

Riflessioni giuridiche sui temi del Simposio

E. Casadei*

1. Volentieri accolgo le sollecitazioni del prof. Sorbi a prendere la parola in questo interessante Simposio, anche se ero intervenuto soltanto per ascoltare gli insegnamenti altrui. Come giurista, naturalmente, potrò offrire contributi diversi da quelli finora proposti.

Voglio subito esprimere il mio compiacimento sincero per questa iniziativa, che avvia un confronto comparatistico con gli amici spagnoli nelle discipline estimative. Negli studi giusagraristici un confronto di questo tipo è in atto ormai da tempo, con felici risultati. Numerosi incontri hanno già avuto luogo, sia in Italia, sia in Spagna, e ricordo, da ultimo, quello svoltosi da poco più di un anno a Lérida, nell'ambito della IV Giornate camerti di diritto agrario comunitario, sul regime giuridico dei terreni forestali.

Io credo che un adeguato sviluppo della comparazione nelle discipline singole possa consentire, in un futuro non lontano, un più ampio confronto a livello interdisciplinare, su temi di comune interesse dei giuristi e degli studiosi dell'estimo.

Temi di questa natura certamente non mancano, e anche nel nostro Simposio numerosissimi risultano gli stimoli per i cultori del diritto e in particolare per gli agraristi. Di essi cercherò ora di tener conto, limitandomi a quelli che ritengo più significativi.

2. Stamane gli amici e colleghi Lechi e Dini, ma anche altri, si sono soffermati sui problemi del catasto rustico. Voglio richiamare l'attenzione sul fatto, del resto ben noto, che ormai da più di vent'anni il reddito dominicale viene utilizzato, oltre che per i fini suoi propri, anche per la determinazione del corrispettivo per la concessione in affitto dei fonti rustici, dalla legge discutibilmente denominato "equo", mentre in modo più corretto esso può considerarsi semplicemente come canone legale, purtroppo abbastanza lontano da una reale equità.

*Prof. Ordinario di Diritto agrario nell'Università degli Studi di Bologna

Per la determinazione del canone, tuttavia, si usano ancora i vecchi estimi commisurati ai valori monetari del triennio 1937-1939, sicchè per il reddito dominicale gli aggiornamenti catastali dovrebbero farsi con due calcoli diversi e paralleli, ciò che dubito possa risultare agevole con il passare del tempo.

L'uso dei vecchi estimi, inoltre, non manca di porre seri problemi di costituzionalità. La Corte Costituzionale, infatti, con la sentenza n. 139 del 7 maggio 1984, li ha ritenuti accettabili, pur con le loro non poche manchevolezze, solo in mancanza di altri elementi cui fare ricorso, e ha osservato che, con l'imminente entrata in vigore degli estimi nuovi, il mancato impiego di questi ultimi porrebbe il problema dell'intrinseca razionalità di un sistema fondato su elementi ormai superati.

Gli estimi nuovi, ritenuti i soli idonei allo scopo, in quanto rispondenti allo stato attuale dell'agricoltura, a causa di alcuni rinvii sono stati attivati con qualche ritardo, ma ora sono operanti e, semprechè si voglia persistere nell'uso del parametro catastale, occorrerebbero contributi da parte degli studiosi delle discipline estimative sui modi della loro utilizzazione ai fini della determinazione del canone. Tali contributi sarebbero infatti necessari al legislatore per adeguarsi alle ricordate indicazioni della Corte Costituzionale con scelte ragionevoli e corrette sul piano economico.

Non credo, tuttavia, che per la fissazione del canone la legge possa considerarsi lo strumento migliore. Com'è noto, da tempo essa non riesce a dare buona prova, sia perchè squilibrata a favore dei concessionari, sia perchè troppo rigida ed uniforme dinanzi all'estrema varietà di condizioni dell'agricoltura del nostro Paese. A mio avviso lo strumento più valido oggi disponibile è rappresentato dalle pattuizioni derogatorie previste dall'art. 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203, sia in sede collettiva, fra le organizzazioni professionali, sia in sede individuale, con la loro necessaria partecipazione per l'assistenza ai privati.

Tali pattuizioni comportano certamente significative aperture all'autonomia negoziale dei singoli, ma la presenza dei sindacati è in grado di far prevalere su di essa le esigenze dell'autonomia collettiva, cioè gli interessi di categoria istituzionalmente affidati alle loro cure. Questo, del resto, giustifica la stranezza apparente di una disciplina legislativa al contempo coercitiva a pena di nullità o derogabile, operando la deroga sotto il controllo di organismi che hanno come principale funzione la tutela degli interessi di categoria. Al riguardo è evidente come un adeguato sviluppo della contrattazione collettiva, idoneo ad orientare

preventivamente le pattuizioni individuali, costituirebbe il mezzo migliore per un buon funzionamento dell'intero sistema.

3. Altro problema su cui occorrerebbe seriamente soffermarsi è quello dell'incidenza delle normative comunitarie sul valore dei terreni.

Le quotizzazioni di prodotti particolarmente importanti per l'economia di intere zone agrarie, il divieto di determinati impianti, le misure di estensivazione, il meccanismo del ritiro dei seminativi della produzione, sono interventi che non possono essere rimasti privi di conseguenza sul mercato dei suoli agrari. Ed altri e forse più significativi problemi verranno dalla riforma ora in cantiere, il c.d. piano Mac Sharry, i cui connotati, tuttavia, non sono ancora stabiliti in modo definitivo, sicchè risulta prematuro soffermarvisi ora.

Si può comunque notare come la politica agricola della Comunità sia in continuo sommovimento. Dopo le scelte strategiche iniziali, peraltro più volte disattese, da qualche tempo essa procede con faticosi adattamenti congiunturali ai problemi via via emergenti, con affanno nel governo delle cose presenti e con difficoltà a predeterminare il futuro.

4. Per venire al terzo dei temi oggetto del nostro incontro, cioè alle questioni ambientali, io credo che in questa materia, ferma sempre l'esigenza di un'assoluta priorità della tutela delle risorse naturali, si debba cercare una migliore armonizzazione tra istanze ecologiche e profili economici.

E' noto, ad esempio, che la c.d. legge Galasso (d.l. 27 giugno 1985, n. 312, contenente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431), sottopone al vincolo paesaggistico di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, fra gli altri, i territori coperti da foreste e da boschi, ancorchè percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento (art. 1, comma 1°, lett. g), comma aggiunto, con gli otto successivi, e come 51, all'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, emanato in attuazione della delega di cui alla legge 22 luglio 1975, n. 382, che contiene norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione; l'art. 82 ha per oggetto i beni ambientali ed è posto nel capo riguardante l'urbanistica). Il successivo comma 4° del medesimo art. 1, costituente comma 81 del ricordato art. 82, precisa che nei boschi e nelle foreste di cui alla lettera g) sopra citata, sono consentiti il taglio colturale, la forestazione, la rifeorestazione, le opere di

bonifica, anticendio e di conservazione previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia.

Non mancano incertezze sulla nozione di taglio colturale, ma è evidente che un'interpretazione troppo restrittiva, intesa ad ammettere solo potature o ripuliture per il più rigoglioso sviluppo delle piante, con esclusione di tagli diretti alla raccolta del prodotto legnoso, se, in base alle prime apparenze, risulta meglio in armonia con la tutela dei beni forestali, in realtà costituisce gravissimo ostacolo all'incremento delle superfici boschive. I proprietari dei suoli, infatti, sono scoraggiati dall'investimento a foresta, gravoso sia per le risorse occorrenti, sia, ancor più, per la lunga durata, se non hanno la sicurezza di trarre da esso qualche ragionevole reddito, e l'incertezza interpretativa di cui si è detto riduce nei fatti l'efficacia degli incentivi al rimboschimento previsti nelle normative comunitarie.

A parte questo esempio specifico, più in generale conviene osservare come la tutela dell'ambiente, lungi dal costituire un fatto antieconomico, rappresenti la scelta economicamente più valida dell'uso del suolo, secondo una visuale complessiva e quindi organica e lungimirante. E' appena il caso di notare, infatti, come un sommario ed imprevedente governo del territorio, se nell'immediato può consentire qualche risparmio di costi nell'impianto e nell'esercizio delle attività che si svolgono su di esso, nel più lungo periodo può comportare, e in genere comporta, conseguenze negative il superamento delle quali richiede risorse ben più elevate.

La tutela ambientale non è dunque qualcosa di esterno al dato economico, ma elemento essenziale per una più compiuta visione di esso, elemento reso necessario dal fatto che l'incremento dell'antropizzazione e lo sviluppo delle tecnologie e della loro capacità di incidere sull'ambiente, impongono di considerare come finite e, anzi, come sempre più preziose, anche le risorse naturali. Ciò comporta che tutte le scelte relative all'uso del suolo devono essere guidate da un'adeguata capacità di calcolo economico complessivo.

Di ciò si potrebbe portare una serie indefinita di esempi, e il primo che viene alla mente è quello delle decisioni relative alla scelta dei terreni da sottrarre all'agricoltura per destinazione ad usi diversi, scelta tendenzialmente effettuata sulla base della più immediata convenienza, e quindi spesso diretta ai suoli più comodi ed accessibili, cioè a quelli migliori anche dal punto di vista agricolo, perchè da maggior tempo colonizzati con largo impiego di lavoro e di capitali. Un calcolo più