

N. 1427-1287-309-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(AGRICOLTURA E FORESTE)

(RELATORE SPONZIELLO, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 27 maggio 1964 (Stampato n. 520)

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(FERRARI AGGRADI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 29 maggio 1964*

Norme in materia di contratti agrari (1427)

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BIGNARDI, FERIOLI, LEOPARDI DITTAIUTI, FERRARI RICCARDO, MALAGODI, BADINI CONFALONIERI, CANNIZZO, ALESI, BIAGGI FRANCAANTONIO, GIOMO, TAVERNA, PIERANGELI

Disciplina dei contratti di mezzadria e colonia parziaria (1287)

d'iniziativa dei Deputati NOVELLA, SANTI, FOA, LAMA

Istituzione degli Enti regionali di sviluppo e riforma dei patti agrari (309)

Presentata alla Presidenza il 16 giugno 1964

PAGINA BIANCA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il problema dell'agricoltura italiana è quello della maggiore produttività.

Per intenderne tutta la portata e sottolineare come ogni riforma o proposta innovatrice per operare seriamente non dovrebbe mai perdere di vista tale fondamentale obiettivo, conviene tenere presente: da una parte che i consumi, specie in questi ultimi anni, sono aumentati e andranno sempre più aumentando, non certo per le ragioni superficialmente indicate da qualcuno, che ha ritenuto addirittura di accusare il popolo italiano di lussi alimentari e di sprechi e, hontà sua, ha pensato di suggerire una nuova dieta; ma sono aumentati per cause varie e più serie, quali tra l'altro, l'aumento dei consumatori, che crescono di anno in anno di circa mezzo milione, e le emigrazioni interne che hanno visto trasferire dalla residenza di origine sui campi nei centri urbani alcuni milioni di cittadini, trasformati in compratori, laddove, prima, vivendo essi nelle campagne, provvedevano a nutrirsi rimanendo quasi del tutto estranei agli acquisti di mercato; d'altra parte, la insufficienza di produzione interna di derrate alimentari ha fatto aumentare le importazioni le quali nel 1962 segnarono un saldo passivo netto di 875 miliardi di lire, mentre nel 1963 tale passivo è salito a oltre 1500 miliardi; mentre ancora nel primo semestre dell'anno in corso l'ammontare di dette importazioni segna un ulteriore aumento.

Siffatta situazione, sintetizzata come sopra — con consumi aumentati per ragioni complesse obiettive e giustificate e con un indebitamento sempre maggiore verso l'estero per sopperire alle necessità interne di derrate alimentari — dovrebbe costituire il quadro ammonitore per ogni ulteriore decisione che si intenda adottare in tema di produzione e di economia agricola.

* * *

Se il problema della massima produttività resta il problema base della agricoltura italiana e, come tale, è avvertito da tutti, opposizioni, maggioranza e Governo compreso,

non si comprende sinceramente come, da parte dei proponenti le riforme attualmente in discussione, si pensi di risolverlo.

Nel disegno di legge n. 1427 presentato dal Ministro dell'agricoltura e foreste, di concerto con gli altri Ministri, o, per maggiore precisione, nella relazione che accompagnava lo stesso disegno di legge presentato al Senato della Repubblica, si legge, quasi come premessa, che, « l'obiettivo fondamentale è il miglioramento delle strutture produttive dell'agricoltura da realizzare, in modo particolare, con la formazione di imprese coltivatrici familiari moderne ed efficienti ».

Orbene, la contraddizione è evidente nella enunciazione stessa: perché il « miglioramento delle strutture produttive », cioè a dire, in altri termini, il conseguimento della massima produttività, contrasta proprio con le imprese coltivatrici a carattere familiare. Non vi è chi non sappia che le piccole imprese sono antieconomiche e non solo la maggiore produttività non si consegue con esse, ma si può affermare anche, con pieno senso di responsabilità, che lo avere insistito dal dopoguerra ad oggi in tale linea politico-economica in tema di agricoltura, forse per l'ostinazione di attuare talune direttive tradizionali della politica agricola democristiana, ha dato quei frutti così magri e pericolosi che tutti lamentano, al punto che il maggiore allarme per lo squilibrio della bilancia dei pagamenti è dato proprio dalla nostra necessità di attingere sui mercati esteri, in grande misura, quanto fa bisogno alla alimentazione interna.

Tuttavia, se in passato la situazione di fatto era rappresentata da una eccedenza delle forze di lavoro rispetto alla quantità dei capitali, assommata questi ultimi nel generico termine di « terra », per cui era comprensibile il dovere di assicurare al lavoro la strumentalità necessaria perché trovasse applicazione — sicché la politica agraria passata trovava, comunque, una giustificazione sotto la spinta del problema sociale, che resta sempre il più angoscioso dei problemi —; oggi che i termini del problema sono invertiti perché le notevoli migrazioni hanno sensibilmente ridotto la popolazione attiva agricola,

scesa dal 48 al 28 per cento, mentre più larga, al contrario, è la disponibilità della terra, lo insistere nello stesso tipo di politica agraria, specie dopo i risultati negativi denunciati, ed anzi il volerla peggiorare relativamente ad alcuni rapporti associativi, rappresenta, a nostro avviso, il colpo di grazia alla già agonizzante agricoltura italiana.

Non vi è dubbio che l'ideale sarebbe la fusione nella stessa persona dei fattori della produzione: capitale, terra e lavoro; ma la conduzione diretta, quando si applica così come è stata da noi applicata in questi quindici anni di « piccola proprietà contadina » ha dimostrato ampiamente non poter risolvere il problema della economia nazionale.

Se si pone mente, poi, che il maggiore esodo dalla terra si è avuto proprio dalle piccole proprietà contadine, si comprenderà meglio la magrezza dei risultati conseguiti da una parte e quanto, dall'altra, siano stati spesi male i 1.600 miliardi impiegati per la riforma fondiaria.

* * *

Assurdo, giuridicamente infondato, incostituzionale innanzitutto, ci sembra il divieto che si vuole imporre a stipulare in futuro contratti associativi di mezzadria.

Siffatto divieto, se venisse sancito, offenderebbe lo stesso principio della libertà; ferirebbe il concetto della eticità dello Stato che è quella del rapporto tra Stato e individuo, che praticamente si concreta nel rapporto tra autorità e libertà; danneggerebbe ogni proiezione economica dell'iniziativa individuale che deve concretizzarsi in benessere collettivo; violerebbe determinate disposizioni sancite dalla nostra Costituzione.

Sul concetto di libertà non mi soffermerò con citazioni superflue, di comune nozione per gli studiosi della filosofia del diritto. In quest'epoca in cui il diritto cede alla demagogia e le leggi economiche alle convenienze politiche, forse i più sorrideranno in quest'Aula se io ricordassi tra i sommi: lo Spinoza che ammoniva che « l'uomo libero è quello che, avvalendosi del diritto di associarsi, concorre a costituire lo Stato »; il Kant che riconosceva all'uomo « il diritto innato di libertà quale unico originario diritto spettante ad ogni uomo in forza della sua umanità »; l'Hegel che concepiva il sistema del diritto come il regno della libertà realizzata.

Mi limiterò, invece, a sottolineare che il principio della libertà, spingendo gli uomini ad associarsi, deve essere garantito ed as-

sicurato dallo Stato, pur con quei limiti che debbono essere posti — e riconosciuti indispensabili — dalla nostra stessa essenza etica e dalla legge morale; perché anche la libertà non è e non può essere mai assoluta, illimitata, infinita, specie quando essa è proiettata nella costruzione della realtà in cui si vive e si opera.

Ma una cosa è che, per il bene collettivo, l'autorità possa essere trascendente al singolo e questi debba e possa sovrastare; altra cosa è annientare, senza peraltro valide e plausibili ragioni, la libertà stessa del singolo nel potere di scelta nella sfera economica in cui egli intenda operare e nella volontà di associarsi per conseguire determinati fini economici.

Così come una cosa è armonizzare, consigliare, suggerire, accompagnare, limitare, se occorre, la libertà di associazione per il conseguimento del migliore fine economico collettivo ed altra cosa è vietare *ex lege* la stessa libertà e potestà di scelte e di associazioni per fini di lavoro e di produzione.

Tutta la nostra Costituzione si può dire poggia sul principio della libertà: dalla libertà di confessioni religiose (articolo 8) alle libertà di asilo per lo straniero (articolo 10); dalla libertà personale inviolabile (articolo 13) alla libertà e segretezza di corrispondenza (articolo 15); dalla libertà di riunione e associazione (articolo 17-18) alla libera manifestazione del proprio pensiero (articolo 21); dalla libertà di emigrazione (articolo 35) alla libertà sindacale (articolo 39); ecc.

Ma per rimanere più aderenti al tema, è soprattutto la libertà di cui agli articoli 3, 4, 41 e 46 della Costituzione che verrebbero violati se la Camera sancisse, con l'approvazione della presente legge, il divieto di determinati patti associativi in agricoltura.

Queste richiamate disposizioni vanno esaminate nel loro armonioso legame per comprendere la ferita che si sta per infliggere loro.

L'articolo 3 capoverso della Costituzione sancisce che « è compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, *limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini*, impediscono il pieno sviluppo della persona umana ».

L'articolo 4 capoverso detta che « ogni cittadino ha il dovere di svolgere, *secondo le proprie possibilità e la propria scelta*, una attività o una funzione ».

Basterebbero queste due sole disposizioni per comprendere tutta l'enormità e l'assurdità del divieto che si vorrebbe introdurre in agricoltura per i patti associativi e sottoli-

nearne tutta l'antigiuridicità e anticostituzionalità del principio che si vorrebbe affermare ed approvare.

Ma vi è di più: l'articolo 41 della Costituzione sancisce che « l'iniziativa economica privata è libera ».

Orbene, se la volontà associativa è una delle prime e fondamentali espressioni della libertà dell'individuo e se un proprietario concedente volontariamente di tale facoltà intendesse avvalersi, mentre altro individuo, il lavoratore, « secondo la propria possibilità e la propria scelta » (ex articolo 4) con quel proprietario concedente volesse associarsi per un determinato fine produttivo, sarebbe veramente abnorme voler loro proibire tale libero incontro di volontà, senza con ciò violare lo spirito e la norma della Costituzione.

Né va trascurato che il maggiore danno, a nostro avviso, oltre che alla produzione, lo si arrecherebbe proprio al lavoratore, sia impedendogli di avvalersi del diritto che gli conferisce il disposto del richiamato articolo 4, sia per la ulteriore violazione dell'articolo 46 della stessa Costituzione il quale sancisce « ai fini della evoluzione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto del lavoratore a collaborare nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi alla gestione dell'azienda ».

Altra cosa è — e concordiamo — che determinati patti associativi in agricoltura, specie in relazione alle mutate condizioni, alla evoluzione dei tempi, al progresso e alle nuove esigenze del mondo del lavoro, nonché in rapporto alle differenti situazioni geografiche si possano ritenere superati nelle attualità e, quindi, possano essere modificabili; altra cosa è — e concordiamo anche — che l'interesse generale obblighi il legislatore ad accentuare le responsabilità del proprietario, che è chiamato a svolgere una funzione sociale, sì che lo Stato possa e debba, se necessario, intervenire anche con sanzioni che giungano sino alla espropriazione, quando la violazione degli obblighi sociali si risolva in un danno per la collettività; ma non sarebbe né morale, né giuridicamente accettabile la tesi di chi, per ragioni politiche contingenti, tutte particolari, volesse colpire anche coloro i quali adempiono al proprio dovere sociale.

D'altra parte i contratti associativi, ed in particolare la mezzadria per alcune zone trovano la propria legittimazione e giustificazione non solo nei risultati positivi che essi hanno sempre dato; non solo per la difesa quasi

unanime che di essi fanno i tecnici e gli studiosi, ma anche per la esigenza di capitali che ha oggi l'agricoltura italiana e per la situazione politico-economica generale in cui versa il Paese, per cui non è pensabile che lo Stato si possa sostituire in tutto ai privati nel fornire alla terra i capitali di cui essa abbia bisogno.

In più si aggiunga che noi siamo sostenitori della tutela del contratto associativo, oltre che per il principio generale che ci fa preferire, secondo la nostra tradizione corporativa, l'armonia dei rapporti sociali alle formule discriminatorie, anche perché ravvisiamo in tali tipi di contratti la tutela dell'associato lavoratore da una parte e la tutela dell'azienda dall'altra, in quanto elemento, quest'ultimo, indispensabile della produzione.

Cioè a dire, per come noi concepiamo i rapporti umani per fini economici, il lavoratore non è un contraente estraneo all'azienda; esso è « parte » dell'azienda nel senso più ampio e più chiaro; e cioè partecipa di essa.

Non abbiamo mai inteso, e non intendiamo, definire il lavoro come semplice « prestazione », secondo il significato in uso e molto improprio. Sappiamo bene che il lavoratore ogni giorno che passa sul lavoro perde qualche cosa di se stesso, ed in questo suo dare continuo si sublima la sua opera. Ma mentre siamo convinti della immoralità che rivestirebbe qualsiasi consumazione di energie a vantaggio di altri singoli, siamo del pari convinti che nel rapporto associativo il vero destinatario della « prestazione » non è il padrone o il concedente, bensì la produzione stessa della quale il lavoratore è fattore essenziale e partecipe indiscusso.

Mettere la mezzadria al passo dei tempi moderni, questo sì. Esaminare se il proprietario sia un tecnico e un competente, d'accordo. Chiamare ed imporre, in difetto, l'assunzione di tecnici, anche d'accordo. Strumentare, perfezionandolo, l'istituto, sarà molto più produttivo che imporre il divieto a stipulare il contratto associativo: a parte la considerazione che se il divieto lo si volesse imporre sul presupposto della illiceità del contratto, non si comprenderebbe mai perché lo stesso contratto associativo in corso dovrebbe continuare a rimanere in vita.

* * *

Non può sfuggire all'attenzione dei più, d'altronde, che esiste un certo rapporto tra

produzioni e superficie coltivabile. Sanno tutti, ad esempio, che lo sviluppo del patrimonio zootecnico richiede la media e grande azienda; che la produzione cerealicola non può prescindere dalla media azienda; che a quella orticola è sufficiente la piccola; che alla floreale bastano anche più piccole dimensioni di terreno.

Ora, se anche l'attuale Governo ha dovuto riconoscere la crisi esistente, e che sempre più si aggrava, del settore zootecnico, al punto da ritenere necessario incentivare da una parte la produzione di carne e di latte e di propagandare dall'altra una riduzione di consumo della carne stessa; se tale produzione richiede l'esistenza e la conservazione della media e grande azienda, non è facile comprendere come si possa pensare di risolvere questo importante problema insistendo nella politica per la « formazione di imprese coltivatrici familiari », sacrificando a questo indirizzo politico economico anche quelle aziende i cui risultati produttivi risultano essere confortevoli e gli stessi rapporti sociali sono di armonia e di concordia.

Sostenendo questo punto di vista non vogliamo dire, si badi bene, che debbano essere eliminate, laddove esistono, simili imprese familiari. Sosteniamo invece che è ingenuità o follia pensare di risolvere determinati problemi, e tra questi quello della crisi zootecnica, distruggendo proprio quei tipi di contratti associativi che, per le dimensioni stesse delle aziende dalle quali traggono vita, concorrono a garantire, tra l'altro, proprio la migliore soluzione del problema relativo alla produzione di carne e di latte.

Si aggiunga che la « massima produttività », cui si afferma di voler tendere, non può prescindere dall'apporto di ingenti capitali. Se lo Stato, come abbiamo già rilevato, non è in condizioni — e non lo è almeno per il momento — di provvedervi, prudenza e saggezza imporrebbero di non scoraggiare ancora di più il capitale privato, allontanandolo definitivamente dalla terra.

Le riforme delle strutture fondiarie, quali ci vengono proposte, ed in particolare l'abolizione di alcuni contratti associativi, non rispondono né ad esigenze produttive, né di giustizia sociale.

Non si avvantaggerebbe la produzione, per le ragioni dianzi spiegate; non si avvantaggerebbe socialmente il mezzadro, che oggi è socio del concedente e che sempre più dovrebbe diventarlo partecipando con potere decisivo pari a quello del proprietario alla gestione

e all'andamento dell'azienda in corrispettivo dell'opera da lui prestata; mentre debiti, spese e gravami continuerebbero a pesare sul proprietario.

Sono riforme, quelle che si vorrebbero approvare, imposte esclusivamente da ragioni politiche.

Così come formulate e proposte, esse ci trovano decisamente contrari.

* * *

Non esauriamo, tuttavia, nella sola critica negativa, la nostra voce, Ancorandoci alla nostra stessa tradizione, che nella armonia dei fattori della produzione, soprattutto sulla terra, avevano saputo garantire pace e lavoro; nella consapevolezza che le esigenze mutano col mutare dei tempi e che problemi nuovi sorgono e si impongono, noi proponiamo i temi per un approfondito studio e per un ampio dibattito: temi che non possiamo certo avere la presunzione di svolgere pienamente in questa sede, ma che indichiamo, nelle linee generali, all'attenzione dei colleghi tutti, per una seria, ampia, meditata discussione: discussione alla quale non dovrebbero rimanere estranee le organizzazioni sindacali — delle quali non bisogna ricordarsi soltanto in tempi economicamente pesanti e difficili per chiamarle corresponsabili di mali provocati dai politici — cioè non dovrebbe essere assente il lavoro, perché sia sul grosso tema delle società per azioni in agricoltura, sia sull'altro tema della impresa agricola socializzata, oltre che alla garanzia e alla tutela del capitale in quanto assolva alla sua funzione sociale, è alla tutela del lavoro, in tutte le sue forme ed espressioni, che noi guardiamo.

Fermo l'obiettivo base della massima produttività, sarebbe da superficiali pensare che soltanto chi è proprietario possa lavorare bene la terra. Perché, in tal caso, la domanda che sorge spontanea e naturale è la seguente: e se quel proprietario non ha soldi né capitali? e se lo Stato, in un determinato momento, non fosse in condizioni di intervenire con massicci investimenti?

Ecco accennate le ragioni che, di per sé sole, mostrano la validità del tema che offriamo allo studio, per una seria politica agraria, quello delle società per azioni in agricoltura, che nella vicina Francia hanno già dato concreti e apprezzabili risultati, laddove vengono chiamate anche società agricole di investimento fondiario.

Mediante esse, possono affluire alla terra capitali diversi; non solo i capitali di chi la terra possiede o acquista, ma anche capitali provenienti da fonti diverse, dal lavoratore come dal consumatore: sicché la proprietà della azienda diviene collettiva ed è distinta dalla sua gestione.

In dette società per azioni, chiunque partecipi con lavoro e con capitali diventa possessore di quote del capitale sociale e cioè, si ripete, comproprietario dell'azienda stessa: con vantaggi innegabili e per la produzione e per i singoli cointeressati.

Il tema pensiamo meriti di essere approfondito perché, portandolo a realizzazione, la stessa mezzadria subirebbe una spontanea evoluzione, senza ferire il diritto alle reciproche libertà di associazione e senza violare precise norme della Costituzione.

* * *

L'altro grosso tema che offriamo sempre all'esame e allo studio dell'Assemblea è quello relativo alla socializzazione dell'impresa agricola.

Premettiamo, perché sia ben chiara la nostra posizione ideologica e programmatica, che mentre siamo di accordo sul principio che occorre massimizzare la produttività per massimizzare il reddito agricolo, l'indirizzo tuttavia della massima produttività non deve comunque provocare una subordinazione ad esso del problema sociale.

Per noi qualunque problema economico è sempre strumentale rispetto al problema sociale. Si tratta di armonizzare le diverse esigenze perché non siano in contrasto, ma concorrano al fine comune; perché non va dimenticato che l'economia ha le sue leggi che non devono né si possono trascurare se si vogliono orientarle al servizio del singolo e della collettività.

Rappresentata in un quadro di sintesi, la agricoltura italiana offre all'esame di chiunque questa sua particolare situazione:

a) capitale scarso: al rapporto ritenuto ideale fra capitale fondiario e capitale agrario di 1 a 1, si sostituisce il rapporto di 3 a 1.

b) zone marginali di autoconsumo (interessanti, sembra, il 35 per cento della produzione vendibile);

c) frammentazione della terra (le aziende a conduzione diretta del coltivatore rappresentano — secondo l'ultimo censimento della

agricoltura — l'81,9 per cento del totale con una superficie del 54,8 per cento del totale);

d) abbandono della terra, che è soprattutto abbandono della piccola impresa (dal 44,8 per cento del 1950 si è passati al 28,8 per cento del 1961-62 della popolazione agricola sul totale della popolazione attiva);

e) processo di « senilizzazione » e di « femminilizzazione » del lavoro agricolo;

f) eccessivi costi di distribuzione e monopolio mafioso dei mercati generali (si calcola un incremento dei prezzi talvolta del 100 per cento per il passaggio dei prodotti dalla terra al consumo);

g) deficienza di infrastrutture;

h) esistenza del Mercato Comune Europeo (evento che riteniamo, in linea di principio, positivo).

Di questi dati e di questi elementi, che si illustrano da soli, come quello, ad esempio, della scarsità del capitale — perché è inarrestabile legge economica che il capitale corra là ove più alto è il suo rendimento — su di uno, in particolare intendiamo soffermarci: ricercare cioè il vero significato dell'ormai inarrestabile abbandono della terra e di quello che è stato definito il processo di « senilizzazione » e di « femminilizzazione » del lavoro agricolo.

È un profondo ed irreversibile significato umano.

I giovani fuggono dalla terra perché, avendo conosciuto, per opera dei moderni mezzi di comunicazione, il tenore di vita « cittadino », si rifiutano — ed a ragione — di continuare a vivere la vita dell'uomo-terra. Il contadino (mezzadro, coltivatore diretto, bracciante che sia), il giovane contadino, cioè il futuro dell'agricoltura italiana (ma un futuro che è già presente), non vuole più essere tale. E si rifiuta di mantenere la sua attuale condizione anche nella ipotesi di veder raddoppiato il suo reddito. Egli non vuole più essere « contadino »: vuole assurgere alla dignità di « lavoratore agricolo ». Per lui l'azienda agricola non deve più confondersi con la casa di abitazione, nella quale egli si confonde con gli animali e con la terra. Egli ha incominciato a sentire la sua dignità di uomo. E in nome di essa usa l'unico strumento di rivolta che ha a disposizione: la diserzione della campagna. E questo, per l'economia nazionale tutta, è solo l'inizio di più gravi difficoltà che si profilano all'orizzonte.

Siamo convinti che anche questo aspetto del problema, unitamente agli altri, potrebbe essere risolto dalla grande impresa a ge-

stione socializzata: gestione socializzata che può considerarsi un perfezionamento dei tradizionali contratti associativi di mezzadria, colonia parziaria, soccida.

Il complesso agricolo a gestione socializzata riteniamo possa essere lo strumento idoneo a far conseguire simultaneamente due obiettivi:

a) porre l'economia agricola al passo con la produttività delle secondarie e delle terziarie;

b) realizzare una giusta distribuzione del reddito agricolo.

* * *

I temi indicati non hanno ovviamente la pretesa né di esaurire né di compiutamente delimitare e contenere una posizione politica. Vogliono solo essere un serio schema orientativo per ulteriori approfondimenti, più completi dibattiti e necessarie determinazioni.

Però questi temi confermano quanto sia valida la nostra opposizione, anche nel merito, alla proposta legge attualmente in discussione.

SPONZIELLO, *Relatore*.