

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **GATTO Simone, ZUCCALA', RAIA, DE MARZI, RENDA, CIFARELLI, GALANTE GARRONE, CORRAO e SEGRETO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 MAGGIO 1969

Norme integrative della legge 22 luglio 1966, n. 607, per la determinazione del canone e per il riscatto delle enfiteusi urbane ed edificatorie

ONOREVOLI SENATORI. — I rilievi mossi alla legge 22 luglio 1966, n. 607 dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 37 del 13 marzo 1969, oltre a rendere necessaria una nuova normativa di legge per la determinazione dei canoni relativi alle enfiteusi agrarie stipulate dopo il 28 ottobre 1941, hanno posto con urgenza il problema di dare una sicura soluzione di legge all'enorme numero di controversie sorte tra concedenti di terreni *ad aedificandum* ed enfiteuti che, seguendo l'espressa volontà del Parlamento, si erano attenuti, dopo la pubblicazione della predetta legge del 1966, ai criteri di fissazione del canone e di riscatto in essa stabiliti.

Sia nella discussione avvenuta in seno alla 8ª Commissione del Senato che nel dibattito in Aula (vedi resoconto stenografico della seduta del 1º aprile 1966) venne esplicitamente affermato dal relatore e dal rappresentante del Governo che il disegno di legge non faceva differenza fra tipi diversi di enfiteusi e che pertanto esso riguardava

anche i contratti di enfiteusi *ad aedificandum*, rendendo pleonastico il proposto emendamento che intendeva riferirsi in modo particolare a quest'ultimo tipo di contratto.

Il recente pronunziamento della Corte costituzionale (che peraltro non muove rilievi di incostituzionalità alla espressa e voluta estensione della legge ai contratti di enfiteusi urbane ed edificatorie, ma si limita a ritenere che un esame di dettaglio della stessa « fa ritenere che l'oggetto della legge riguarda soltanto le enfiteusi di fondi rustici a fini di miglioramento agrario »), ha posto migliaia di enfiteuti, che si erano attenuti ai criteri di fissazione del canone indicati nella legge, nella impreveduta condizione di inadempienti e di debitori verso i concedenti. Ciò per somme non indifferenti relative ad almeno tre annualità di canoni, rivalutati di almeno venti volte, anche se concordati solo dieci anni prima, in base all'articolo 962 del Codice civile; oltrechè precedentemente rivalutati in forza della legge del 1º

luglio 1952, n. 701, se concordati anteriormente al 1941. A meglio lumeggiare la situazione determinatasi è opportuno ricordare che in questo dopoguerra, attorno a numerosi centri urbani, soprattutto della Sicilia occidentale, sono stati concessi in enfiteusi a scopo edificatorio terreni con destinazione agraria, non urbanizzati, di scarsa o nulla produttività e, in qualche caso, addirittura di recente prosciugamento, come l'ex palude Cepea di Trapani.

Nei primi anni di questo dopoguerra tali concessioni sono state richieste, nella loro quasi totalità, da artigiani, operai, braccianti, pescatori, piccoli coltivatori dei centri urbani che avevano subito gravissime distruzioni belliche, i quali vedevano la sola possibilità di assicurarsi un'abitazione (quasi sempre limitata al solo piano terra) ricorrendo ad un tipo di contratto al quale erano largamente invogliati da proprietari di terreni sino ad allora di scarsissimo valore e di reddito agrario quasi nullo. Contratto che presentava per l'enfiteuta l'unico vantaggio di non dover sborsare capitale di acquisto.

Su tali terreni, non urbanizzati nè regolarmente lottizzati, migliaia di enfiteuti hanno costruito, con sacrifici di anni e spesso con la loro stessa manodopera, modestissime abitazioni, provvedendo inoltre da loro stessi a rendere materialmente edificabile il terreno e dotandolo delle almeno indispensabili opere di urbanizzazione.

La situazione di questi enfiteuti, pur appesantita dai sacrifici compiuti sia per edificare che per urbanizzare intere zone periferiche dei centri abitati, è stata tuttavia sopportabile sino al momento in cui i concedenti non si sono avvalsi dell'articolo 962 del Codice civile per chiedere aumenti di canoni assolutamente sproporzionati alle possibilità dell'enfiteuta e tali, in ogni caso, da superare non solo l'ammontare di un normale fitto ma anche quello di una rateazione di mutuo d'acquisto del terreno.

Peraltro ciò è avvenuto in forza di interpretazioni, avallate purtroppo da gran numero di sentenze del magistrato, che andavano ben al di là dello spirito e della lettera dello stesso articolo di Codice. Questo

ultimo prescrive infatti che il valore del canone decennalmente riveduto « si determina senza tener conto dei miglioramenti arretrati dall'enfiteuta », e tra questi, naturalmente, dell'aumento di valore del « fondo » determinato dalla costruzione dell'edificio e dalle opere di urbanizzazione, opera esclusiva dell'enfiteuta o, nel migliore dei casi del Comune. L'aumento di valore perciò venne, in tutti i casi, riferito all'incremento di valore dei suoli che si determina nei centri urbani in espansione; con la sola differenza, rispetto ai casi tipici di tale situazione, che detti suoli *non erano più disponibili ad edificandum*, salvo che il concedente non si proponesse in partenza e non riuscisse alla fine (com'è purtroppo verificabile) a mettere l'enfiteuta nell'impossibilità di corrispondere il canone rivalutato e nella necessità di dover restituire al concedente il terreno, ivi compresa la modesta abitazione, destinata ad essere rasa al suolo da una provvida ruspa per cedere il posto a qualcuno dei sproporzionati edifici che sono sorti in questi anni alla periferia di città come Trapani, Marsala, Agrigento. Un aspetto quindi, quanto mai inumano, della speculazione edilizia, nella forma più parassitaria della moltiplicazione passiva della rendita terriera.

Lo stato di malessere di decine di migliaia di enfiteuti di zone urbane della Sicilia occidentale (dove l'istituto ha avuto nell'ultimo ventennio un imprevisto quanto abnorme sviluppo), già notevole dopo il 1963 per le richieste di rivalutazione e le relative procedure e sentenze, dopo un'agitata parentesi (che fu tuttavia di speranza) dall'approvazione della legge del 1966 alla sentenza della Corte del 1969, si è enormemente aggravato dopo il marzo di quest'anno. Procedure per sequestro di beni mobili sono state iniziate in gran numero verso enfiteuti non in condizione di corrispondere i canoni rivalutati, mentre nuove ed altrettanto esose richieste vengono avanzate al sopravvenire di nuove scadenze decennali dei contratti. Non sono rare le transazioni, a condizioni onerose, avvenute sotto la minaccia della espiazione di masserizie o, guaio giustamente paventato, della restituzione del

terreno, ivi compresa di necessità l'abitazione.

L'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 9 maggio ultimo scorso, ha votato all'unanimità due mozioni in cui si fanno voti al Parlamento Nazionale perchè venga sollecitamente colmata la sopraggiunta lacuna legislativa, sia per le enfiteusi agrarie che per quelle edificatorie, e si invita il Governo ad appoggiare le iniziative parlamentari dirette a tal fine.

Il presente disegno di legge tende, doverosamente, a colmare la lacuna determinatasi nella normativa riguardante la fissazione di canoni annui e le modalità di riscatto nei tipi di contratto enfiteutico di concessione di terreni *ad aedificandum*.

Altrettanto doverosamente i presentatori hanno voluto tener conto dei rilievi mossi dalla Corte costituzionale alla legge 22 luglio 1966, n. 607, nell'esclusivo interesse della certezza del diritto che gli enfiteuti attendono dall'approvazione di un nuovo disegno di legge che riguardi direttamente il loro problema.

Il presente disegno di legge, *all'articolo 1*, propone l'abrogazione dell'articolo 962 del Codice civile anche per quanto riguarda i rapporti di enfiteusi urbane ed edificatorie. È da ricordare al proposito che l'articolo 18 della legge 22 luglio 1966, n. 607, ha abrogato l'articolo 962 del Codice civile riguardante la facoltà di revisione decennale dei canoni e che la sentenza della Corte costituzionale non ha mosso alcun rilievo verso detta abrogazione, se non l'osservazione che, dato quanto esposto in precedenza circa il riferimento della legge al particolare oggetto delle enfiteusi *ad aedificandum*, anche detta abrogazione era da considerarsi non riferita a queste ultime, senza tuttavia entrare nel merito della legittimità o meno di eventuale applicazione dell'articolo 18 della legge in esame a tali particolari tipi di contratto.

Di fatto abbiamo oggi un articolo di Codice civile, il 962, abrogato per i contratti di gran lunga più frequenti ai quali veniva in precedenza applicato e, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale, ancora

vigente per quei casi non riguardanti fondi rustici, che costituiscono un tipo marginale di applicazione dell'istituto dell'enfiteusi.

L'articolo 1 del nostro disegno di legge tende perciò a chiarire in modo definitivo che non è più in vigore una norma di legge che è stata giudicata, anche dalla Corte costituzionale, tale da dover essere abrogata nell'interesse pubblico.

Con *l'articolo 2* viene fissato un criterio di valutazione del canone che parte da una base inoppugnabile, quale la misura concordata all'inizio del rapporto enfiteutico, per aggiungervi (tenuto conto dell'abrogazione dell'articolo 962 del codice civile) solo l'aumento avvenuto in forza della legge 1° luglio 1952, n. 701, per i contratti stipulati anteriormente al 28 ottobre 1941.

Un'ulteriore cautela, relativa al concetto di remuneratività dei canoni, i proponenti hanno voluto aggiungere dando facoltà *in ogni caso* al concedente di richiedere una revisione proporzionale al mutato potere d'acquisto della moneta dal 1° gennaio 1963 al 31 dicembre 1968.

Con *l'articolo 3* viene stabilita, senza retroattività, la decorrenza della fissazione dei canoni nella misura indicata con l'articolo 2 e viene fatta salva l'efficacia delle sentenze di rivalutazione decennale del canone per il periodo antecedente alla sentenza stessa.

Lo stesso concetto viene riaffermato *dall'articolo 4*, facendo salvi sia i pagamenti già avvenuti in forza di sentenza sia quelli arretrati e già scaduti. Per questi ultimi, tuttavia, date le condizioni di impossibilità degli enfiteuti di far fronte immediatamente ed in unica soluzione a canoni rivalutati, la cui corresponsione avevano sospesa interpretando alla lettera, e secondo l'esplicita dichiarata volontà del Parlamento, la legge del 1966, i proponenti ritengono doveroso e umano offrire la possibilità di una rateizzazione decennale. È a questo riguardo da tener presente, oltre quanto detto in precedenza, il fatto che il problema investe nella quasi totalità cittadini non abbienti di una zona che negli ultimi anni ha subito una ulteriore depressione economica per le

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

frequenti alluvioni e, un anno fa, per il terremoto.

Con l'articolo 5 e con l'articolo 6 vengono previste per l'affrancazione norme identiche a quelle indicate dalla legge del 1966 per i fondi rustici.

Con l'articolo 7 vengono confermate anche per i suoli edificatori le procedure di cui alla legge del 1966.

È appena il caso di aggiungere che la Corte costituzionale non ha mosso rilievi di sorta alle norme di legge sopracitate.

Con l'articolo 8 infine, ai fini della giusta determinazione dei canoni di cui all'articolo 2, viene data facoltà al Pretore di fissare

detta misura sulla base di criteri oggi molto semplici nella loro applicazione.

I proponenti confidano che il Senato, valutati gli aspetti giuridici ed umani del problema, voglia approvare il presente disegno di legge, contribuendo con ciò anche a colmare una lacuna legislativa determinatasi a seguito di rilievi della Corte costituzionale e dando esplicitamente forza di legge alla precisa volontà dimostrata dal Parlamento (in particolare da questa Assemblea) durante la discussione di una legge che, nella decorsa legislatura, intese dare giusto assetto ai rapporti contrattuali tra concedenti ed enfiteuti.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

L'articolo 962 del Codice civile è abrogato anche con effetto ai rapporti di enfiteusi urbane ed edificatorie.

Art. 2.

Il canone annuo delle enfiteusi di cui al precedente articolo non può essere superiore a quello fissato all'inizio del rapporto enfiteutico anche se è intervenuta sentenza o transazione di rivalutazione, salva, per le concessioni stipulate anteriormente al 28 ottobre 1941, la rivalutazione avvenuta in applicazione della legge 1° luglio 1952, n. 701 e salva, in ogni caso, se richiesta, una revisione proporzionale al mutato potere d'acquisto della moneta dal 1° gennaio 1963 (o dalla data di concessione se successiva) al 31 dicembre 1968.

Art. 3.

La misura dei canoni stabilita dall'articolo precedente decorre dalla scadenza annua

successiva all'entrata in vigore della presente legge.

Nei casi di intercorsa sentenza, passata in giudicato, per rivalutazione di canone, la stessa misura sarà applicata per il periodo intercorrente tra la data della sentenza e quella di entrata in vigore della presente legge.

Art. 4.

Restano fermi i pagamenti eseguiti in forza di sentenze passate in giudicato o di transazioni, a seguito di richieste di rivalutazione, per i soli periodi anteriori a detti atti. Per i pagamenti che, in forza di detti atti, siano ancora da eseguire, e per quelli afferenti a canoni comunque arretrati, è in facoltà dell'enfiteuta di richiedere la rateizzazione, in dieci rate annuali, dei canoni già scaduti anteriormente all'entrata in vigore della presente legge.

Art. 5.

L'affrancazione dei canoni si opera in ogni caso mediante il pagamento di una somma corrispondente a quindici volte il loro ammontare.

Art. 6.

In deroga all'articolo 971 del Codice civile, l'affrancazione può esercitarsi subito dopo l'entrata in vigore della presente legge.

Art. 7.

Ai fini dell'affrancazione si osservano, in quanto applicabili, le norme sulla competenza e sulla procedura di cui alla legge 22 luglio 1966, n. 607. I giudizi di cui all'articolo 5, quinto comma, di detta legge seguiranno le norme ordinarie sulla competenza.

Art. 8.

In tutti i casi in cui il canone sia stato comunque rivalutato è in facoltà dell'enfi-

teuta di richiedere al Pretore la determinazione dell'equo canone, se esso risulti sperequato in rapporto alla misura fissata nello articolo 2 della presente legge. Il Pretore procede alla determinazione del canone sulla base dei criteri indicati nel predetto articolo.

Art. 9.

Sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge.