

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **COMPAGNONI, COLOMBI, GOMEZ D'AYALA, MAMMUCARI, MORVIDI, CONTE, PETRONE, CIPOLLA, SPEZZANO, DI PAOLANTONIO, SAMARITANI, CAPONI, SANTARELLI, TRAINA, AUDISIO, SALATI, ADAMOLI, SCARPINO, D'ANGELOSANTE, DE LUCA Luca e MENCARAGLIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° NOVEMBRE 1963

Norme per la determinazione dei canoni e per l'affrancazione dei fondi gravati da canoni enfiteutici, censi, livelli ed altre prestazioni fondiarie e perpetue

ONOREVOLI SENATORI. — La necessità e la urgenza di liberare migliaia di aziende contadine dal peso di canoni, censi, livelli e prestazioni di ogni genere, da tempo auspicata dagli interessati, ha trovato in questi ultimi tempi autorevoli ed estesi consensi. Da più parti si riconosce che gli oneri che gravano sui contadini interessati sono ormai da tempo divenuti insopportabili e sono di ostacolo al libero esercizio dell'impresa coltivatrice. Si tratta ovviamente di un fastidioso limite alla piena e libera proprietà della terra, ma anche di un peso economico che, unitamente agli altri oneri fondiari, incide negativamente sulla attività aziendale.

Detti rapporti per la maggior parte dei casi sono divenuti iniqui per il coltivatore, specialmente nel caso del canone in quote di prodotti. Trasformati i terreni, introdotte nuove colture di maggior reddito, il concedente percepisce il canone in uva, in olive, eccetera, mentre in origine è stato con-

cesso un terreno incolto, molto spesso improduttivo o nel quale si aveva l'antico avvicendamento dei cereali e del pascolo naturale. Vale a dire che il concedente ricava una rendita non in relazione al valore del fondo quale esso era al tempo della concessione, ma in relazione al valore delle migliorie create dal lavoro di generazioni di contadini. Ne deriva che pur esistendo delle leggi che riconoscono all'utilista il diritto di affrancazione, questa non trova una adeguata base economica di attuazione, perchè il capitale di affranco, come è stato da più parti riconosciuto, risulta eccessivo e spesso anche superiore a quello delle terre libere da pesi.

La persistenza di siffatti rapporti è inoltre di impedimento al progresso agricolo, perchè un contadino stremato dalla elevatissima del canone non sempre è in grado di apportare ulteriori miglioramenti al fondo, specialmente in tempi nei quali le nuove tecniche sono assai onerose e perchè il co-

lono non ha interesse ad effettuare migliorie di cui parte va a vantaggio di una persona che nulla immette nel processo produttivo.

Del resto, durante la discussione della legge 1° luglio 1952, n. 701, l'onorevole Rocchetti, relatore di maggioranza alla Camera dei deputati, dopo avere riconosciuto che i canoni dovuti in misura proporzionale sono stati « sempre nella lunga storia dell'istituto, ritenuti esosi ed eccessivamente gravosi per l'enfiteuta », a sostegno di tale tesi, aggiungeva: « Per una enfiteusi al terzo dei prodotti, comunissima, ad esempio, nel basso Lazio, un ettaro di terreno che produce — ragguagliati tutti i prodotti a grano — venti quintali annui, il prezzo di affranco con la media decennale attuale di lire 2.200 circa al quintale, è infatti di oltre 280.000 lire. Nel prossimo futuro, con l'avvicinarsi progressivo della media decennale al valore attuale del grano, si avrà come prezzo di affranco di un terreno del genere, la cospicua somma di quasi un milione di lire per ettaro e cioè assai più del prezzo venale del terreno affrancato ».

È evidente, infatti, che la incidenza della rendita fondiaria nella gran parte di tali rapporti è superiore a quella della stessa mezzadria perchè, come è noto, nel caso dell'enfiteusi il concedente assenteista non partecipa mai alle spese colturali: concimi, anticrittogamici, sementi, attrezzi, eccetera.

A proposito della incidenza della rendita fondiaria in questo settore, l'Alleanza nazionale dei contadini, nella sua relazione alla Conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura ha sostenuto: « E se ovunque, in effetti, la rendita fondiaria capitalistica costituisce un vero e proprio tributo che un ceto sociale improduttivo e parassitario preleva ai danni di tutta la società, al peso di questo tributo si aggiunge, da noi, quello di una rendita di tipo feudale ed usuraio che rappresenta un prelievo direttamente effettuato ai danni dell'impresa contadina, della quale finisce, per lo più, con lo esaurire ogni possibilità di investimento produttivo e di progresso tecnico ed economico. E se ovunque, ancora, la proprietà terriera e la rendita capitalistica costituiscono un ostacolo ed un limite agli investi-

menti di capitali nelle attività produttive agricole, ed all'adeguamento dell'impresa agricola ai nuovi livelli della tecnica e della economia, da noi — ove i rapporti terrieri ed agrari capitalistici si sono innestati, senza soluzione di continuità, sui vecchi rapporti feudali — quegli ostacoli e quei limiti si presentano con una negativa efficacia ben più grave e ravvicinata; condizionano nei ritmi di sviluppo agricolo un ritardo tale che diviene intollerabile in un periodo, qual'è l'attuale, in cui l'adeguamento ai nuovi livelli e alle nuove dimensioni della tecnica e dell'economia diviene, per il nostro Paese, un imperativo urgente e categorico ».

D'altra parte, il rapporto finale della Conferenza dell'agricoltura, riprendendo tale tesi, metteva in evidenza che: « Vi è infine da osservare che l'azienda agraria moderna si rivela sempre più insofferente verso tutte quelle forme di complessi diritti fondiari derivati da cause note, spesso di lontana origine storica e che ancora oggi grandemente ostacolano l'esercizio di un'agricoltura razionale. Si tratta sostanzialmente dei diritti che gravano determinate proprietà, canoni, censi, arcaiche forme di colonie perpetue, e simili ».

« Per tutto ciò — precisa il citato rapporto — si invoca (da tempo a dire il vero) una legislazione che rapidamente sopprima tutti questi diritti dietro equo compenso ».

Da questo giudizio autorevolmente espresso dalla grande assise dell'agricoltura italiana, si ha la conferma che la legislazione vigente in materia non è adeguata ad assicurare il rapido superamento di questi rapporti da troppo tempo in contrasto con le esigenze dell'azienda agraria moderna.

I motivi che hanno impedito ai coltivatori interessati di esercitare il diritto di affrancazione delle loro terre, sono fondamentalmente due: l'eccessivo peso dei canoni e delle altre prestazioni che, capitalizzate sulla base dell'interesse legale, danno come risultato un prezzo di affrancazione spesso superiore al valore commerciale del terreno; la procedura di affrancazione troppo farraginosa che dà luogo a lunghe e costose cause civili, le cui spese, in virtù

dell'articolo 18 della legge 11 giugno 1925, n. 998, non sono a carico della parte soccombente, ma dell'affrancante.

Si può dire che l'eccessivo costo dell'affrancazione, dovuto al peso delle prestazioni e alla norma che, ponendo le spese a carico dell'affrancante, incoraggia i concedenti a resistere in giudizio, annulla, di fatto, il diritto dell'enfiteuta.

Pertanto, è evidente che le condizioni per il rapido superamento di tutti questi rapporti sono rappresentate da una adeguata revisione e riduzione dei canoni, nonché da una modifica della procedura di affrancazione per renderla più celere e meno costosa.

A proposito della necessità e della giustezza di queste modifiche alla legislazione vigente, si deve tener presente che negli ultimi 60-70 anni, nel nostro Paese, in materia di enfiteusi si è avuta una vera e propria involuzione. Le leggi, dall'unificazione dello Stato italiano al 1890, non sono mancate, ma hanno avuto un'applicazione assai incompleta, per note difficoltà di carattere storico da tutti ben conosciute, e in seguito, dopo il 1890, ogni processo riformatore è rimasto del tutto sospeso, anche dal punto di vista legislativo. In tutte le leggi del periodo citato erano previste una serie di agevolazioni e facilitazioni per gli enfiteuti, che in seguito furono limitate o addirittura annullate.

La legge 15 marzo 1860, varata dal Governo della Toscana, ma richiamata in molte leggi del nuovo Regno, per esempio, oltre a dichiarare affrancabili, nonostante qualunque contrarietà di legge o di patto, tutti indistintamente i beni di cui l'utile dominio spettava a « privati possessori per titolo d'enfiteusi, livello, fittito od altro somigliante ed affine », prevedeva diverse altre agevolazioni per l'utilista. La legge 8 giugno 1873, n. 1389, oltre a rendere obbligatoria, per il territorio dell'ex Reame di Napoli, la commutazione delle corrisposte in quota di prodotto entro tre anni, pena la sospensione del versamento delle prestazioni in caso di mancata commutazione, prevedeva molte facilitazioni di carattere fiscale che incidevano sensibilmente sulle ope-

razioni di affranco. La legge 29 gennaio 1880, n. 5253, che regolava e disciplinava le affrancazioni nei confronti del fondo per il Culto e per la liquidazione dell'asse ecclesiastico di Roma, stabiliva che il capitale d'affranco doveva essere pari a quindici volte la effettiva prestazione di un anno. Essa prevedeva altresì la facoltà per l'affrancante di versare la somma dovuta in 6 rate annuali, oppure di pagare in unica soluzione con uno sconto del 6 per cento.

La legge 14 luglio 1887, n. 4727, oltre ad estendere l'obbligo della commutazione di cui alla legge del 1873 a tutto il territorio nazionale, sopprimeva tutte le decime sacramentali.

La involuzione cui si è fatto cenno inizia intorno al 1890 e si manifesta in pieno durante il regime fascista. Infatti, dal 1887 al 1912, il termine di tre anni per la sospensione del versamento delle corrisposte fino alla commutazione delle stesse, viene prorogato oltre 10 volte e con l'ultima legge del 29 dicembre 1912, fino alla pubblicazione di una nuova legge sulla commutazione delle prestazioni fondiari perpetue. La legge 11 giugno 1925, n. 998, come è noto prevedeva ancora la commutazione, ma non la rendeva più obbligatoria come nelle leggi precedenti, mentre con il nuovo Codice civile si completa l'opera di peggioramento delle condizioni per gli enfiteuti.

Nella relazione Grandi al Codice civile, a proposito delle norme sull'enfiteusi, si affermava: « Dominato dal principio che la libera commerciabilità dei fondi non dovesse trovare nella legge alcun ostacolo, il codice del 1865, senza riguardo alla funzione sociale dell'istituto e agli interessi del concedente, conferì all'enfiteuta illimitata libertà di alienazione del fondo e, parimenti senza alcun limite, gli riconobbe il diritto di affrancazione. Spento l'interesse dei proprietari a costituire, ben rare furono le enfiteusi sotto il codice anteriore ». In tale relazione si precisa inoltre che: « Il principio sancito nell'articolo 961 che limita il frazionamento del canone perchè pregiudizievole per il concedente, non esisteva nel codice del 1865... Ho rafforzato (articolo 967) la tutela del diritto del concedente,

mediante la responsabilità solidale del nuovo e del precedente enfiteuta per i canoni non soddisfatti ».

Insomma, unica preoccupazione fu quella di rafforzare la posizione del concedente. Per questo si riconosce al concedente il diritto di prelazione che prima non esisteva, si stabilisce che le imposte sono a carico dell'enfiteuta e si introducono tante altre norme restrittive che hanno reso estremamente difficili e costose le operazioni di affrancazione.

I problemi che oggi si sollevano con il presente disegno di legge, evidentemente, non sono nuovi, ma, come abbiamo visto, essi sono dibattuti da circa un secolo, senza che però abbiano trovato la loro giusta soluzione legislativa. I proponenti auspicano che il grave problema possa essere finalmente risolto, al fine di liberare i contadini da prestazioni secolari e di consentire all'agricoltura di risollevarsi e di portarsi ad un livello adeguato ai tempi. Da tener presente, infatti, che una delle cause dell'arretratezza e delle difficoltà delle aziende contadine di molte zone del nostro Paese è la sopravvivenza di questi rapporti che da decine e centinaia di anni rappresentano un grave ostacolo al libero sviluppo della economia contadina e al progresso delle nostre campagne.

Con il presente disegno di legge si vogliono eliminare gli ostacoli che si frappongono all'affrancazione, allo scopo di creare le condizioni favorevoli al superamento dei rapporti di cui ci occupiamo. Per questo si ritiene assolutamente necessario ed indilazionabile la emanazione di norme che:

a) rendano obbligatoria una congrua riduzione dei canoni enfiteutici e delle altre prestazioni;

b) prevedano criteri quanto più possibile semplici per la determinazione del nuovo canone, in modo da ottenere risultati uniformi per tutto il territorio nazionale e per limitare le contestazioni;

c) assicurino una più celere e meno costosa procedura per l'affrancazione.

d) ribadiscano il principio della soppressione di tutte le decime sacramentali sfuggite alle leggi del secolo scorso;

Tutto ciò anche allo scopo di evitare, nei limiti del possibile il ricorso a perizie, stime, eccetera, il cui costo annullerebbe in gran parte il beneficio che con la emanazione delle nuove norme si vuole arrecare all'affrancante, e continuerebbe a sottrarre capitali preziosi all'agricoltura.

Da tutte le considerazioni cui si è accennato risulta indiscutibile la necessità e l'urgenza di riportare giustizia in tutta la materia, nel senso che non si può continuare a convalidare una situazione di privilegio per una parte dei percettori di reddito; nel senso che la legislazione sospesa deve continuare ad avere il suo corso; nel senso che i proprietari contadini devono liberarsi da oneri gravi che sono di ostacolo al progresso e di freno al miglioramento fondiario.

Non chiediamo con la legge che vi proponiamo l'abolizione senza indennizzo degli antichi oneri, così come è avvenuto in Francia, ma chiediamo di proseguire l'opera riformatrice interrotta, alla luce delle esigenze attuali dell'agricoltura italiana.

L'articolo 1 dispone, sulla scia delle leggi ricordate, la commutazione di tutti i canoni, di qualunque natura, e data la necessità di stabilire il nuovo canone con criteri che evitino quanto più possibile le contestazioni, pone il limite massimo al triplo del reddito dominicale del fondo. Limite non certo basso che è stato adottato per i livelli veneti con la recente legge 15 febbraio 1958, n. 74, che si riferisce a situazioni analoghe.

Con l'articolo 2 si dispone che tutti i rapporti sono affrancabili, in base al nuovo canone, secondo le regole tradizionali di affrancazione, poichè il prezzo per l'affrancazione stessa è già di venti volte per i percettori privati e di quindici volte quando i percettori sono enti pubblici, ma con la facoltà per questi ultimi di stabilire condizioni di miglior favore per l'affrancante. Con tale articolo si prevede inoltre un contributo dello Stato sul prezzo di affrancazione, in considerazione delle spese già sopportate dall'affrancante per le opere di miglioramento da lui effettuate e per favorire con questo intervento statale nuovi investimenti nelle zone interessate.

Con gli articoli 3, 4, 5 e 6 si propongono alcune innovazioni alla legislazione vigente, tendenti a snellire la procedura per l'affrancazione.

Con l'articolo 7 si prevede che in caso di opposizione alla decisione del pretore le spese dovranno essere a carico della parte soccombente, volendo con questa norma contenere quanto più possibile le opposizioni avventate e i conseguenti giudizi costosi.

L'articolo 8 del disegno di legge pone la prova della natura della decima, se sacramentale o dominicale, a carico dell'ente percettore, secondo un antico voto, e ri-

calca nella forma il progetto di legge già approvato al Senato il 31 maggio 1909. Siamo quindi sulla linea della legge soppressiva del 1887, e nulla si innova, ma si conferma quanto detta legge ha stabilito.

Con l'articolo 9 si estendono ai casi previsti dal presente disegno di legge le agevolazioni previste dalle leggi per la piccola proprietà contadina e l'esenzione delle imposte per 8 anni prevista dal « piano verde ».

Con gli articoli 10 e 11 si propone di risolvere due questioni rimaste aperte con l'applicazione della legge per l'affrancazione dei rapporti miglioratari e che, pertanto, sono oggetto di molte contestazioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

I canoni enfiteutici, i censi e tutte le altre prestazioni fondiari, perpetui o temporanei, di qualsiasi natura, anche se consistono in una quantità fissa o in una quota di prodotti naturali, ivi comprese le prestazioni per i rapporti di cui alla legge 25 febbraio 1963, n. 327, nonostante patto, disposizione o legge in contrario, debbono essere corrisposti in danaro e non possono superare il triplo del reddito dominicale del fondo sul quale gravano, determinato a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito in legge 29 giugno 1939, n. 976.

I canoni, censi e prestazioni superiori a detta misura sono ridotti di diritto al limite di cui al precedente comma, anche se riguardano i rapporti stipulati prima del 28 ottobre 1941 e regolati dal Titolo IV del Libro III del Codice civile, anche per ogni loro necessario aumento per laudemio e simili. Sono, comunque, salve le condizioni di miglior favore in beneficio dei debitori.

Art. 2.

Il prezzo di affrancazione si determina capitalizzando, sulla base dell'interesse legale, il canone dovuto ai sensi della presente legge.

Quando ne siano creditori il Demanio, o qualunque altra Amministrazione dello Stato, il fondo per il Culto, le Province, i Comuni ed ogni persona giuridica soggetta a tutela statale, il prezzo di affrancazione è fissato in una somma corrispondente ad un numero di annualità determinato dall'Ente avente diritto e comunque non superiore a quindici.

Il capitale di affrancazione determinato a norma del primo comma del presente articolo è a carico dell'affrancante coltivatore diretto nella misura del 60 per cento ed a carico dello Stato per il rimanente 40 per cento. Tale sussidio dello Stato è concesso a

termini dell'articolo 43 del regio decreto-legge 13 febbraio 1933, n. 215, e successive modificazioni, e del primo comma dell'articolo 27 della legge 2 giugno 1961, n. 454.

Art. 3.

Il procedimento di affrancazione nei casi previsti dalla presente legge è di competenza del pretore competente per territorio ai sensi dell'articolo 21 del Codice di procedura civile, primo comma.

Il prezzo di affrancazione è determinato dal pretore, competente ai sensi del comma che precede, su ricorso del debitore, che dovrà allegare il certificato catastale o un certificato da cui risulti il reddito dominicale del fondo.

Il pretore, sulla base della documentazione esibita, e sentito, se del caso, un consulente tecnico, fissa, con suo decreto, il prezzo di affrancazione.

Il ricorso e il decreto sono notificati per copia autentica a norma dell'articolo 137 e seguenti del Codice di procedura civile. Avverso il decreto il creditore può proporre opposizione, entro cinque giorni dall'avvenuta notifica, con atto di citazione notificato al ricorrente nei modi di legge.

Il pretore, senza formalità di procedura, decide con sentenza sull'opposizione.

Art. 4.

Decorso il termine per l'opposizione, o rigettata in via definitiva l'opposizione, il pretore dichiara esecutivo il decreto e dispone il versamento del prezzo in libretto postale fruttifero.

Il certificato di mancata o di rigettata opposizione è documento idoneo per la richiesta, da parte del debitore, del sussidio di cui all'articolo 2 della presente legge.

Il deposito a carico dell'affrancante coltivatore diretto è pari al 60 per cento del prezzo di affrancazione.

Art. 5.

I diritti dei terzi e del creditore sono trasferiti sul prezzo di affrancazione.

Lo svincolo del prezzo di affrancazione viene disposto con ordinanza del pretore, su richiesta di chiunque ne abbia interesse.

Il creditore della prestazione è surrogato di diritto a riscuotere direttamente il contributo statale previsto dall'articolo 2 della presente legge.

Art. 6.

Il conservatore dei registri immobiliari, sulla base della prova del versamento della somma dovuta dal debitore sul libretto postale fruttifero, e della presentazione di domanda di sussidio nei casi previsti dall'articolo 2 della presente legge, annota nei registri immobiliari l'affrancazione del fondo dalla prestazione.

Art. 7.

Nel procedimento di affrancazione e nel giudizio di opposizione il debitore procedente è esentato da ogni tassa o imposta, ed è tenuto unicamente alle spese di notifiche e al compenso eventuale in favore del consulente tecnico.

Nel giudizio di opposizione, ogni restante spesa di giudizio è a carico della parte soccombente.

Art. 8.

Agli effetti dell'articolo 1 della legge 14 luglio 1887, n. 4727, si presumono spirituali, e sono pertanto soppresse le decime e le altre simili prestazioni sotto qualsiasi denominazione e in qualunque modo corrisposte ai vescovi, ai ministri del culto, alle chiese, alle fabbricerie o ad altri corpi morali aventi per scopo un servizio religioso.

La stessa presunzione si estende alle prestazioni corrisposte all'Amministrazione del demanio dello Stato o a qualunque altro ente o persona succeduta a persona o ad enti della preindicata natura.

La prova contraria, concessa alle persone, corpi, enti e amministrazioni predette, deve risultare da atto scritto. Non costituiscono

prova valida i ruoli esecutivi e le successive determinazioni, nella percezione continua delle prestazioni.

Art. 9.

Ai rapporti previsti dalla presente legge si applicano le disposizioni del decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114, e successive modificazioni ed integrazioni, qualunque sia l'estensione del fondo, nonché quelle contenute nell'articolo 28 della legge 2 giugno 1961, n. 454.

Art. 10.

Nei casi previsti dall'articolo 2 della legge 25 febbraio 1963, n. 327, quando il miglioratario subentrato abbia pagato il valore delle migliorie al concedente all'atto dell'ingresso nel fondo, la durata del possesso decorre dalla data di impianto delle migliorie stesse.

Art. 11.

I rapporti a miglioria di cui alla legge 25 febbraio 1963, n. 327, qualunque sia la loro durata, sono soggetti alla disciplina della citata legge n. 327 e della presente legge.

Tali rapporti potranno essere affrancati in qualsiasi momento raggiungeranno la durata di trenta anni.