

Idda, Lorenzo (1978) I Nuovi patti agrari: alcune osservazioni sulle nuove norme sui contratti agrari approvate dal *Senato il 19 luglio 1978*. Agricoltura informazioni, Vol. [1] (1), p. 3-10.

<http://eprints.uniss.it/10871/>

LORENZO IDDA

Istituto di Economia e Politica Agraria dell'Università di Sassari

I NUOVI PATTI AGRARI

(Alcune osservazioni sulle nuove norme sui contratti agrari
approvate dal Senato il 19 luglio 1978)

*Estratto da "Agricoltura Informazioni",
Periodico mensile edito dal Banco di Sardegna
N. 1 - Dicembre 1978*

Il 19 luglio scorso il Senato ha approvato le nuove norme sui contratti agrari che, per un verso, sostituiscono quelle vigenti per quanto riguarda l'affitto, e, per l'altro — fatto più rilevante —, prevedono una considerevole semplificazione dei tipi d'impresa agricola. Mentre in un primo momento si presumeva che tale normativa sarebbe stata approvata senza modifiche e con rapidità dalla Camera dei deputati, in quest'ultimo periodo sono esplose tra le diverse forze politiche che sostengono il governo diversità di vedute su alcuni importanti punti della normativa in questione. Non essendo ancora stati definiti le modifiche in discussione ed il nuovo testo del disegno di legge, le considerazioni che svolgeremo saranno necessariamente riferite al testo approvato dal Senato. Vorrà dire che in un tempo successivo esamineremo, se ci sarà e se conterrà modifiche rilevanti, il nuovo testo che approveranno i due rami del parlamento.

Prima di esporre i punti più importanti e qualificanti della nuova disciplina sui patti agrari conviene tuttavia fare qualche breve considerazione sui tipi d'impresa nell'agricoltura italiana per poter meglio comprendere la natura e la portata dei cambiamenti che le nuove norme potranno determinare nelle campagne.

E noto che l'agricoltura, a differenza degli altri settori di attività economica, ha presentato in pas-

sato e tuttora presenta una notevole varietà di tipi d'impresa. Il fenomeno è da attribuirsi in parte a vicende storiche, a tradizioni diverse, in parte alle caratteristiche dell'ambiente fisico e del contesto economico in cui si attua la produzione.

Ciò vale per l'agricoltura in generale, e vale in particolare per l'agricoltura italiana proprio perché l'Italia è caratterizzata da una estrema varietà d'ambiente fisico ed ha vissuto peculiari vicende storiche che non sono state prive di influenza sulle tradizioni, sui tipi e sull'intensità dei processi di sviluppo, e perciò anche sulle stesse trasformazioni di territorio.

Non senza ragione, perciò, nel nostro codice civile si prevedono, riguardo all'impresa agricola, diversi tipi d'impresa. Nell'agricoltura italiana, tuttavia, proprio per le ragioni prima accennate, i tipi d'impresa che si riscontrano (vale a dire i rapporti intercorrenti tra imprenditori, proprietari fondiari e lavoratori manuali) sono assai più numerosi di quelli definiti dal legislatore. Più precisamente, ciascuno di questi ultimi si presenta caratterizzato da numerose diversità — alcune rilevanti, altre meno — le quali non costituiscono altro che adattamenti alle particolari situazioni dei territori dove sono allocati.

Per questo, tali diversità non rappresentano un fenomeno statico ma dinamico: mutano con il variare dei prezzi e dei costi dei

prodotti agricoli e soprattutto dei rapporti tra le due entità; con il variare della forza-lavoro in agricoltura; con il variare dei redditi di lavoro agricolo, anche in relazione con i redditi degli addetti ad altre attività; con il variare dei livelli di sviluppo economico e di crescita sociale; vale a dire con il mutare delle condizioni che influiscono sulla formazione e ancor più sulla distribuzione del reddito.

Le varietà che si riscontrano nell'ambito di ciascuno dei tipi d'impresa agricola definiti dal legislatore, anche se note, non sono quantificabili. Esse non vengono rilevate dalla statistica ufficiale, né possono esserlo a meno che non si svolga un lavoro di dimensioni spropositate. Sono tuttavia da tenere presenti quando si esamina la distribuzione delle aziende agricole censite per tipi di impresa e, in specie, quando si analizza e s'interpreta la sua evoluzione nel tempo.

Detto questo, si riporta, per l'Italia e la Sardegna, la situazione relativa alle aziende agrarie distinte per tipi d'impresa, al 1947, al 1961, al 1970 e le variazioni intervenute nel periodo considerato.

Come si può vedere nel prospetto riprodotto, l'impresa lavoratrice è la più diffusa nell'agricoltura italiana. Tuttavia, essa, in complesso, ha registrato nell'arco di tempo 1947/70 una leggera riduzione della superficie occupata, riduzione dovuta alla considerevole perdita di importanza della impresa lavoratrice con terra in affitto; ché l'impresa lavoratrice con terra in proprietà si è estesa in maniera sensibile. La politica agraria svolta a partire dal dopoguerra ha difatti incentivato, tramite diversi interventi, la forma-

zione della proprietà coltivatrice e numerosi affittuari coltivatori diretti hanno acquisito la proprietà della terra.

L'impresa capitalistica, che ha avuto sempre un certo peso nell'agricoltura italiana, è andata conquistando nuovi terreni nel periodo considerato, mentre la colonia parziaria appoderata, cioè la mezzadria, ha perduto molta della sua antica importanza.

La dinamica dei tipi d'impresa nell'agricoltura italiana risulta perciò caratterizzata dalla tendenza al consolidamento dell'impresa coltivatrice con terra in proprietà e dell'impresa capitalistica, e al decadimento dell'impresa parziaria, specie della mezzadria. Questo processo evolutivo dei tipi di impresa va tenuto presente per poter giudicare correttamente le nuove norme sui contratti agrari. Si deve anche tener presente, tuttavia, per lo stesso fine, che il suddetto andamento dei tipi d'impresa è stato alimentato, specie nel recente passato, più da interventi di politica agraria che dall'autonomia iniziativa degli operatori. Basti ricordare al riguardo le leggi n. 590/1965, n. 817/1971 e n. 11/1971 che favoriscono, direttamente o indirettamente, lo sviluppo della proprietà coltivatrice, e la legge n. 756/1964 che vieta la stipulazione di nuovi contratti di mezzadria.

Ad ogni modo, tenendo a mente la distribuzione delle aziende per tipi d'impresa nell'agricoltura italiana e la dinamica che la caratterizza, esaminiamo i punti più qualificanti dei nuovi patti agrari approvati dal Senato. Il disegno di legge si articola in tre titoli: I) disposizioni integrative e modifiche dell'affitto dei fondi rustici; II) conversione in affitto dei contratti di mezzadria,

Aziende distinte per tipi di impresa

Tipi di impresa	1947		1961		1970		Variaz. 1970/47	
	000 ha	%	000 ha	%	000 ha	%	000 ha	%
A - Italia ⁽¹⁾								
Impresa coltivatrice	13.090	52,6	11.893	49,7	12.894	57,1	- 196	- 1,5
— su terreni in proprietà	8.524	34,3	8.850	37,0	9.722	43,0	+1.198	+14,1
— su terreni in affitto	4.566	18,3	3.043	12,7	3.172	14,1	-1.394	-30,5
Con salariati e/o compartecipanti	6.543	26,3	8.395	35,1	8.191	36,2	+1.648	+25,2
Colonia parziaria appoderata	4.192	16,9	3.076	12,9	1.249	5,5	-2.943	-70,2
Altre forme	1.050	4,2	558	2,3	269	1,2	- 781	-74,4
In complesso	24.875	100	23.922	100	22.603	100	-2.272	- 9,1
B - Sardegna								
Impresa coltivatrice	1.418	61,2	1.345	60,5	1.470	68,1	+ 52	+ 3,7
— su terreni in proprietà	745	32,2	825	37,1	869	40,3	+ 124	+16,6
— su terreni in affitto	673	29,0	520	23,4	601	27,8	- 72	-10,7
Con salariati e/o compartecipanti	615	26,5	804	36,2	647	30,0	+ 32	+ 5,2
Colonia parziaria appoderata	70	3,0	5	0,2	4	0,2	- 66	-94,3
Altre forme	216	9,3	70	3,1	38	1,7	- 178	-82,4
In complesso	2.319	100	2.224	100	2.159	100	- 160	- 6,9

⁽¹⁾ Mancano le province di Trieste, Gorizia, Avellino e tutte quelle della Sicilia.

Fonte: Elaborazione INEA sui dati dell'indagine INEA-UNSEA: *I tipi di impresa nell'agricoltura italiana*, INEA, Roma, 1951; nostra elaborazione sui dati dei Censimenti dell'agricoltura 1961 e 1970.

di colonia parziaria, di compartecipazione agraria e di soccida; III) norme generali e finali.

Nel titolo I del provvedimento le disposizioni di particolare interesse riguardano la disciplina dell'equo canone, la durata dei contratti d'affitto, il potere dell'affittuario in materia di miglioramenti.

I canoni d'affitto si determinano moltiplicando i redditi dominicali calcolati nel periodo 1937-39 per coefficienti che vanno da un minimo di 36 ad un massimo di 100. Coefficienti aggiuntivi (fino ad un massimo di 30 punti) si applicano quando i fondi rustici risultano dotati di determinati investimenti fissi, direttamente o indirettamente produttivi. Altri coefficienti aggiuntivi (egualmente fino ad un massimo di 30 punti) possono essere determinati dalle Regioni qualora si rendano necessari per giungere ad una effettiva equità del canone.

Il calcolo dell'equo canone si fonda perciò sullo stesso meccanismo delle precedenti leggi n. 11/1971 e n. 814/1973 giudicate incostituzionali. L'innovazione consiste sostanzialmente nell'aumento del coefficiente moltiplicatore e nell'introduzione del concetto che nella fissazione dei coefficienti si dovrà tener conto non solo (anche se principalmente) della necessità di assicurare un'equa remunerazione al lavoro dell'affittuario e della sua famiglia, ma anche « della esigenza di riconoscere un compenso ai capitali investiti e agli altri apporti del locatore ».

Invero, a ben considerare, l'innovazione è più apparente che reale. In primo luogo, risulta tutt'altro che chiaro il significato che il legislatore attribuisce al « compenso ai capitali investiti e agli altri apporti del locatore »: si de-

ve intendere equo compenso? e in questo caso su quale base lo si deve misurare, dato che il termine *equo* è, si può dire, estraneo all'economia? (lo stesso problema si pone naturalmente per giudicare l'equa remunerazione del lavoro). Inoltre, il limite massimo del coefficiente moltiplicatore appare, in linea generale, inadeguato per stabilire remunerazioni accettabili per l'uso dei fondi rustici e insufficiente per consentire i suddetti compensi ai capitali e agli altri apporti del locatore. Ciò vale tanto più se si fa riferimento ad alcune regioni del paese, tra cui la Sardegna, nelle quali le qualità di coltura e le relative classi di produttività catastali sono caratterizzate da redditi dominicali piuttosto bassi (si consideri che in Sardegna il pascolo — che interessa attualmente e si presume interesserà in futuro i terreni maggiormente destinati all'affittanza — ha in media un reddito dominicale pari a 44,7 lire per ettaro).

Non è del tutto improbabile perciò che i nuovi coefficienti di calcolo del canone d'affitto (comprensivi anche dei punti che possono introdurre le Regioni) possano risultare non rispondenti per fissare quei valori adeguati cui si richiama la sentenza n. 155 del 1972 della Corte Costituzionale che dichiara illegittimi alcuni articoli della legge n. 11/1971. Ma, a parte il fatto della eventuale incostituzionalità o meno degli articoli della legge relativi alla fissazione del canone, non si può non osservare che congrui prezzi d'uso della terra giovano a lungo andare al settore agricolo e al suo sviluppo. Essi, difatti, favoriscono l'afflusso di capitali di categorie anche extra-agricole all'agricoltura, sia per l'acquisto di beni fondiari, sia, soprattutto (cosa più im-

portante), per investimenti fondiari, i quali consentono o facilitano all'imprenditore affittuario l'introduzione di nuove tecnologie ed esaltano perciò la funzione imprenditoriale e la produttività dei fattori aziendali.

Si può osservare in proposito che in passato, quando i canoni d'affitto erano in generale di entità non congrua ma bensì elevata in rapporto alla produttività della terra, gli investimenti fondiari compiuti da proprietari assenteisti sono stati molto modesti. Si deve rilevare però che fino a non molti anni fa la terra veniva riguardata dai proprietari non agricoltori più come bene rifugio che come strumento di produzione da valorizzare al fine di renderla il più possibile produttiva. Quest'ultima concezione della terra, per un insieme di ragioni economiche e politiche, si sta ora affermando. Da qui l'assunzione più sopra fatta.

Riguardo alla durata dei contratti di affitto le nuove norme stabiliscono che i contratti di affitto a conduttori non coltivatori e a coltivatori diretti, singoli o associati, hanno durata minima di 16 anni a decorrere dall'entrata in vigore della legge. Sono però previste alcune eccezioni. Per i contratti in corso a conduttori non coltivatori la durata decorre dall'inizio del contratto stesso, mentre per i contratti in corso a coltivatori diretti la durata varia a seconda del periodo in cui il rapporto ha avuto inizio: si va da un minimo di 12 anni per i contratti che hanno avuto inizio prima dell'annata agraria 1940 ad un massimo di 16 anni per i contratti che hanno avuto inizio successivamente all'annata agraria 1960. Altra eccezione riguarda l'affitto nelle zone montane nelle quali la durata dei contratti è prevista

in 6 anni « quando oggetto del contratto siano uno o più appezzamenti di terreno non costituenti, neppure nell'insieme, una « *unità produttiva idonea* », vale a dire « capace di assicurare un reddito annuale netto pari almeno alla retribuzione annuale di un salariato fisso comune occupato in agricoltura quale risulta dai patti sindacali vigenti nella zona ». L'affitto si intende tacitamente rinnovato per il periodo minimo previsto (16 e 6 anni a seconda che si tratti di affitto ordinario o particellare) in mancanza di disdetta di una delle parti. L'affittuario può tuttavia recedere dal contratto in qualunque momento, mentre il proprietario può chiedere ed ottenere la risoluzione anticipata del contratto soltanto se il coltivatore si sia reso colpevole di gravi inadempienze contrattuali in relazione al pagamento del canone e alla normale conservazione del fondo e delle attrezzature e non provveda, entro due mesi dalla contestazione, a sanare le inadempienze. Il che significa, di fatto, che solo all'affittuario è data la reale possibilità di recedere dal contratto.

Ad ogni modo, la durata dei contratti d'affitto stabilita dai nuovi patti agrari non si può che giudicare eccessiva, di per sé stessa ed in considerazione del fatto che i pur previsti coefficienti annui di adeguamento del canone (da stabilire sulla base dei prezzi alla produzione dei prodotti agricoli, dei costi dei mezzi di produzione, della remunerazione del lavoro, del mutamento del valore della lira) agiscono su canoni base, come si è detto, di entità per lo più molto modesta. Una durata inferiore (intorno ai dieci anni come viene fissata in altri paesi della CEE) avrebbe egualmente garantito la stabilità dell'azienda,

necessaria perché si possano attuare processi produttivi efficienti, e, se combinata con un canone di entità congrua, avrebbe potuto conferire all'affitto la funzione di strumento capace di realizzare, nel medio e nel lungo periodo, la formazione di aziende di ampiezza più estesa (visto che le aziende agricole italiane sono in genere di ampiezza molto modesta) e con maggior grado di efficienza. Del resto il principio della ricomposizione aziendale, cioè della ricomposizione che si compie non sul piano della proprietà delle terre da accorpare, ma su quello dell'azienda e solo ai fini dell'efficienza dell'azienda, tende a guadagnare spazio ed interesse fra gli studiosi di diritto agrario e comincia ad avere accoglimento nelle legislazioni agrarie più avanzate.

In materia di miglioramenti fondiari le nuove norme ripropongono, con qualche innovazione migliorativa, le disposizioni contenute nella legge n. 11/1971. Tanto il proprietario quanto l'affittuario possono eseguire opere di miglioramento purché corrispondano ai « programmi regionali di sviluppo » o, quando questi manchino, « alle tendenze di sviluppo delle zone in cui è ubicato il fondo ». Il proprietario può sostituirsi all'affittuario nel caso sia egli a prendere l'iniziativa di attuare una trasformazione fondiaria, e l'affittuario può realizzare o completare le opere di miglioramento programmate dal locatore e da questi non iniziate entro determinati termini o non completate. All'affittuario che esegue miglioramenti fondiari spetta, al momento della cessazione del rapporto, una indennità pari all'aumento di valore del fondo conseguente ai miglioramenti. Al proprietario che ese-

gue opere di miglioria spetta invece l'aumento del canone d'affitto corrispondente al nuovo classamento del fondo.

Dopo una lunga epoca in cui i miglioramenti fondiari sono stati di fatto di esclusiva spettanza del proprietario, si è giunti, prima con la legge n. 11/1971 e poi con le norme attuali, a consentire anche agli affittuari, cioè agli imprenditori, la programmazione e la esecuzione di opere di trasformazione fondiaria. Ciò non può che giovare allo sviluppo dell'agricoltura. È bene considerare, tuttavia, che sulla base della nuova normativa soltanto gli affittuari potranno in realtà effettuare opere di miglioramento per le quali otterranno la giusta indennità. I prestabiliti coefficienti del reddito dominicale sono tali, infatti, che solo in casi particolari una loro variazione può dar luogo ad aumenti del canone capaci di compensare l'onere dell'investimento compiuto dal locatore. Ed in una simile situazione sarà assai improbabile che questi esegua miglioramenti.

Il titolo II del disegno di legge contiene la più sostanziale innovazione rispetto alla vecchia legislazione agraria italiana: la conversione in affitto, entro quattro anni dall'entrata in vigore della legge, a richiesta di una delle parti, dei contratti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione agraria e di soccida. Si cancellano in tal modo rapporti secolari tra proprietà, impresa e lavoro e si dà l'avvio a processi di cambiamento nell'agricoltura: presumibilmente più nel mondo agricolo che nelle campagne.

Si è visto che le imprese associate registrano da tempo una tendenza alla diminuzione. Al 1970 la mezzadria si è ridotta su appena il 5,5% della superficie occu-

pata dalle aziende agrarie censite e tutto fa ritenere che al momento attuale essa risulti ancor più assottigliata. Le stesse varie forme di colonia parziaria, di compartecipazione e di soccida hanno visto diminuire sempre più la loro antica importanza, anche se ancora, specie nel Mezzogiorno, trovano in territori caratterizzati da particolari strutture fondiari e agrarie, il loro luogo economico. Inoltre, in tutti i paesi della CEE si nota la tendenza all'abbandono dell'impresa parziaria tradizionale e allo sviluppo di quella singola o associata su nuovi modelli, nonché alla estensione dell'affitto per favorire l'ampliamento dell'ampiezza aziendale e per migliorarne la efficienza. Ciò nonostante non sembra appropriato un provvedimento legislativo che decreta la fine delle imprese parziarie. In alcune realtà agricole, sia pure limitate territorialmente, esse svolgono un ruolo importante, con soddisfazione dei coimprenditori (concedente e concessionario). E in tali realtà le nuove norme sui patti agrari emarginano inevitabilmente dall'agricoltura ceti imprenditoriali capaci senza peraltro garantire in qualche modo un maggiore o, al limite, un eguale sviluppo agricolo (garantiscono soltanto un aumento del reddito netto del futuro affittuario, se non altro a causa dell'entità modesta che viene ad assumere il canone d'affitto).

D'altra parte riesce difficile immaginare cambiamenti nell'agricoltura italiana in senso nettamente positivo con la trasformazione delle imprese parziarie in affittanze. In primo luogo perché, anche ipotizzando una maggiore efficienza delle future aziende in affitto, la superficie interessata alla conversione del tipo d'impresa rappresen-

ta, come si è visto, una quota molto modesta della superficie agricola utilizzata. In secondo luogo perché la nuova normativa esclude dalla conversione in affitto i fondi oggetto di contratto associativo che nelle « attuali condizioni o a seguito della realizzazione di un piano di sviluppo aziendale » non costituiscano unità produttive idonee a consentire, per condizioni obiettive di redditività e produttività, la formazione di imprese agricole valide sotto il profilo tecnico ed economico. In tal modo la superficie interessata alla conversione di tipo d'impresa si assottiglia di non poco.

Per certi versi sarebbe apparsa più logica ed opportuna la esclusione dalla conversione in affitto delle imprese parziarie ben dimensionate, ben gestite e dotate di un buon livello di efficienza, e la limitazione della stessa conversione ai fondi che invece ora vengono esclusi, abbinandola agli accorpamenti necessari per formare aziende autonome e vitali. In tal modo si sarebbero mantenute in vita imprese produttive, si sarebbero evitati contrasti economici e sociali, non necessari, e si sarebbe favorito un utile processo di accorpamento aziendale. Anche in questo caso, tuttavia, gli schemi rigidi avrebbero comportato inconvenienti di non poco conto. Difatti numerose colonie parziarie e compartecipazioni, soprattutto nel Mezzogiorno, sono parte di imprese più ampie, articolate su diversi fondi, le quali nell'attuale situazione fondiaria rappresentano l'unica forma che consente al colono o partecipante, il più delle volte anche proprietario coltivatore diretto, di assicurare dimensioni accettabili alla propria impresa.

Tuttavia, la conversione delle

imprese parziarie in affittanze prevista dai nuovi patti agrari, anche se non necessaria e forse non utile, potrebbe risultare più accettabile se il contratto d'affitto fosse regolato in maniera più elastica e tale da garantire remunerazioni

congrue a coloro che apportano al processo produttivo il capitale fondiario. Del resto, lo si è detto in precedenza, una simile configurazione dell'affitto non ostacola ma a lungo andare favorisce lo sviluppo complessivo del settore agricolo.