

COMMISSIONE XI
AGRICOLTURA E FORESTE

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 DICEMBRE 1976

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BORTOLANI

INDICE

	PAG.
Proposta di legge (Discussione e rinvio):	
PISONI ed altri: Trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di terre incolte o insufficientemente coltivate (677)	7
PRESIDENTE	7, 11, 12
BAMBI	11, 12
BARDELLI	11, 12
SALVATORE, <i>Relatore</i>	7
VALENSISE	7

La seduta comincia alle 18,30.

MORA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(E' approvato).

Discussione della proposta di legge Pisoni ed altri: Trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di terre incolte o insufficientemente coltivate (677).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati Pisoni, Bardelli, Sal-

vatore, Di Giesi e Orlando: « Trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di terre incolte o insufficientemente coltivate ».

Ritengo doveroso informare la Commissione che questa proposta di legge è maturata nella precedente legislatura. Ora, come i colleghi sanno, è in corso di pubblicazione un'altra proposta di legge che porta un ulteriore contributo alla soluzione del problema che è al nostro esame. Pregherei quindi, l'onorevole Salvatore di svolgere la relazione invitandolo a tenere una successiva relazione una volta pubblicata l'altra proposta di legge.

VALENSISE. Riterrei più opportuno, ai fini del buon andamento dei lavori, che l'onorevole Salvatore facesse entrambe le relazioni lo stesso giorno invece di farne una oggi e l'altra chissà quando.

PRESIDENTE. Nulla osta a che oggi l'onorevole Salvatore svolga la sua relazione e successivamente ne tenga un'altra all'atto dell'abbinamento di altra proposta.

SALVATORE, *Relatore*. Come i colleghi hanno compreso da questa breve schermaglia preliminare l'importanza annessa a questo provvedimento è notevole. La relazione, che intendo svolgere, l'avevo già prepa-

rata ma terrò ugualmente conto del documento che tra breve sarà pubblicato.

Raccoglio l'invito del presidente, nel senso che, quando la proposta di legge verrà assegnata alla nostra Commissione, non avrò alcuna difficoltà a riferire anche su di essa.

Per ora mi limito a svolgere la relazione sulla proposta di legge n. 677 dell'onorevole Pisoni.

La proposta di legge in esame nasce come proposta unitaria della maggior parte dei gruppi della Commissione agricoltura della Camera raccogliendo quanto sul problema delle terre incolte era stato elaborato nella precedente legislatura. Il problema delle terre incolte o insufficientemente coltivate, e del loro recupero, era stato posto alla attenzione della nostra Commissione oltre che da una serie di iniziative regionali e da precise richieste di organizzazioni sindacali e di categoria, da due proposte di legge, dell'onorevole Bardelli ed altri (n. 2889) e dell'onorevole Pisoni (n. 3379), che vennero esaminate dalla Commissione agricoltura il 9 luglio 1975, quando era presidente l'onorevole Truzzi. La Commissione ascoltata la relazione del sottoscritto, decise di nominare un Comitato ristretto con il compito di approfondire la materia e di procedere alla elaborazione di un testo unificato. Il momento più qualificante di tale lavoro coincise con una illuminante udienza conoscitiva, sia pure a carattere informale con i professori Medici, Barberis e Rossi Doria espletata l'11 dicembre successivo. La proposta di legge, che è oggi all'esame della Commissione agricoltura, è insieme la sintesi delle diverse esperienze maturate nel corso di quei lavori che non ebbero tempo di concludersi per la fine anticipata della legislatura.

Si ebbe però il tempo di redigere un testo unificato che tuttavia non venne discusso, per la ragione anzidetta, dalla Commissione agricoltura e che viene ripresentato in questa legislatura dagli onorevoli Pisoni, Bardelli, Salvatore, Di Giesi, Orlando. Sin dal primo approccio al problema i quesiti che si imposero, con priorità, riguardavano l'effettiva esistenza del problema delle terre incolte ed, in caso affermativo, la sua reale entità, nonché la possibilità di un vantaggioso recupero economico di terre indubbiamente marginali.

E' dalla risposta affermativa e convincente a tali quesiti che è derivata la necessità di ideare uno strumento legislativo che serva agli scopi sopra indicati.

