisognosi dell'aiuto dello Stato che, nella fattispecie, risulterà rappresentato da Enti di sviluppo, organismi troppo facilmente influenzabili politicamente per ritenere che l'assistenza dagli stessi prestata possa essere disinteressata.

Vuole la maggioranza rendersi conto che l'agricoltura italiana ha invece necessità di veri imprenditori e non di nuovi « servi della gleba » alle dipendenze degli Enti di Stato?

Per quanto sopra esposto dobbiamo nuovamente chiedere alla maggioranza se non ritiene che gran parte di questi coltivatori, che oggi vengono deliberatamente e collettivamente illusi con il miraggio di una « proprietà facile » per tutti, che non potrà realizzarsi, potrebbero essere avviati ad una esistenza assai più consona alle loro reali aspirazioni ed alle moderne esigenze della vita civile, svolgendo un lavoro meno faticoso e conseguendo maggiori redditi se trovasse sicura occupazione per tutti in imprese di valida consistenza, largamente dotate di mezzi meccanici ed in grado di produrre a costi competitivi per i sempre più vasti mercati, con possibilità concrete per i migliori e più volenterosi di accedere alla proprietà per modi sicuri sia singolarmente che per forme societarie.

Se si scende, infatti, ad esaminare le modalità previste per l'acquisizione di fondi da parte delle categorie indicate all'articolo 1 del testo stralciato, si deduce agevolmente che purtroppo la « proprietà facile » per pochi sarà anche una « proprietà provvisoria », per quasi tutti i pochi privilegiati.

Gli articoli 2 e 3 prevedono, infatti, che l'acquisto dei fondi avvenga mediante l'accensione di mutui per l'intero ammontare del prezzo di acquisto dei fondi medesimi; oltre a ciò i nuovi proprietari potranno acquistare a credito anche il bestiame, le macchine e gli attrezzi.

Si dà vita così ad un'impresa (anche in agricoltura si dovrebbe incominciare a ra-

gionare soprattutto in termini di « impresa » e non sempre di proprietà) basata esclusivamente sul credito; il che, specie nel settore, costituisce un assurdo economico e sociale.

Assurdo economico perchè il reddito di impresa, specie in agricoltura, non consente di affrontare ammortamenti eccessivamente pesanti; assurdo sociale perchè vengono così mortificati quanti in passato sono pervenuti alla proprietà attraverso duri sacrifici e che, oggi, vedono gli altri più fortunati diventare formalmente proprietari in situazioni di ingiustificato privilegio.

Inoltre non ci si può non domandare con quali criteri selettivi saranno scelti gli aspiranti proprietari, ad esempio delle zone mezzadrili, ammesso e non concesso che tutti richiedano i benefici della presente legge.

Con criteri politici o parapolitici? Invero se si considera che la superficie ove tuttora insistono contratti mezzadrili è, all'incirca, pari a 3 milioni di ettari, con i 286 miliardi di fondo di rotazione si finanzia il passaggio di proprietà solo di una decima parte al massimo dei terreni delle zone medesime; ma se poi si tiene conto che il detto fondo dovrebbe finanziare altresì gli acquisti del bestiame, delle macchine e degli attrezzi per l'esercizio dell'impresa, ne discende che, all'incirca, solo il 7 per cento dei terreni agricoli delle zone mezzadrili potrà essere interessato dal presente provvedimento; e infine se si tiene anche presente che l'articolo 1 prevede che i finanziamenti in esame, oltre ai mezzadri, vengano concessi anche ai « coloni, ai compartecipanti, agli affittuari coltivatori diretti ed agli altri lavoratori manuali della terra compresi gli enfiteuti coltivatori diretti, singoli od associati in cooperative » e poichè le cooperative (ormai strumentalizzate politicamente in quanto spesso servono ai finanziamenti occulti) faranno la parte del leone, è facile dedurre che non si arriverà ad interessare che poche famiglie mezzadrili in rapporto a quante esistenti.

E tutto questo con gravissimi oneri per l'Erario e con assai più gravi ripercussioni di varia natura, non ultima quella di carattere

psicologico che sensibilmente influenzeranno l'intero settore agricolo, ripercussioni sulle quali, allo stato, non vogliamo dilungarci in quanto formeranno oggetto degli interventi di nostra parte in Aula.

Ritornando all'esame dell'aspetto finanziario osserviamo per primo che le modalità tecniche di concessione dei finanziamenti fanno sorgere, inoltre, non poche perplessità in quanto, ferma l'assurdità di basare esclusivamente sul credito l'impianto di nuove imprese e di immobilizzarle per 40 anni, vi è da rilevare che, con le procedure ipotizzate per la concessione dei prestiti e dei mutui, il concetto di credito viene ad essere completamente sovvertito.

Gli Istituti di credito vengono infatti chiamati a funzionare da esattori per conto dello Stato poichè ad essi incombe l'onere (ultimo comma dell'articolo 6) di rimborsare all'Erario l'importo delle rate che matureranno di anno in anno, anche se non abbiano ricevuto dai mutuatari le corrispondenti annualità.

Ora, stante che l'importo concedibile a mutuo è pari all'intero prezzo del fondo, con la conseguente onerosità di ammortamento per i mutuatari, è indubbio che molti di questi potranno non far fronte alle scadenze, per cui gli Istituti di credito dovranno dare corso agli atti esecutivi (nel frattempo continuando a rimborsare ugualmente le rate allo Stato e distraendo quindi i loro scarsi mezzi dal finanziamento di altre e più produttive attività agricole) che, spesso, come già oggi accade, porteranno i fondi, che potranno venire abbandonati dai loro « proprietari provvisori », a formare una sorta di « demanio agricolo » del sistema bancario, con snaturamento delle funzioni degli Istituti di credito e degli scopi stessi della legge.

Si prevede, quindi, la formazione di un demanio perchè si è dubbiosi sull'acquisto da parte di privati dei terreni messi all'asta per l'inadempienza dei mutuatari in quanto sarà assai difficile, fra alcuni anni, con il ritmo che il progresso tecnologico ha assunto, potere trovare aspiranti alla proprietà, salvo particolari situazioni che possano verifi-

carsi, di modesti appezzamenti di struttura superata.

A ciò si aggiunga che i continui provvedimenti « punitivi » a carico della proprietà agricola non coltivatrice non invoglieranno certamente i ceti medi ad acquistare in sede di processi esecutivi aziende agricole e i coltivatori agricoli di domani vorranno certo fruire, anch'essi, dei mutui di favore, nel qual caso lo Stato dovrebbe intervenire due volte sullo stesso fondo!

Un utile precedente può riscontrarsi se si pone mente a quanto avvenuto in Sicilia. Fermo quanto sopra, nella presente relazione si vuole nuovamente riproporre quanto da nostra parte è stato precisato in Commissione e cioè che se i primi due titoli dell'originario provvedimento che concerneva il riordino fondiario da realizzarsi dagli Enti di sviluppo sono stato accantonati, logica vorrebbe che anche quanto oggi forma oggetto del titolo II non venisse esaminato — se non per un eventuale ulteriore finanziamento delle operazioni di acquisto a mezzo della Cassa — per venire discusso in separata sede al fine di avere un quadro completo ed organico dei compiti e delle attività che questi Enti (costosi pupilli del centro-sinistra) dovrebbero svolgere nonchè, — *punctum dolens* — dei mezzi finanziari messi complessivamente a disposizione dei medesimi.

La proposta da noi avanzata in Commissione non è stata accolta dalla maggioranza, forse perchè si è nello stato di necessità di dovere fornire a questi assetati organismi denaro « fresco » di cui hanno bisogno, per cui noi la riproporremo in Aula.

La nostra proposta trae anche motivazione dal fatto che il titolo II sottrae alla Cassa per la formazione della proprietà contadina le funzioni per cui è stata creata e cioè: « ... l'acquisto dei terreni, la loro eventuale lottizzazione e la rivendita a coltivatori diretti soli od associati in cooperative » (articolo 9 del decreto legge 5 marzo 1948, numero 121, istitutivo della « Cassa », per riservare questi compiti agli Enti di sviluppo (l'acquisto e trasformazione di aziende agrarie da cedere in proprietà a coltivatori diretti »).

Però, invece di finanziarli direttamente, rendendo così del tutto evidente la massa di denaro amministrata da tali Enti, si è creato l'artificio di richiedere il tramite della Cassa per la formazione della proprietà contadina a favore della quale — ma soltanto nominalmente — è stato disposto, inizialmente, uno stanziamento di ben 37.200 milioni, poi portato, a seguito degli emendamenti della maggioranza, a 49.200 milioni.

L'esautoramento della Cassa per la formazione della proprietà contadina, che è presieduta dallo stesso Ministro dell'agricoltura ed ha sede presso tale Dicastero, è per una parte veramente inspiegabile e per una parte anche troppo chiaro. Inspiegabile perchè la « Cassa » è sotto il diretto ed immediato controllo del Ministero dell'agricoltura (anzi il suo personale è costituito da funzionari del Ministero medesimo), mentre gli Enti di sviluppo sono e saranno assai difficilmente controllabili come le ripetute relazioni della Corte dei conti abbondantemente documentano; troppo chiaro perchè, in tal modo, altri 50 miliardi vengono versato a questi Enti attraverso una pietosa mascheratura.

Vi è inoltre una questione di territorialità. Gli Enti di sviluppo, la cui attività è regolamentata dal Decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 1963, n. 948, del quale abbiamo sottolineato e sottolineeremo l'incostituzionalità, hanno infatti una competenza tuttora limitata ai soli territori della riforma fondiaria, e cioè a circa 700.000 ettari, poichè, fino a questo momento, non sono stati emanati i decreti che stabiliscono le nuove zone d'intervento di tali Enti, come previsto dal IV comma dell'articolo 32 del « Piano Verde », nonchè dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica suddetto.

Ma anche quando tali zone venissero fissate, perchè limitare soltanto a questa i finanziamenti e non lasciare alla « Cassa », che agisce in tutto il territorio nazionale, i compiti che le sono propri?

La verità è che la Cassa ha fino ad oggi ben operato, con criteri che sono risultati sia economicamente che socialmente abbastanza validi creando aziende di una certa consistenza (22 ettari in media nel 1963, come si rileva dalla relazione del Comitato

amministrativo per l'anno suddetto), mentre gli Enti di sviluppo risulteranno troppo influenzati politicamente e saranno portati a creare più clientele elettorali che aziende tecnicamente progredite.

D'altra parte, della scarsa fiducia che gli Enti di sviluppo meritano vi sono implicite ma preziose ammissioni anche nella stessa relazione al presente provvedimento quando si scrive (pagina 5 stampato n. 518) che « ...la Cassa è autorizzata a finanziare gli Enti di sviluppo, allo scopo di permettere loro gli acquisti di terreni, la loro trasformazione e lottizzazione in unità aziendali adeguate, da assegnare ai coltivatori diretti ». Quali i motivi di questa opera d'intermediazione della Cassa mentre, come si è visto, dovrebbe trattarsi di una diretta attività della medesima?

Continua la Relazione « ...l'intervento della Cassa per la formazione della proprietà contadina è utile per molteplici aspetti: esso, tra l'altro, *permette di rendere bene evidente, annualmente, la somma* destinata a tale scopo, di graduarla in base alle effettive esigenze e di *vincolarla strettamente ai fini di questa legge* ».

Quanto sopra significa chiaramente che se le somme stanziare fossero versate direttamente agli Enti di sviluppo tali stanziamenti, oltre a non risultare « bene evidenti », non potrebbero essere « graduati in base alle effettive esigenze e vincolati strettamente ai fini di questa legge »!

Queste preziose ammissioni, sorte dal subcosciente dei compilatori della Relazione, sono indici della scarsa considerazione che lo stesso Ministro dell'agricoltura, che pure è primo firmatario del provvedimento in esame, ha per questi Enti, che non si presentano certo con buoni precedenti.

Per questo — ripetiamo — abbiamo chiesto e chiederemo l'accantonamento dell'intero titolo e subordinatamente chiederemo di riservare alla Cassa, e ad essa soltanto, il cospicuo finanziamento di 49.200 milioni stabilito dall'articolo 20 del nuovo testo, onde perseguire i suoi scopi istituzionali, senza che gli Enti di sviluppo invadano anche il settore di attività della Cassa medesima.

Onorevoli colleghi, giunti al termine di questa nostra relazione di minoranza ci sia consentito di fare alcune affermazioni di principio che dovrebbero trovare consenzienti tutti i settori del Senato, meno, forse, quelli che si ispirano alle ideologie marxiste, per i quali, come è noto, la proprietà privata, coltivatrice o capitalistica che sia, non solo non ha senso ma deve essere combattuta con ogni mezzo.

Noi liberali siamo i naturali propugnatori, i migliori difensori di ogni tipo di proprietà e non c'è dubbio che la nostra visione moderna ed avveniristica della vita economico-sociale del nostro Paese ci porta a guardare con simpatia quelle forme di proprietà coltivatrice che sono state ipotizzate, ed in molti casi realizzate, in tanti paesi del libero occidente. Però non possiamo ammettere — ed è questa la ragione principale dell'opposizione che stiamo conducendo contro le leggi agrarie presentate dal Governo di centro-sinistra — che a tale forme di proprietà si arrivi in maniera artificiosa e, soprattutto, che per favorire questa forma di proprietà si dia l'ostracismo a tutta la vasta gamma di imprese agricole esistenti in Italia, le quali sovente sono idonee, forse più della stessa proprietà coltivatrice, a svolgere un ruolo economicamente e socialmente rilevante anche nell'agricoltura di domani. La nostra concezione di liberali ci porta a ricordare che bisogna « guadagnarsi la terra », evitando ogni e qualsiasi attribuzione più o meno gratuita, destinata, prima o poi, a fare la stessa fine che hanno fatto i poderi assegnati per « estrazione » dalla riforma fondiaria o le proprietà elargite attraverso il sistema della piccola proprietà contadina.

Per noi la terra, come ogni altro bene, occorre guadagnarsela, in quanto è sempre vera la lezione che ci hanno dato quegli agricoltori autentici che rispondono al nome dei fratelli Henderson in un libro magistrale che un illustre collega di questa Assemblea, autorevole membro dell'attuale Governo, ci ha fatto conoscere anni fa attraverso una accurata traduzione in lingua italiana che ha avuto l'onore di essere presentata al nostro pubblico da Luigi Einaudi. Rileggendo, come noi abbiamo fatto in questi giorni, il li-

bro degli Henderson, nella traduzione del collega Giuseppe Medici, abbiamo soffermato la nostra attenzione su un passo di una lettera pubblicata nell'ultima parte del volume in cui ad un certo momento è scritto: « I fratelli George e Frank Henderson si sono disfatti oggi degli altri poderi fuor di quello originario che essi coltivavano direttamente. Avendo l'« Agriculture act » del 1947 privato i proprietari del diritto di disporre del modo di coltivare i loro terreni, fu deciso dai due fratelli di offrire ai fittabili di diventare, a prezzi ragionevoli, proprietari dei poderi da essi coltivati ».

Commenta, a questo punto, Luigi Einaudi: « Un pericolo è indicato nella lettera di George Henderson. Egli è stato persuaso da una certa legge agraria del 1947, a vendere ai suoi fittabili gli altri poderi, fuor di quello da lui condotto in economia. Da quel che sembra egli è stato persuaso nel solito modo in cui le leggi persuadono altrui: rendendo la vita impossibile a colui che si vuole persuadere, Henderson non se ne accorge perchè egli vorrebbe che tutti i poderi fossero condotti in economia da proprietari coltivatori. Alla lunga è assai dubbio se la legge, che non conosco nei particolari, ma si indovina ispirata a concetti divenuti popolari nell'Europa occidentale dopo le due grandi guerre, produrrà risultati tutti buoni. Dove sarebbero finiti — prosegue Luigi Einaudi, riferendosi ad una covata di giovani agricoltori uscita fuori dalla scuola degli Henderson — i bravi trentasei allievi se fossero stati « costretti », volendo lavorare per proprio conto, ad acquistare il podere? Come rimarrebbe in piedi, aperta ai desiderosi di salire, la scala del contadino se non si potesse più percorrere la carriera del garzone a giornata, del salariato fisso, del cointeressato, del mezzadro, del fittabile, del proprietario? Se tutti sono garzoni o proprietari come si diventa proprietari? ».

Queste considerazioni noi liberali poniamo all'attenzione di tutti i colleghi, ma ancora di più poniamo alla loro considerazione la frase finale della conclusione con la quale Einaudi chiude il commento al libro degli Henderson, un libro che dovrebbe essere diffuso a milioni di copie tra tutti coloro che

aspirano a fare veramente l'imprenditore agricolo.

« Negli anni della giovinezza — dice Einaudi — leggevo in un libro famoso di Summer Maine la dimostrazione dell'avanzamento giuridico dovuto al passaggio dal principio dello « status » a quello del « contract », dal tipo dell'organizzazione gentilizia e familiare in cui occupazione, lavoro, mestiere, proprietà sono regolati dalla consuetudine e dalla legge (status) al tipo di impresa libera in cui gli uomini singoli, o collegati in sodalizio, liberamente contrattano tra di loro (contract). Oggi stiamo ritornando dal contratto libero alla norma coattiva; e diciamo che il ritor-

no è progresso ed è conquista. Il ritorno al « forzoso » è davvero sempre causa di progresso giuridico, economico e sociale; o non abbiamo già sorpassato il punto critico, al di là del quale c'è l'irrigidimento, la stasi e poi la morte della società umana? ».

In un'assemblea politica, altamente qualificata come è il Senato della Repubblica Italiana, non è male che anche discutendosi di problemi tecnico-economici, si tengano presenti gli alti ideali di libertà e di progresso che proprio nell'agricoltura affondano radici così profonde!

VERONESI e GRASSI, relatori di minoranza