

ESTUDIOS

LA DESMEMBRACION DE TIERRAS EN LA REFORMA AGRARIA ITALIANA

EL proyecto de ley para la reforma agraria italiana presentado en el Senado por el Ministro Segni el día 5 de abril de 1950, quedó hasta hoy dormido en las carpetas de la insigne Corporación; tanto, que los pesimistas dudan ya de que pase a ley definitiva del Estado.

Sea cualquiera la suerte que toque al proyecto de ley, es cierto que es el resultado de largas meditaciones y discusiones que inmediatamente después de la guerra impuso la trágica condición agrícola italiana. Eminentes sabios de cuestiones agrarias, peritos, políticos y sociólogos, en libros y en folletos, en conferencias y discursos, dejaron oír en mil ocasiones su voz, proclamando de consuno la necesidad de la reforma agraria y sugiriendo una inmensa variedad de proposiciones para actuar del mejor modo posible (1).

(1) Entre las publicaciones que pueden consultarse con fruto acerca de esta cuestión, se pueden citar las siguientes: CAZZI, B.: *Antologia della questione meridionale* (Pról. de G. Salvemini). Milán, Ediciones de Comunità, 1950; CIASCA-PERINI: *Riforme agrarie antiche e moderne*. Florencia, Sansoni, 1946; I problemi rurali del mezzogiorno (Pastoral colectiva de los Obispos del Sur de Italia, 25 de enero de 1948), Roma. Ediciones Presenza, 1948; MEDICI, G.: *L'agricoltura e la riforma agraria*. Milán, Rizzoli, 1946; N. N.: *Leggi di riforma fondiaria e provvedimenti connessi*. Roma. Ediciones de Agricultura italiana, 1951; PAGANI, L.: *La riforma agraria in Italia*, Venezia. Arti Grafiche Esperia, 1946; PEREGO, A.: *Consideraciones acerca de la política agraria italiana* en FOMENTO SOCIAL, abril-junio de 1950,

Fruto primero de tal fermento de ideas, apareció el artículo 44 de la Constitución, que reproducimos íntegramente: "A fin de conseguir el aprovechamiento razonable del suelo y de establecer equitativas relaciones sociales, la ley impone obligaciones y cargas a la propiedad privada de la tierra; fija límite a su extensión, según las regiones y zonas agrarias; promueve e impone bonificaciones de tierras, transformaciones de latifundios y reconstrucción de unidades productivas; ayuda a la pequeña y media propiedad. La ley provee especialmente a las zonas montañosas."

En medio de su indeterminación y generalidad, contiene en germen este artículo la reforma agraria, sancionando equitativamente el principio de la finalidad económico-social y disfrute razonable del suelo, que ha de reglamentarse mediante leyes y reglamentos estatales y disciplinarios, a fin de limitar la propiedad y de tomar medidas oportunas en la productividad de la tierra.

Lógicamente, la reforma general debería consistir en la actuación viva de esta disposición constitucional; pero no se ha llegado a eso. Por otra parte, la necesidad urgente de resolver, al menos en parte, la espinosa cuestión agrícola, ha impulsado al Gobierno a abordar algunas cuestiones particulares en espera de la reforma general. Así, en el año legislativo de 1950 se promulgaron varias leyes agrarias, como la de 12 de mayo de 1950, número 230 (*Gaceta* de 28 de mayo), para la colonización de Sila y de los terrenos adyacentes; la ley de 15 de julio de 1950, número 505 (*Gaceta* número 169). Véase la ley de 16 de junio de 1951, número 453; *Gaceta*

páginas 175-191; *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*. Roma. Istituto poligrafico dello Stato, 1947; ROSSI, M.: *Prontuario per il calcolo delle quote di esproprio della riforma fondiaria*. Bolonia. Edizione agricole, 1951; ROSSI-DORIA *Riforma agraria e azione meridionalista*. Bolonia. Edizioni agricole, 1951; RUINI, M.: *Il limite della proprietà secondo la Costituzione* en *Giornale d'agricoltura*, 15-22 de agosto de 1948; RUINI, M.; SERPIERI, A.; BANDINI, M.; BOLLA, G.: *La riforma agraria como redistribuzione della proprietà*, Bolonia, Edizioni agricole, 1949; SALOMONE ROCCO: *Inizio della riforma agraria nella zona silana*, en *Civitas*, febrero 1951, págs. 61-66; SERPIERI, A.: *La riforma agraria in Italia*, Roma, 1946; VANZETTI, C.: *La riforma fondiaria nel pensiero degli economisti agrari italiani*, en *Rivista di Diritto agrario*, 1948, fsc. 3.º; ZANINI: *La riforma agraria in Sicilia*, Palermo, Pezzino, 1948.

número 143), relativa a los contratos agrícolas; las dos leyes de 10 de agosto de 1950, números 646 y 647, para la constitución de la Casa del Sur (mil millones) y para la ejecución de obras extraordinarias de interés público en la Italia centroseptentrional (doscientos mil millones), y la ley de 21 de octubre de 1950, número 841 (*Gaceta* del 28 de octubre). Siguieron las normas presidenciales para la aplicación de la ley de 30 de agosto de 1951, conocidas comúnmente como reforma de *poda*, para la desmembración, bonificación, transformación y entrega de tierras a los cultivadores (2).

De estas leyes, las del 12 de mayo y 21 de octubre se encaminan a la reforma fundiaria en el sentido estricto de la palabra, y ambas llevan consigo la desmembración, la colonización y redistribución de tierras. Mientras que las normas para la colonización de la altiplanicie silana y de los territorios jónicos colindantes (ley de 12 de mayo de 1950, número 230) proveía a la expropiación de terrenos de propiedad privada susceptibles de transformación que hubieran pertenecido a personas físicas o morales después del 15 de noviembre de 1949, con más de 300 hectáreas (art. 2.º), la ley *poda* (21 de octubre de 1950, número 841) corregía tal criterio de expropiación, introduciendo un genial mecanismo de expropiación conforme a una bien estudiada tabla aneja a la ley.

Como juzgamos que será grato a nuestros lectores ilustrar el asunto, transcribiremos el artículo correspondiente de la ley (art. 4.º) y la tabla aneja; explicaremos con ejemplos el funcionamiento de la tabla, y añadiremos algunas consideraciones al sistema.

El artículo 4.º de la ley dice así: "En los territorios considerados en la presente ley, la propiedad privada de la tierra existente el 15 de noviembre de 1949 queda sujeta a expropiación, conforme a una cuota determinada sobre la renta de

(2) Se llama así con este nombre de *poda* (*stralcio*) esta ley, porque nació de una conferencia de prensa publicada el 14 de marzo de 1950 por De Gasperi, el cual, hablando a los periodistas de esta ley, les dijo que estaba recortada del proyecto general de reforma, para que se aplicara en el Sur de Italia, antes de la aprobación total del proyecto que estaba en el Parlamento.

La significación de la tabla aparece clara. Únicamente conviene notar que en casos de tener que habérselas con precios medios unitarios comprendidos entre cifras expuestas en ella, habrá de calcularse el porcentaje por una interpolación entre los límites más próximos.

2.—*Mecanismo contable de la expropiación*

El texto y la tabla de la ley, fácilmente comprensibles para el especialista, quizá no lo sean para el lector menos especializado. Será bueno de todos modos ilustrar la materia con algunos ejemplos.

Previamente a la cuota de expropiación, hay que determinar tres cantidades: la superficie total, el imponible total, el imponible medio por hectárea. La superficie total y el imponible total se obtienen sumando respectivamente las superficies parciales y sus imponibles correspondientes. El imponible medio por hectárea se obtiene dividiendo el imponible total por la superficie total. Hay que desechar en el cálculo de imponible medio las superficies de bosques e improductivos, ya que de otro modo, advierte el Ministro Segni, se obrarían injusticias terribles.

Supónganse dos propiedades, A y B, de 2.000 hectáreas de siembra, idénticas, con un imponible medio de mil liras por hectárea; pero que a la propiedad B vayan anejas dos mil hectáreas de bosque, con un imponible de 30 liras por hectárea. De no aplicarse el criterio arriba expuesto, los porcentajes de expropiación serían:

	A	B
Imponible total	200.000	260.000
Imponible medio por Ha.	1.000	118
Porcentaje de expropiación.	22,50 %	70,7 %

lo cual sería injusto, ya que los bosques no son fácilmente transformables en tierras de cultivo y las dos propiedades, por lo que toca a siembra, tienen características idénticas.

Por el contrario, con el procedimiento legal, las percentuales de expropiación serían:

	A	B
Imponible total	200.000	260.000
Imponible medio por Ha.	1.000	1.000
Porcentaje de expropiación	22,50%	28,8%

lo cual parece ya completamente justo (cfr. Relación ministerial de 5 de abril al Senado).

Ilustremos con un ejemplo la determinación del imponible medio por hectárea, ya que hemos visto que deben excluirse los bosques y las propiedades incultas.

Sea una propiedad cuyas catastrales sean:

Has. de siembra...	250	Imponible...	82.000 liras
" de viñedo....	32	" ...	30.800 "
" de bosque....	540	" ...	51.600 "
<i>Total</i>	882	Imponible...	164.400 liras

el imponible medio, debiéndose dejar cuanto al bosque afecta, será:

$$\frac{82.000 + 30.800}{250 + 32} = 400$$

De no ser bosque las 540 hectáreas del ejemplo propuesto, sino otro cultivo cualquiera, el imponible medio por hectárea hubiera sido sencillamente:

$$\frac{164.400}{882} = 200$$

La superficie total sirve, como se ha visto, para el cálculo del imponible medio por hectárea. En cambio, para calcular

la cuota de expropiación, ésta ya no sirve. Los elementos de cálculo son, por consiguiente, dos: el imponible total y el imponible medio. Calculados estos datos, la tabla de expropiación trabaja automáticamente.

1. El imponible debe dividirse por escalas.

2. A cada escalón deben aplicarse los porcentajes de expropiación indicados en la columna correspondiente al imponible medio por hectárea.

3. Los resultados parciales obtenidos, aplicado a cada escalón el respectivo porcentaje, se suman, y se obtiene en forma de imposables la cuota de expropiación total.

De la relación del Ministro Segni al Senado (5 de abril de 1950) sacamos los siguientes ejemplos, que esclarecen magníficamente el procedimiento (3).

Supongamos cuatro diversas propiedades con un imponible catastral complejo de 300.000 liras. Pero que la primera propiedad, trabajada intensivamente, tenga un imponible medio por hectárea de 900 liras; la segunda, de 600; la tercera, de 400, y la cuarta, de 200.

Primer caso: propiedad con imponible catastral total de 300.000 liras, con imponible medio por hectárea de 900 liras.

<i>Escalas de imponible</i>	<i>Porcentaje de expropiación</i>	<i>Expropiación total</i>
De 0 a 30.000.....	Exento	—
De 30.000 a 100.000.....	"	—
De 100.000 a 200.000.....	48 %	48.000
De 200.000 a 300.000.....	53 %	53.000
		101.000

como un 34 por 100 del valor de la propiedad considerada.

(3) Téngase en cuenta que las cifras no coinciden porque el Ministro maneja cifras de las tablas del proyecto de ley algo distintas.

Por análoga manera, si consideráramos otros casos de un imponible total de 300.000 liras y un imponible medio de 600 liras por hectárea, nos daría un total de 125.000 liras de expropiación, y si el caso fuera de un imponible total de 300.000 liras, con un imponible medio de 400 liras, nos daría un total de 159.000 liras; etc.

Estos ejemplos sirven para dar idea clara del funcionamiento del mecanismo contable de la expropiación.

De no estar el caso dentro de las escalas fijadas, habría que acudir, como queda dicho, a la interpolación, para las cuales ha hallado una sencilla fórmula M. Rossi en su *Prontuario per il calcolo delle quote di esproprio della riforma fondiaria* (Bologna, Edizione agricole, 1951).

3.—*Observaciones al sistema desmembrativo de la ley*

De la rápida ojeada que hemos dado al mecanismo de desmembración de tierras de la ley que comentamos, aparece en primer término que no procede la ley con un criterio geométrico, sino con uno económico, valorando las cuotas de desmembración. En suma, no es la materialidad extensiva de la superficie la que se considera como factor decisivo del cálculo, sino, por el contrario, es el valor económico de la propiedad representado en el rédito imponible catastral de 1.º de enero de 1943. A este rédito se aplica el porcentaje de desmembración correspondiente a su imponible medio por hectárea, y se obtiene en forma de rédito imponible la cantidad de tierra que tiene que expropiarse.

Este sistema permite agrupar la propiedad fundiaria de manera más real, pues es evidente que la materialidad, por ejemplo, de 300 hectáreas no puede ser un criterio exacto ni aproximativo para calcular lo que vale una posesión. Trescientas hectáreas de terreno fértil de riego en el valle del Pó pueden considerarse como una propiedad enorme, al paso que 300 hectáreas de siembra en la Cerdeña no pasan de ser una propiedad mediana. Si el criterio de desmembración fuera geométrico, se gravarían ciegamente lo mismo terrenos ri-

cos y terrenos pobres, con evidente violación de toda justicia distributiva.

Por el contrario, con el sistema económico adoptado, regulando la desmembración de la propiedad por el rédito imponible, se puede mantener la justicia distributiva. Supuesto un igual rédito imponible (total y medio por hectárea), dos propietarios son igualmente gravados, porque a cada uno se le quita una parte igual de su renta, aunque la superficie correspondiente no tenga la misma extensión superficial.

Además, el criterio de desmembración adoptado por la ley no sólo asegura la suficiente observancia de la justicia distributiva, sino provee también mejor a una equitativa distribución de las cargas de desmembración con la progresividad inherente al sistema.

Observando la tabla de la parte segunda, en la que se refieren los porcentajes de desmembración, se nota la fuerte progresividad, hasta llegar a un 95 por 100, cuando se trata de tierras que tienen un rédito imponible bajo por hectárea. Esto significa que la ley favorece la propiedad que responde a una función social y económica, mientras grava más duramente la del absentista conforme el decrecimiento del rédito medio imponible por hectárea. Este recurso permite también respetar en su casi integridad muchas haciendas agrícolas magníficas de alto valor económico y de vital interés para la comunidad, y al mismo tiempo unir enérgicamente el latifundio y, en general, la propiedad menos cultivada, que constituye un peso muerto para la colectividad, ya que no responde eficientemente a la función económico-social de la propiedad.

La voluntad del legislador de distribuir el gravamen de desmembración conforme a un criterio de progresividad, resulta evidente de las decisiones tomadas para aquella propiedad que, teniendo un rédito medio imponible por hectárea inferior a 100 liras, llega todavía a un imponible total por encima de las 60.000 ó las 100.000 liras. Se trata en tales casos de extensísimas propiedades fuertemente depreciadas. La ley las grava duramente, estableciendo, en el caso de una propiedad de tal categoría con más de 60.000 liras de impo-

nible total, que en vez de una escala exenta de 30.000 liras, tenga sólo una exención de 10.000, y en el caso de una propiedad (siempre dentro de esta categoría) que supere las 100.000 liras de imponible total, que no goce de alguna escala exenta de rédito imponible, sino que esté sujeta a desmembración desde la primera lira. En ambos casos los porcentajes de de desmembración son los más altos de todos.

Así también aparece la intención del legislador de favorecer y proteger la propiedad eficiente no sólo en los porcentajes menores con que se grava, sino también en el hecho de que el artículo 10 de la ley admite la total exención de desmembración en "terrenos de cultivo intensivo que no forman haciendas agrarias orgánicas y eficientes", siempre que satisfagan a las siguientes condiciones: que la producción media unitaria del cultivo principal de la misma haya sido en el último quinquenio superior en un 40 por 100, al menos, a un cultivo idéntico de la hoja del catastro agrario a que pertenece dicha hacienda; que el trabajo fijo y eventual de la superficie laborable, calculado en el último trienio conforme a la tabla aneja al Reglamento para la ejecución de la ley, no sea inferior a 0,3 unidades por hectárea; que las condiciones económicas y sociales de los campesinos que vivan en dicha hacienda sean netamente superiores a las condiciones medias de la zona, habida particular cuenta de la continuidad del trabajo y de la participación de los trabajadores en el resultado de la producción; que la hacienda y las casas de colonos respondan a las exigencias de la higiene, y que se pida al Ministerio de Agricultura para la aplicación del presente artículo el permiso correspondiente (ley 21 de octubre de 1950, número 841, art. 10).

A la luz de estas consideraciones, nos parece que puede uno atenerse al juicio del Senador Medici, para el cual esta ley es una tentativa de sustitución de la propiedad de cultivo extensivo en favor de unos privilegiados con pequeña propiedad y de tendencia claramente productiva (*Il Messaggero*, 13 octubre 1950).

* * *

Admitida la bondad intrínseca del sistema de desmembración adoptado en la ley, quedan todavía algunas observaciones por hacer.

Procede la ley sin consideración alguna al número de hijos de los propietarios. Mientras el proyecto de ley de la reforma general admite en el artículo 7.º un aumento de exención de la desmembración por cada hijo a partir del segundo, y aunque esto se contenía en el proyecto de la ley que comentamos, desapareció cuando se llegó a su aprobación. Así queda clara la falta de equidad entre propietarios de iguales terrenos y de diverso número de hijos.

Durante la discusión de la ley propusieron los liberales una enmienda en favor de los propietarios con hijos, pero desapareció ésta cuando el Ministro Segni habló de seguros tranquilizadores a favor de las familias numerosas. Así quedó en la penumbra esta falta de equidad entre familias numerosas y no numerosas, a pesar de las palabras tranquilizadoras del Ministro.

En segundo lugar, la reforma provee parcialmente, en el sentido de que el Gobierno, presentando el proyecto de ley, ha insistido que el ámbito de actuación de las disposiciones en ella convenidas no estaban rígidamente circunscritas, para dejar la posibilidad de ir adonde la urgencia fuera mayor. Ahora bien, tal indeterminación se resuelve en cierta libertad de iniciativa y de acción del Gobierno en la aplicación de la ley en el tiempo y en el espacio; y aparte del peligro de sobrepasar los poderes otorgados por la ley, podría engendrar también la persuasión que esta ley, con su ductilidad, pudiera bastar a resolver suficientemente el problema de la tierra, y así, disminuir el ansia de llegar a un proyecto general que, como hemos dicho, duerme todavía en las carpetas del Senado. Ello sería fatal para la economía agraria italiana si se prolongara por mucho tiempo, porque crearía un sentido de incertidumbre que pesa como espada de Damocles sobre la agricultura e impide la afluencia de capitales en este sector económico.

En cambio, reputamos sin fundamento una acusación

que a menudo se hace a la ley y que podría hacerse de la misma manera a la reforma general. Se habla de injusticia porque el legislador, mientras asume la tarea de reglamentar la economía agrícola, no hace nada por reglamentar la riqueza industrial, dejando así oprimido el capital agrario, mientras se queda libre el industrial.

La objeción peca de superficial, aun cuando aparentemente es apta para difundir y crear descontento y desconfianza en los medios legislativos.

No se puede negar, como notaba hace años Luis Pagani (*La Riforma agraria in Italia*, Venecia, Arti Grafiche Esperia, 1946, págs. 46-47), que realmente Italia tiene necesidad de reforma agraria industrial, y que sería deseable que con una sabia unión de impuestos progresivos se llegara a una nivelación deseable de las fortunas que permitiera realizar una condición sustancialmente igual para todos los ciudadanos de la nación, coincidiendo en esto con lo que nosotros mismos hemos defendido en alguna parte (A. Perego, *Il fondamento meteonomico del sistema progressivo dell'imposta*; en *Civiltà Cattolica*, 19 agosto y 16 septiembre 1950). Pero la cuestión rural urge más que la industrial; los capitales industriales, por su rápido movimiento circulatorio, cumplen, al menos en parte, mejor que los agrarios la función social de la propiedad. Frente a un concepto solidarista de la sociedad civil, es, pues, claro que puede la autoridad imponer sin injusticia una carga a un grupo de hombres, aun dejando exentos a otros de la misma categoría, cuando así lo exija el bienestar general. Así, puede imponerse a una división de soldados defender hasta lo último una posición para frenar al enemigo y permitir la retirada del grueso del ejército, y ninguno podría condenar tal modo de obrar achacándolo a injusticia.

La ley, pues, que comentamos, satisfaciendo a una urgente necesidad de incrementar la producción agrícola de regiones particularmente depreciadas y de resolver la desigualdad social de amplias capas de poblaciones rurales, no puede menos de estimarse justa, aun separada de la reforma agraria e industrial, al mantener un sabio criterio de justicia. No será

perfecta, porque es humana; pero ojalá que sus ejecutores cumplan honestamente su delicada misión, a fin de que por los felices resultados que de la ley se esperan pueda el legislador sentirse animado a dar pasos más decisivos en orden al bienestar general del país.

Cuglieri, diciembre 1951.

ANGEL PEREGO