Fanno difetto, ai fini del nostro esame, stime certe sulla estensione di terre incolte o insufficientemente coltivate: l'ISTAT, con il censimento agricolo del 1970 stimava in 2.293.000 ettari i terreni abbandonati. A dire il vero la stima era il frutto di un calcolo semplicistico che consisteva nel sottrarre dalla superficie agrario-forestale globale, calcolato dall'ISTAT in 27.357.000 ettari, i 25.064.000 ettari organizzati in aziende agrarie. Ma lo stesso ISTAT nel 1971 denunciava l'esistenza di 3.251.000 ettari di terreni non inseriti in unità produttiva, perché o abbandonati o incolti o destinati a usi diversi da quello agricolo.

Solo partendo da tali calcoli, assolutamente insufficienti a dare esatti contorni dimensionali al problema, prudenti valutazioni ci portano ad apprezzare le considerazioni univoche del professor Medici, del professor Barberis e del professor Rossi Doria che apprezzavano la consistenza delle terre incolte in almeno 5 o 6 milioni di ettari con una tendenza progressiva allo abbandono che fa ragionevolmente ipotizzare consistenze davvero paurose del fenomeno. Ciò per cause diverse che mi sforzerò di riassumere qui di seguito. La scarsa competitività internazionale delle nostre strutture agricole spinge a limitare la produzione agricola in aree ristrette, in imprese agrarie di dimensioni efficienti, determinando per converso un esodo massiccio ed indiscriminato dalle zone collinari e montane, ed in generale dalle aree interne del paese. Vengono in particolare abbandonate le terre la cui pendenza, per essere superiore al 30 per cento, non consente agevoli interventi di ammodernamento e di meccanizzazione. Vengono, inoltre, abbandonati i pascoli che rimangono incolti per la riduzione della zootecnia, resa non competitiva dall'impatto con la realtà comunitaria. Restano generalmente abbandonati o insufficientemente coltivati i beni degli enti locali o, comunque, destinati ad uso civico. Terreni anche non collinari o montani restano abbandonati per effetto della polverizzazione fondiaria, che, combinata al fenomeno dello invecchiamento della popolazione agricola e del processo di inurbamento di masse popolari, una volta addette alla agricoltura, estende il fenomeno in misura rilevante. Risultano, poi, insufficientemente coltivati i terreni delle zone mezzadrili: infatti l'inadeguatezza del rapporto contrattuale è causa di rinuncia alla terra da parte dei mezzadri, mentre il ritorno dell'azienda al concedente significa una drastica riduzione

delle colture intensive. Restano, infine, abbandonati i terreni sui quali si determinano aspettative di speculazione urbanistica o che comunque siano diventati beni-rifugio.

La somma di queste cause e la eventuale persistente mancanza di una azione d'intervento su queste terre, oggi definite marginali, rende assai verosimile la stima dell'Istituto nazionale di sociologia rurale, il quale, valutate allo stato in 6 milioni di ettari le terre incolte o insufficientemente coltivate, considera realistico ipotizzare che altri 4 milioni di ettari possano venire abbandonati nel prossimo decennio.

Il problema, quindi, non solo esiste nella sua consistenza materiale, ma assume aspetti di rilevante drammaticità nella ipotesi che adeguate iniziative non ne frenino la tendenza alla espansione. Altro aspetto prioritario del problema è la verifica della possibilità di un recupero delle terre definite marginali che sia compatibile in termini di costi economici e sociali.

La risposta che ci è venuta dagli illuminati esperti sopra indicati, dalle organizzazioni sindacali e di categoria, dalle regioni, è affermativa.

Mi permetto di aggiungere alcune altre considerazioni. La produzione di legname da lavoro e da industria in Italia è di circa 8 milioni di metri cubi contro un fabbisogno annuo di 25 milioni di metri cubi. Il valore delle importazioni di risorse legnose ha superato nel 1975 i 1.000 miliardi di lire, costituendo così la terza voce del *deficit* della bilancia dei pagamenti, dopo gli olii combustibili (1.400 miliardi) e i prodotti zootecnici (1.140 miliardi). Mentre la produzione mondiale di legno è statica da diversi anni, il fabbisogno tende a crescere con un tasso annuo del 6-7 per cento. Data la forte lievitazione dei prezzi all'importazione il *deficit* tende a divenire sempre più pesante in termini di valore. E' perciò urgente ed indispensabile un programma di interventi miranti ad accrescere la produzione legnosa nazionale. Appare evidente che un programma che si ponga tale finalità debba necessariamente utilizzare le vaste risorse territoriali oggi trascurate, debba cioè valorizzare i terreni oggi considerati marginali, per recuperarli ad una valida funzione di produzione di ricchezza: recenti studi del Ministero dell'agricoltura hanno stimato in 600 mila ettari i terreni che possono essere recuperati fra le terre incolte o insufficientemente coltivate che sono adatte ad impianti di specie legnose a rapido accrescimento quali il

pioppo, l'eucalipto e altre essenze a rapido accrescimento.

Obiettivi collaterali ad una tale forma di intervento divengono a questo punto lo sviluppo dell'occupazione, specie nelle zone collinari e montane del Mezzogiorno, la difesa del suolo dal dissesto idrogeologico, oltre che un serio contributo al riequilibrio della bilancia dei pagamenti.

Altrettanto evidente appare l'utilità economica di recuperare le terre marginali per organizzare forme estensive di allevamento zootecnico. E' opinione corrente che aziende di cento capi, avrebbero bisogno dai 250 ai 500 ettari di pascolo brado. Un'azienda con cento vacche sarebbe economicamente valida, perché assorbendo una sola unità lavorativa a tempo pieno potrebbe assicurare un reddito annuo non inferiore agli otto milioni.

Un piano pluriennale per lo sviluppo della zootecnia non può prescindere dalla necessità di reperire spazio per almeno duemila allevatori e duecentomila fattrici. Anche per tale operazione economica la via obbligata è il recupero delle terre marginali.

Accanto a tali tipi di intervento, che sono attesi nel cosiddetto piano agricolo-alimentare, la necessità e l'utilità di un recupero delle terre incolte o insufficientemente coltivate sono poste in evidenza dalla opportunità di affidare alle Regioni la possibilità di manovra nei piani di sviluppo agricolo zonale, allorché debbano affrontare problemi come la polverizzazione o l'assenteismo della proprietà fondiaria, o debbano valorizzare l'associazionismo in agricoltura, o incentivare il turismo venatorio.

Alla luce di tali considerazioni il problema delle terre incolte è un problema che esiste non soltanto perché collegato allo sviluppo produttivo e occupazionale del paese, ma anche perché è parte del discorso più ampio del problema ecologico, della difesa idrogeologica del territorio, della tutela dell'ambiente. E' quindi quello delle terre incolte o insufficientemente coltivate un problema che non solo è necessario affrontare, ma ha validi presupposti perché sia realisticamente risolto, con vantaggi certi per l'economia nazionale.

In questo quadro è maturata la proposta di legge in esame, che propone una legge di indirizzo e di coordinamento che superi l'antiquata vigente legislazione e dia alle regioni la possibilità di affrontare, sia pure con le gradualità necessarie, il problema del re-

cupero a fini produttivi o occupazionali delle terre, oggi, considerate marginali.

La stessa natura di legge quadro e di indirizzo sdrammatizza l'entità stessa del problema, che pure appare di vastissime proporzioni, perché in sostanza affida alle regioni un importante strumento di manovra che entra in funzione soltanto se inserito in una logica di sviluppo economico e perciò con la gradualità che è imposta dalle cose e che faciliterà l'approccio e la soluzione del problema.

Nell'ideare lo strumento legislativo di intervento per le terre incolte è stata compiuta una scelta preliminare: si è evitato di ricorrere al sistema dell'esproprio optando invece per l'istituto della cessione obbligatoria in affitto.

La ragione è evidente: l'intervento più drastico dell'esproprio avrebbe determinato una più acuta conflittualità sociale, ed avrebbe avuto bisogno di una così rilevante massa monetaria, da fare dubitare della sua compatibilità con le attuali condizioni economiche del paese. Inoltre l'esproprio avrebbe rischiato di creare un pesante ed antieconomico demanio pubblico largamente esposto ai pericoli di malgoverno.

La scelta dell'istituto della cessione obbligatoria in affitto, per un periodo non inferiore a 25 anni (ho già sentito alcune giuste obiezioni, tendenti a ridurre questo periodo a 18 anni, per uniformarlo in generale agli sforzi che si stanno compiendo in sede di riesame della normativa sui contratti agrari), ha in sé un sistema di autoregolazione, perché esaurite le procedure di classificazione e d'intervento, le terre passano, senza gli oneri inibenti dell'acquisto, o all'ente fondiario, designato dalla regione ai sensi della legge n. 153 del 1975, che ne faccia richiesta nel quadro di un intervento di sviluppo agricolo zonale, ovvero a lavoratori singoli o associati che, avendo evidentemente calcolata la vantaggiosità della messa a coltura di terre classificate incolte, ne fanno specifica richiesta. Diventa più fluente il momento di passaggio tra lo stato improduttivo o insufficientemente produttivo dei terreni, a quello del recupero o dell'investimento, nel momento in cui si consente l'intervento pubblico ideato dalla presente proposta di legge, dopo che si sono individuate non solo la destinazione produttiva delle terre, ma anche gli indispensabili operatori che tale sforzo di recupero debbono effettivamente compiere.

Ciò consente, come si diceva, gradualità nell'intervento che si richiede finalizzato ed economicamente valido, e, mentre evita immobilizzi improduttivi demaniali, riduce la conflittualità sociale nel momento in cui non tronca il rapporto della proprietà fondiaria con i beni, ma offre in generale un più vantaggioso utilizzo del bene stesso.

Proponendo norme di indirizzo alle regioni, la proposta di legge tende a modellare alle diverse realtà zonali l'uso di tale strumento di intervento, mettendo le regioni stesse nella condizione di dare una risposta positiva nell'espletamento dei compiti ai quali possono essere chiamate da interventi nazionali di settore (zootecnico-forestale e via dicendo) o da scelte che sono proprie per la loro competenza primaria in agricoltura.

La proposta di legge fissa naturalmente l'osservanza di alcune norme fondamentali: le regioni, alle quali si riconosce il diritto di esercitare le funzioni oggi esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato dal decreto luogotenenziale del 19 ottobre 1944 n. 279 e successive modificazioni, devono censire le terre incolte o insufficientemente coltivate. Queste vengono definite dall'articolo 2 della proposta di legge, in modo tale da rendere la norma giuridica, ai fini della riduzione della conflittualità, la più certa possibile nonostante l'elevato grado di opinabilità di giudizio su ciò che deve essere considerato non coltivato o insufficientemente utilizzato. I criteri di classificazione sono infatti correlati, avuto riguardo alla programmazione agricola comprensoriale, alle produzioni unitarie minime, ai livelli di reddito per ettaro, al numero delle giornate lavorative per ettarocoltura, all'ammontare medio degli investimenti in capitali di esercizio, alle caratteristiche del territorio, alla qualità del terreno agricolo forestale, ai tipi di produzione, alle esigenze culturali delle aziende e della produzione agricola regionale e nazionale.

Alle regioni viene demandato il dovere di fissare le procedure per l'istaurazione del rapporto di affitto obbligatorio secondo i reciproci obblighi portati dalla legge 11 febbraio 1971, n. 11, imponendo il principio della audizione delle parti. Il che vuol dire che è preoccupazione della proposta di legge assicurare, con l'obbligo del contraddittorio fra le parti, il rispetto di tutti i diritti che sono patrimonio dell'ordinamento giuridico italiano: è, infatti, nel confronto, pluralistico e garantito, di interessi costituzionalmente rilevanti che, può emergere la sintesi della tu-

tela dei diritti soggettivi con l'utilità sociale. La proposta di legge prevede la facoltà di determinare deroghe a favore di piccoli proprietari in rapporto a ragioni socialmente apprezzabili; su tale facoltà il sottoscritto si permette di reclamare una grande prudenza nell'applicazione per le seguenti considerazioni: la proposta di legge non è punitiva. Essa in fondo mira ad assicurare una maggiore produttività dei cui effetti positivi devono giovare anche i proprietari del terreno, grandi e piccoli che siano.

Posto così il problema, aprire la casistica delle « ragioni socialmente apprezzabili » può determinare varchi rilevanti per lo meno sul fronte della ricomposizione fondiaria: un piano di sviluppo agricolo zonale che non possa operare perché esiste una miriade di mini appezzamenti abbandonati per effetto dell'invecchiamento della popolazione rurale o per effetto dell'emigrazione, non giova ad alcuno. Meglio prevedere compensi economici adeguati adattando la legge 11 febbraio 1971, n. 11, che consentiva la improduttività per il singolo e per la collettività di zone forse suscettibili di sviluppo.

Si tenga presente che il fenomeno è abbastanza generalizzato nel Mezzogiorno, al punto da vanificare gli scopi della presente proposta di legge.

Quest'ultima, inoltre, è correlata giustamente all'articolo 39 della legge 9 maggio 1975, n. 153, prevedendo la possibilità di cessione volontaria delle terre incolte o insufficientemente coltivate.

Concludendo, invito i colleghi ad approvare il più presto possibile il provvedimento al nostro esame, sciogliendo i nodi posti in essere dalla presentazione di un analogo progetto.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

BARDELLI. Mi permetto di osservare che quando una Commissione si trova in sede legislativa, si applicano le stesse norme del titolo 17 del regolamento che disciplina l'iter di un progetto di legge discusso in Aula.

Pertanto, dal punto di vista formale, non è più possibile abbinare le due proposte di legge quella al nostro esame e l'altra presentata dal collega Bambi che porta il numero 901. L'abbinamento, infatti, è sempre possibile in sede referente, anche nell'ultima fase dell'esame. In sede legislativa, ripeto, bisogna applicare le norme vigenti per la discussione in Assemblea.

Desideravo, però, sottolineare un altro aspetto del problema. La proposta di legge presentata due o tre giorni fa è stata soltanto annunciata e perciò, prima di essere assegnata in sede legislativa, deve ancora essere stampata e distribuita, essere iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea — previo parere dei gruppi — e, inoltre, devono passare quarantotto ore affinché tutti ne possano prendere visione.

Ovviamente, prima di completare tale procedura, arriveremo alla sospensione dei lavori per le festività natalizie senza che vi sia stata l'assegnazione in sede legislativa della nuova proposta di legge.

Al fine di non ritardare ulteriormente i lavori della Commissione — che già sono andati molto a rilento, anche se non per colpa nostra — proporrei di andare avanti nell'esame della proposta di legge della quale è stata fatta testé la relazione, concludendo la discussione sulle linee generali e poi di procedere alla nomina di un Comitato ristretto. E' ovvio che formalmente la discussione generale non verrà chiusa e non si passerà all'articolato finché non sarà pervenuta in Commissione l'altra proposta di legge.

In ogni caso, il Comitato, tenendo conto del testo della proposta di legge Bambi, potrà redigere un testo unificato.

A mio modo di vedere, se non procediamo in questo modo, rischiamo di aspettare inutilmente: l'abbinamento, di fatto, lo si potrà operare in sede di Comitato ristretto.

BAMBI. Desidero innanzi tutto dire che non ho niente da eccepire circa le obiezioni avanzate dal collega Bardelli: vi sono delle norme regolamentari da rispettare.

E' comunque molto importante prendere in considerazione contemporaneamente le due proposte di legge, che vertono sullo stesso argomento, poiché in esse vi è una differenza non tanto nella finalità della norma, che, come ha messo in luce il relatore, è quella di recuperare un bene essenziale di produzione quale la terra, quanto nei metodi adottati per raggiungere tale finalità.

Per questo è opportuno che si proceda ad un esame parallelo delle due proposte conoscendo, preventivamente, il parere della prima e della quarta Commissione.

BARDELLI. Le Commissioni affari costituzionali, giustizia e finanze e tesoro hanno già fatto sapere che il loro parere sarà favorevole.

VII LEGISLATURA - UNDICESIMA COMMISSIONE - SEDUTA DEL 9 DICEMBRE 1976

PRESIDENTE. Non basta, occorre una comunicazione ufficiale.

BAMBI. Sono state avanzate molte riserve intorno alla costituzionalità del progetto di legge al nostro esame, perché, pur riconoscendo la validità del trasferimento alle regioni di alcune funzioni amministrative, rimane la competenza dello Stato nei rapporti intersoggettivi di natura privatistica.

A questo proposito desidero ricordare — in tema di regolamentazione del diritto di proprietà — la sentenza numero 155 del 1972 della Corte costituzionale secondo cui la regolamentazione dei rapporti intersoggettivi di natura privatistica, come sono i contratti, appartiene alla competenza dello Stato.

In quest'ottica i pareri delle Commissioni competenti ed in particolare della prima e della quarta sono assolutamente necessari.

PRESIDENTE. Prima di passare alle votazioni dovremo attendere il parere della I Commissione affari costituzionali.

BAMBI. Non è esatto, come ha detto il relatore, che questa proposta di legge è uscita fuori dall'unanimità dei pareri di tutti i gruppi politici. Bisogna dire che essa è stata concepita nella scorsa legislatura e non è detto che questa Commissione, che è diversa

dalla precedente, condivida lo stesso parere di un tempo.

PRESIDENTE. A questo punto, visto che nella sostanza c'è l'accordo di tutti, propongo di rinviare il provvedimento in modo da ottenere il parere, vincolante, della I Commissione che ancora non è pervenuto.

BARDELLI. Vorrei solo aggiungere che se la proposta preannunciata non è assegnata tempestivamente alla Commissione, potremo concludere ugualmente l'esame della proposta all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Sono d'accordo, onorevole Bardelli. Se non vi sono obiezioni rimane stabilito che riprenderemo la discussione del provvedimento appena ci giungerà il parere della I Commissione affari costituzionali.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 19,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. GIORGIO SPADOLINI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO