

(N. 406-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## Relazione di maggioranza della 2<sup>a</sup> Commissione permanente

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 5 maggio 1949 (V. Stampato N. 217)*

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro delle Finanze

col Ministro del Tesoro

e col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA  
IL 9 MAGGIO 1949

Comunicata alla Presidenza il 18 aprile 1950

Norme in materia di revisione di canoni enfiteutici e di affrancazione.

### SOMMARIO

I. - I precedenti e le vicende del disegno . . . . .	Pag. 2
II. - Ragioni giustificatrici della proposta di legge . . . . .	3
III. - Revisione del canone . . . . .	4
IV. - Le disposizioni sull'affrancazione . . . . .	7
V. - Entrata in vigore della legge . . . . .	9

## I. — I PRECEDENTI E LE VICENDE DEL DISEGNO.

ONOREVOLI SENATORI. — Non sembra inopportuno a chi ha l'onore di parlarvi cominciare il discorso con un accenno alle varie fasi di formazione di questo disegno di legge.

Nella seduta del 10 ottobre 1948 il Ministro di grazia e giustizia presentava alla Camera dei deputati il progetto sulla revisione dei canoni e sull'affrancazione dell'enfiteusi. La relazione ministeriale giustificava la proposta col bisogno di provvedimenti legislativi che potessero eliminare o, per lo meno, attenuare le sfavorevoli ripercussioni che nell'enfiteusi e in altri rapporti affini erano stati determinati dal progressivo accentuarsi della svalutazione della moneta. Rammentava che a questo grave problema si era già cercato di fornire un rimedio provvisorio col decreto legislativo 4 dicembre 1946, n. 671, il quale aveva disposto fino al 31 dicembre 1948 la sospensione dell'esercizio del diritto di affrancazione nelle enfiteusi costituite da Comuni, da Province, da istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e da enti ecclesiastici. Aggiungeva che un siffatto rimedio si era peraltro venuto palesando insufficiente perchè nè si sarebbe potuto protrarre senza gravi inconvenienti la durata in vigore della norma sospensiva, nè poteva bastare, per porre termine alla situazione di squilibrio fra le parti e al danno risentito dai concedenti, il proibire temporaneamente l'esercizio del potere di affrancazione: al quale scopo non poteva d'altronde bastare il ricorrere all'applicazione dell'articolo 962 del Codice civile. Avvertiva pertanto che il disegno di legge aveva un doppio oggetto: primo, la concessione della facoltà per il concedente di chiedere la revisione del canone enfiteutico (il cui ammontare poteva essere aumentato fino a 20 volte) indipendentemente dal decorso del decennio preveduto nell'articolo 962; secondo, l'obbligo di procedere, nel caso di affrancazione del fondo, alla revisione del canone agli effetti della determinazione del prezzo dell'affrancazione.

Portato all'esame delle Commissioni riunite per la giustizia e per l'agricoltura della Camera dei deputati, il disegno ministeriale accese una

viva discussione che essendo basata su di un dissenso abbastanza profondo mise capo a due relazioni, rispettivamente per la maggioranza e per la minoranza, e a un disegno di legge approvato dalla maggioranza nel quale erano introdotte alcune notevoli modificazioni: in particolare, per quel che concerneva la misura dell'aumento (che si proponeva di ottenere con la moltiplicazione automatica per 20 del canone dovuto alla data del 28 ottobre 1941), la restrizione dell'aumento ai canoni in denaro (con esclusione dell'aumento del prezzo di affrancazione quando i canoni consistono in una quantità fissa di prodotti naturali), e infine l'applicazione della legge rispetto ai procedimenti di affrancazione pendenti alla data della sua entrata in vigore (applicazione che si proponeva di limitare ai giudizi iniziati dopo il 31 dicembre 1948 e non ancora conclusi con sentenza definitiva).

Nell'assemblea la discussione fu lunga ed appassionata e fu contestata da più oratori la opportunità della proposta e la fondatezza delle ragioni addotte a sua giustificazione. Fu approvato con 225 voti favorevoli e 90 voti contrari il progetto governativo, con i mutamenti proposti dalla relazione di maggioranza, della quale abbiamo testè accennato ai punti più salienti.

Il testo del disegno fu trasmesso alla Presidenza del Senato il 9 maggio 1949 e sottoposto all'esame non solo della vostra Commissione di giustizia ma a quello della Commissione di agricoltura: la quale stese un parere di cui tenne conto nel predisporre la sua relazione il nostro compianto collega Giovanni Bertini. Tale relazione (nella quale si propendeva a ritornare al testo ministeriale nei punti emendati dall'altro ramo del Parlamento) era appena in bozza quando il senatore Bertini scomparve tra l'universale rimpianto: non essendo potuta avvenire la discussione in proposito, fu necessario sostituire l'insigne Collega perduto con un nuovo relatore.

Tutta la materia fu così presa in considerazione dalla Commissione, alla quale nei mesi passati dopo l'approvazione della Camera erano pervenute numerose petizioni e istanze, quali dirette a censurare in tutto o in parte la proposta di legge, quali a raccomandarne qua e là la modificazione, quali a sollecitarne l'appro-

vazione. Delle conclusioni a cui si è creduto di poter arrivare darà schematicamente conto la presente relazione.

## II. — RAGIONI GIUSTIFICATRICI DELLA PROPOSTA DI LEGGE.

Un tema è subito da prendere in considerazione: l'opportunità della proposta e la plausibilità dei motivi portati in suo appoggio.

Il concetto informatore del disegno che porta la firma del compianto Ministro Grassi, a sua volta immaturamente scomparso prima di questa discussione, si riassume dicendo che l'enfiteusi è uno dei rapporti giuridici sui quali, per la lunga e spesso perpetua durata, la diminuzione del potere d'acquisto della moneta può incidere più facilmente. È provato che vi sono numerosi concedenti (persone giuridiche e fisiche) che traggono pressochè tutto il loro reddito da canoni enfiteutici il cui ammontare fu inizialmente fissato in una tenue misura, la quale con la svalutazione della moneta è divenuta meno che irrisoria. La necessità di ristabilire, in parte, l'equilibrio fra i contraenti è soprattutto evidente quando ci si trova di fronte ad una prestazione in denaro: se, infatti, nel 1938, per esempio, si era convenuto che l'enfiteuta dovesse dare un pollo, egli dà oggi (come si è già osservato) 400 lire che corrispondono pressapoco a 8 lire del 1938, mentre se a quell'epoca si è pattuito un canone in denaro l'enfiteuta continua oggi a pagare 8 lire.

Da questo punto di vista è difficile negare che la proposta meriti approvazione. È vero che già il Codice civile attuale, con una innovazione rispetto al Codice del 1865, ha fatto posto, nell'articolo 962, alla possibilità di una equa revisione del canone, su istanza delle parti, qualora esso sia divenuto troppo tenue o troppo gravoso in relazione al valore attuale del fondo. Ma questa norma di diritto comune, la quale entro certi limiti trova un precedente nella legge 11 giugno 1925, n. 998 e che fu espressamente giustificata con l'argomento che proprio la inalterabilità del canone fu una delle cause che fecero cadere in desuetudine l'enfiteusi, non soccorre abbastanza in una situazione di cose in cui l'enorme diminuzione del potere d'acquisto della moneta ha reso così

grave il disagio dei concedenti o direttari: fra l'altro, secondo l'articolo 962, non può farsi luogo alla revisione se non dopo dieci anni dalla costituzione dell'enfiteusi nè quando il valore del fondo non risulti almeno raddoppiato e secondo l'articolo 144 delle disposizioni di attuazione e transitorie del Codice civile, non si può, in ogni caso, aumentare il canone oltre il doppio dell'aumento precedente.

Si può aggiungere che (a prescindere dalle condizioni economiche, spesso tutt'altro che floride, dei singoli concedenti, specie quando si tratta di enti) anche moltiplicando per 20 il canone si rimane sempre al disotto dell'effettiva svalutazione della lira, tanto più che i canoni sono in genere assai bassi mentre i prezzi dei prodotti agricoli (a parte la recentissima diminuzione, della quale sarà detto fra breve) sono notoriamente aumentati, rispetto al 1938, di 50 volte.

Questo per quel che attiene alla fissità o variabilità del canone. Quanto, poi, all'affrancazione del fondo, il permettere all'enfiteuta di divenire proprietario pagando il valore capitale del canone annuo senza aumenti, non solo sarebbe manifestamente ingiusto per le enfiteusi già costituite, ma scoraggerebbe decisamente la costituzione di possibili enfiteusi per l'avvenire.

D'altra parte, si oppongono alla riforma vari argomenti: ma è lecito dubitare che essi resistano ad una critica serena e non superficiale. Alcune obiezioni, infatti, sono evidentemente prive di consistenza. Come quella che l'enfiteusi è da considerare una reliquia di ordinamenti e sistemi superati, da eliminare radicalmente nella società moderna; osservazione alla quale è agevole ribattere, fra l'altro, che (a parte la esattezza dei riferimenti storici) non è punto detto che in più terre d'Italia l'istituto dell'enfiteusi non possa ancora adempiere una utile funzione ai fini della trasformazione delle zone depresse e dei fondi estensivamente coltivati e che, comunque, in questa sede non è da discutere sull'opportunità di lasciar sopravvivere l'istituto, ma soltanto sulla necessità di cercare un rimedio contro le iniquità che si avvererebbero in una serie di situazioni di fatto.

Altra considerazione che non può dirsi efficace e ispirata è quella che il principio della revisione dei canoni enfiteutici fu introdotto

durante il ventennio fascista. È ovvio che non si possono seriamente bandire *a priori* le innovazioni e riforme introdotte dal Codice civile attuale, il quale, pur essendo stato elaborato e messo in vigore in un'epoca fra le più tristi ed ingloriose della nostra storia millenaria, fu peraltro frutto di un lavoro tecnico generalmente pregevole per il metodo e felice nei risultati. Per quel che concerne specificamente l'enfiteusi si sa, poi, come da tempo autorevoli giuristi italiani avessero richiamato l'attenzione (prima e dopo gli sbalzi del valore della moneta seguito alla prima guerra mondiale) sull'opportunità di abrogare la disposizione che non ammetteva la revisione del canone, non giustificata invero dalla concomitante variabilità continua del reddito del fondo.

Si aggiunga che l'articolo 962 del Codice civile si collega in sostanza col così detto principio della sopravvenienza (clausola *rebus sic stantibus*, come si diceva in passato) di cui un'applicazione generale è l'azione di risoluzione per l'eccessiva onerosità sopraggiunta della prestazione: principio che risponde senza dubbio a un'esigenza di giustizia e di equità nei contratti.

Da ultimo si è invocato contro il progetto in esame il malessere dominante attualmente nei ceti rurali in seguito alla recente flessione dei prezzi delle derrate che produce la terra. Ma senza disconoscere che un tal fenomeno deve essere attentamente seguito dagli organi pubblici, sarebbe manifestamente eccessivo il dire che esso costituisca un ostacolo insuperabile all'adozione di una legge con la quale i canoni enfiteutici saranno, in tutti i casi, suscettivi di aumenti in misura assai inferiore a quella che non si sia già riscontrata inversamente nella diminuzione dei prezzi nell'agricoltura (tanto più se nella legge sarà accolta la proposta della vostra Commissione, secondo la quale i canoni non potranno essere accresciuti oltre il limite di 16 volte la misura originaria).

Per motivi analoghi non sembra neanche valida, infine, l'obiezione che essendo la maggioranza degli enfiteuti costituita da medi e piccoli lavoratori della terra, si rischia di venire a togliere ad essi la possibilità di diventare proprietari in virtù dell'affrancazione: infatti se si vuol guardare un po' a fondo anche in quest'argomento, risulta tutt'altro che di-

mostrata la reale esistenza di un pericolo di questo genere, reso inverosimile dalla misura sempre tenue delle prestazioni enfiteutiche alle quali si applicherà l'aumento.

Per i motivi ora esposti (nei quali si riassumono, in sostanza, gli argomenti più degni di considerazione pro e contro la presente proposta di legge), la maggioranza della vostra Commissione ha ritenuto che risponda a un principio di giustizia e sia quindi politicamente e socialmente opportuna una siffatta proposta, anche se essa può richiedere mutamenti, correzioni e ritocchi; su di che si riferirà appunto nelle pagine che seguono.

### III. — REVISIONE DEL CANONE.

Volendo considerare separatamente il problema della revisione del canone durante lo svolgimento del rapporto enfiteutico da quello della determinazione del prezzo di affrancazione, occorre (incominciando dal primo punto) porsi le seguenti domande:

a) in quali casi la futura legge deve trovare applicazione? (In tutte le enfiteusi esistenti prima dell'entrata in vigore delle nuove norme o soltanto in quelle costituite da un certo giorno in poi? In tutte le enfiteusi, senza distinzione fra i vari possibili concedenti? Nelle sole enfiteusi o anche nei rapporti affini nei quali è dovuta una prestazione fondiaria, ecc.);

b) quale è il sistema più equo e più conveniente in tema di aumento del canone?

c) il deprezzamento della moneta ha da essere l'unico presupposto necessario per la revisione del canone oppure sono da richiedere altre condizioni?

#### a) *Limite soggettivo di applicazione della legge.*

Un primo punto sul quale il disegno governativo differisce dal disegno approvato dalla Camera è questo: il testo governativo proponeva di rivedere i canoni per tutte le enfiteusi costituite anteriormente alla entrata in vigore della nuova legge mentre il testo della Camera ha limitato la possibilità della revisione ai ca-

noni riguardanti le enfiteusi sorte prima del 28 ottobre 1941 (data di entrata in vigore del libro della proprietà dell'attuale Codice civile).

La Commissione si è posta il dubbio se la modificazione introdotta dall'altro ramo del Parlamento fosse veramente giustificata: ma ha finito col concludere che in realtà sia preferibile questa limitazione nella sfera di applicazione dell'articolo 1 del disegno di legge soprattutto perchè lo squilibrio tra l'ammontare della prestazione enfiteutica ed il reddito attuale del fondo appare più evidentemente sensibile per le vecchie enfiteusi che non per quelle costituite dopo che la lira aveva già incominciato a svalutarsi (il che stava già accadendo sulla fine del 1941), onde è da ritenere verosimilmente che nel contratto sia stato tenuto conto di questa circostanza per determinare la misura del canone. Per questo motivo la Commissione suggerisce di lasciare immutato, nell'articolo 1 del progetto, l'inciso: « i canoni in danaro di enfiteusi costituite anteriormente al 28 ottobre 1941 sono aumentati..... ».

Un altro punto nel quale il testo approvato dalla Camera non concorda col testo ministeriale riguarda le enfiteusi concesse agli enti di colonizzazione. Mentre in proposito nulla diceva il progetto ministeriale, la Camera ha introdotto una disposizione (art. 5) secondo cui « la presente legge non si applica alle enfiteusi concesse ad enti di colonizzazione aventi per scopo la bonifica e la distribuzione dei fondi a coltivatori diretti ».

Sono evidenti le ragioni di giustizia dalle quali è suffragata la innovazione, che pertanto si propone di conservare: se, infatti, gli enti ora nominati fossero tenuti a subire l'aumento del canone potrebbero essere compromessi gli scopi ai quali essi sono preordinati. Ma la vostra Commissione ha creduto di dover fermarsi anche su alcuni problemi connessi.

È stato proposto un emendamento aggiuntivo secondo cui gli aumenti del canone contemplati dalla nuova legge non si sarebbero dovuti applicare (oltre che agli enti di colonizzazione) agli enfiteuti coltivatori diretti (e in senso conforme un altro membro della Commissione aveva presentato un comma da ag-

giungere alla fine dell'articolo 1 del progetto). A sostegno della proposta è stato detto che molti coltivatori diretti traggono dai fondi appena quanto basta per il loro sostentamento così che essi non sarebbero in condizione di pagare il canone enfiteutico dopo i nuovi aumenti. Ma si è opposto dalla maggioranza che in realtà casi di tal genere sembrano eccezionali e che non è pertanto da accogliere una proposta che, derogando al principio generale degli aumenti per tutte le enfiteusi anteriori al 1941, potrebbe rendere non operante in pratica la legge. Nella discussione seguita sull'argomento si è invece ravvisata l'opportunità di avvertire in questa relazione che, nell'ipotesi a cui si riferisce testualmente l'articolo 5, i coltivatori diretti che hanno ricevuto il fondo dall'ente di colonizzazione non sono tenuti a nessun aumento del canone in confronto dell'ente medesimo, che è quanto dire dell'enfiteuta: il che, d'altronde, non avrebbe a rigore bisogno di essere dichiarato appunto perchè il rapporto di enfiteusi si è costituito fra il concedente e l'ente di colonizzazione, il quale non potrebbe a sua volta dare in sub-enfiteusi il fondo, stante il divieto enunciato nell'articolo 968 del Codice civile.

Un'altra proposta è stata ancora formulata discutendosi l'articolo 5 del progetto, quella di dichiarare in siffatta disposizione che la legge non si applica agli enfiteuti di fondi compresi in territori di bonifica. Ma anche tale proposta non è stata accolta, onde l'articolo 5 è stato infine approvato senza modificazioni dalla Commissione.

Altro tema sul quale si è discusso è quello dell'opportunità di comprendere nell'ambito di applicazione della legge quelle forme analoghe ai canoni enfiteutici (censi, livelli ed altre consimili prestazioni dipendenti da un determinato fondo e di solito perpetue) che sopravvivono ancora nella pratica e che già erano contemplate dalla legge 14 giugno 1925, n. 998. Un deputato, nella discussione alla Camera, aveva proposto di consentire l'aumento del canone per tutte queste prestazioni fondiarie, quando esse fossero state costituite fin dall'origine in danaro o in danaro fossero state commutate prima del 28 ottobre 1941: la Camera aveva peraltro deciso di non introdurre

re una simile aggiunta al disegno di legge rinviando l'eventuale esame di tale questione al momento in cui fosse per essere discussa la legge sulla riforma fondiaria. A una conclusione analoga è pervenuta la vostra Commissione.

b) *Revisione secondo l'equo apprezzamento del Giudice o aumento automatico?*

Si tratta della questione più scottante e si comprende che essa abbia più delle altre dato luogo a discussioni e dissensi. Anche a questo riguardo vi è divergenza fra il disegno presentato dal Ministro Guardasigilli e quello approvato dalla Camera dei deputati: il primo contiene, entro un certo limite, una norma elastica in quanto stabilisce che per effetto della revisione consentita dall'articolo 1 l'ammontare del canone originario non può essere aumentato più di 20 volte: il che importa la possibilità per il magistrato di un equo apprezzamento, caso per caso, entro il limite massimo della moltiplicazione per 20. Il testo approvato dalla Camera ha per converso adottato il criterio automatico dell'aumento pari a 20 volte (rispetto all'ammontare dovuto alla data del 28 ottobre 1941) per tutti i casi.

Non si può tacere che l'uno e l'altro sistema hanno i loro lati buoni. E appunto l'opinabilità dell'argomento spiega come il compianto senatore Bertini avesse a suo tempo inclinato a raccomandare al Senato il ritorno al criterio seguito dal progetto governativo. Peraltro questo criterio, dopo maturo esame, è stato ripudiato dalla maggioranza della Commissione, la quale vi invita pertanto a non discostarvi dal principio dell'aumento automatico del canone.

A sostegno di questo concetto non sarebbe da addurre l'argomento che adottando il criterio dell'aumento caso per caso (anche se entro il limite massimo della moltiplicazione per 20), si verrebbero ad accrescere i processi, con un nuovo e non provvido incremento di lavoro per gli organi giudiziari. Ma anche tralasciando una simile considerazione, in realtà una elementare riflessione suggerisce che se si parte dalla premessa che i canoni enfiteutici si devono rivalutare per motivi di giustizia e di equità e se inoltre l'aumento si circoscrive

entro il limite invero non eccessivo di 20 (anzi, ora, di 16) volte il canone dovuto nel 1941, sarebbe manifestamente fuor di luogo il lasciar fissare, volta per volta, al magistrato la misura dell'aumento. Si può forse discutere sulla validità della premessa, ma una volta che si è convenuto di accettarla rivalutando i canoni enfiteutici, non vi è insomma una ragione sufficiente per non stabilire una volta per tutte la misura dell'aumento, tanto più che esso viene consentito in limiti che non possono obiettivamente essere ritenuti troppo ampi.

Si aggiunga che non si potrebbe trarre un plausibile argomento contrario dalla circostanza che in pratica la misura dei canoni differisce sensibilmente da una regione all'altra, in dipendenza della corrispondente diversità di valore dei termini. È facile infatti superare un'obiezione di questo genere, ribattendo che appunto la diversità di misura nei singoli casi consente di aumentare in modo automatico il canone senza alterare le proporzioni o creare ingiuste disuguaglianze.

Accolto così il criterio a cui si è informata la Camera nell'emendare l'articolo 1 del disegno di legge, un problema meritava piuttosto di essere preso in considerazione: se convenga o no tener ferma la moltiplicazione per venti (o per dieci quando si tratti dei canoni enfiteutici stabiliti nei provvedimenti di ripartizione fra i cittadini utenti di usi civici) o se non sia invece da abbassare questo coefficiente di rivalutazione. In tale ordine di idee è sembrato alla Commissione che una siffatta diminuzione potesse in verità essere opportuna, anche per dare qualche soddisfazione alla preoccupazione che un accrescimento indiscriminato di venti volte rispetto all'anteguerra possa talora essere oneroso. Ecco perchè la Commissione ha deciso di modificare il testo dell'articolo 1 nel senso che i canoni in danaro sono aumentati di *sedici* volte e di *otto* volte quando si tratta di enfiteusi costituite nei provvedimenti di ripartizione degli usi civici (sempre, si intende, a richiesta del concedente). Col quale emendamento diventa invero sempre più discutibile la proposta di ritornare al criterio seguito nel progetto governativo.

c) *Presupposti della revisione del canone.*

Si può chiedere se la svalutazione della moneta debba essere presa come unico presupposto necessario e sufficiente per la revisione o se la possibilità dell'aumento debba invece essere subordinata ad altre condizioni: per esempio, a quella (a cui si riferisce il secondo comma dell'articolo 962 Codice civile) dell'aumento del valore attuale del fondo nella misura del doppio: oppure a quella (a cui si riferisce ancora l'articolo 962 primo comma) che siano decorsi almeno dieci anni dalla revisione ottenuta in applicazione dello stesso articolo 962 e dell'articolo 144 delle disposizioni di attuazione del Codice civile. (L'articolo 962 richiede anche che siano trascorsi dieci anni dalla costituzione della enfiteusi: ma è ovvio che una tale limitazione avrebbe in pratica scarsa importanza rispetto alla legge in esame, se essa suppone espressamente che l'aumento sia chiesto per le enfiteusi costituite prima del 28 ottobre 1941).

A questo proposito un'altra differenza è da notare fra il progetto governativo e quello approvato dalla Camera e presentato al Senato: il primo, infatti, disponeva nel primo comma dell'articolo 1 che la revisione del canone può essere chiesta indipendentemente dal decorso del decennio previsto nell'articolo 962 del Codice civile: il secondo non si richiama a questa disposizione limitandosi a stabilire che i canoni sono aumentati nella misura fissa di venti volte. Questa formulazione è migliore dell'altra (a parte il mutamento del coefficiente da venti a sedici). Perché, come si è appunto osservato ora, non vi è bisogno, in definitiva, di dire espressamente che il canone può essere aumentato anche prima che siano decorsi dieci anni dalla costituzione della enfiteusi, dato che nella grande maggioranza dei casi (una volta accolta la limitazione dell'aumento alle enfiteusi anteriori al 1941) il decennio sarà da ritenere abbondantemente trascorso. Non solo: ma si può dire ancora una cosa più importante: e cioè che il riferimento testuale all'articolo 962 è fuori di luogo data la speciale, se non eccezionale, natura della legge sulla revisione dei canoni enfiteutici: la quale,

appunto perchè ha la sua giustificazione nel deprezzamento monetario (che è un avvenimento straordinario), si pone come una deroga alla norma comune dell'articolo 962 e pertanto non richiede evidentemente i presupposti contemplati in tale articolo (1).

In previsione della possibilità che prima dell'entrata in vigore della legge in esame un concedente abbia ottenuto in base all'articolo 962 la revisione del canone, il testo ministeriale disponeva che operandosi la revisione consentita dall'articolo 1 doveva rimanere assorbito l'aumento che appunto in precedenza fosse già stato disposto. Questo principio è stato accolto nella sostanza dal progetto della Camera anche se è stato collocato nell'articolo 2, il quale merita di essere menzionato anche perchè ha aggiunto lodevolmente che la variazione disposta in base alla legge di cui si discute è da considerare come prima revisione ai sensi dell'articolo 144 delle disposizioni di attuazione del Codice civile, e che le successive revisioni del canone restano regolate dall'articolo 962 del Codice civile e possono per conseguenza essere richieste solo dopo il decorso di dieci anni dall'entrata in vigore della presente legge (salvo che la revisione non sia chiesta dall'enfiteuta: nel qual caso la successiva revisione può essere domandata anche prima che siano passati dieci anni).

Nessuna osservazione è da fare in proposito.

## IV. — DISPOSIZIONI SULL'AFFRANCAZIONE.

Fissato il principio che il canone enfiteutico deve essere aumentato per adeguarne, almeno in parte, la misura all'attuale valore della lira, s'intende che dell'aumento si deve tener conto

(1) Non esatta sembra pertanto, su questo punto, la relazione ministeriale: « poichè per peculiari contingenze può verificarsi che il fondo enfiteutico non risulti raddoppiato di valore oppure che il suo valore attuale sia inferiore ai limiti previsti dal progetto, va tenuto presente che per le ora dette ipotesi la nuova disciplina nulla innova al sistema attualmente in vigore, di guisa che nel primo caso alla revisione non potrà farsi luogo e nel secondo l'aumento del canone dovrà essere limitato alla effettiva minore misura in cui proporzionalmente risulterà aumentato il valore del fondo ».

ai fini dell'affrancazione del fondo, la quale (in quanto presuppone il pagamento di una somma risultante dalla capitalizzazione del canone annuo sulla base dell'interesse legale) va fatta prendendo come punto di partenza l'ammontare del canone risultante dalla sua revisione. I problemi più interessanti in questa seconda parte del disegno di legge riguardano sia la sfera oggettiva di applicazione della legge (canone in danaro o anche canone in natura?) sia i limiti soggettivi di applicazione (applicabilità a tutte le enfiteusi o esclusione per alcuni casi?). Questione importante e delicata è infine quella dell'applicabilità o no delle nuove disposizioni rispetto ai procedimenti di affrancazione non ancora definiti al momento in cui la nuova legge sia per entrare in vigore.

a) *Criteri per l'affrancazione dei canoni in natura.*

Poco vi è da osservare quanto al canone consistente in una somma di denaro: nel qual caso l'affrancazione si farà evidentemente alla stregua dell'ultimo comma dell'articolo 971 del Codice civile. (Disposizione, superfluo avvertirlo, alla quale va naturalmente coordinata in ogni caso l'applicazione della nuova legge, con la conseguenza che, per esempio, l'enfiteuta non può affrancare il fondo prima che siano decorsi venti anni dalla costituzione della enfiteusi). Da questo punto di vista nessun mutamento è da introdurre nel testo dell'articolo 3 del disegno di legge come è stato approvato dalla Camera (« Nei procedimenti di affrancazione dei canoni enfiteutici... si applica, agli effetti della determinazione del prezzo di affrancazione, l'aumento dal canone in conformità dell'articolo 1 »).

Ma che cosa si deve stabilire per i casi in cui il canone periodico consista in una quantità fissa di prodotti naturali? L'articolo 3 del progetto ministeriale disponeva che in ipotesi di questo genere si dovesse, per procedere all'affrancazione, tener conto della media dei valori dei prodotti naturali durante l'ultimo *quinquennio*. Questa norma è stata soppressa dalla Camera. Il che porterebbe alla conseguenza che ai fini dell'affrancazione si dovrebbe (secondo le modalità enunciate nell'ar-

ticolo 58 delle disposizioni di attuazione del Codice civile e nella legge 11 giugno 1925, n. 998) prendere in considerazione, per capitalizzarla, la somma corrispondente al valore delle derrate in base alla media del prezzo nell'ultimo *decennio*.

Secondo l'avviso della Commissione, questa ultima soluzione è preferibile a quella raccolta nel progetto ministeriale. È già stato infatti osservato che prendendo come base per l'affrancazione la media quinquennale si verrebbe a gravare sensibilmente sugli enfiteuti perchè i prodotti della terra hanno toccato le punte massime proprio negli ultimi anni precedenti alla presentazione del presente disegno di legge. Si è così precisato, a titolo di esempio, che, partendo dalla media decennale, in un contratto in cui l'enfiteuta debba una certa quantità di grano, egli dovrebbe oggi, nel caso di affrancazione, un prezzo minimo di lire 2.073 al quintale per l'Italia settentrionale e di lire 2.316 al quintale per l'Italia insulare e per alcune regioni meridionali. (L'esempio viene riferito al grano tenero). Partendo invece dalla media quinquennale si avrebbe (sempre per il grano tenero) da capitalizzare sulla base di lire 3.909 e di lire 4.120 al quintale, rispettivamente per le due zone ora indicate. Per questa considerazione e per l'altra che partendo dalla media decennale si verrebbero a trattare diversamente gli enfiteuti obbligati a pagare una prestazione pecuniaria e quelli obbligati a pagare un canone in prodotti naturali, sembra più opportuno tenere fermo il principio adottato nel Codice civile e nella legge speciale del 1925.

La Commissione ha peraltro creduto che sia necessaria una espressa disposizione a questo riguardo anche perchè, pure accogliendo la soluzione della Camera dei deputati, è bene precisare nel testo della legge che l'ammontare del capitale si deve determinare in base alla media del valore delle prestazioni nel *decennio anteriore alla entrata in vigore della medesima legge*: espressione evidentemente più chiara di quella dell'articolo 3 del progetto ministeriale (« media durante l'ultimo quinquennio »).

Nella disposizione che a questo fine si propone di inserire nel testo approvato dalla Camera non dovrebbe invece essere riprodotto



l'inciso (che è nell'ora citato articolo 3 del disegno ministeriale) « nelle affrancazioni che avranno luogo entro il 31 dicembre 1952... ». In altre parole, la disposizione che si riferisce alla affrancazione nel caso di canone in natura non dovrebbe avere una durata nel tempo limitata a una scadenza fissa.

*b) Limiti soggettivi di applicazione delle disposizioni.*

La norma ora esaminata deve, per espressa dichiarazione del progetto ministeriale, trovare applicazione anche agli enti in confronto dei quali fu con decreto legislativo 4 dicembre 1946, n. 671, sospeso temporaneamente fino al 31 dicembre 1948 l'esercizio del diritto di affrancazione. Non deve invece trovare applicazione (come è precisato nell'articolo 5 del progetto approvato dalla Camera) nel caso di enfiteusi concesse ad enti di colonizzazione aventi per scopo la bonifica e la distribuzione dei fondi dei coltivatori diretti.

È appena necessario osservare che sia l'articolo 4 del testo ministeriale sia l'articolo 5 del testo approvato dalla Camera sono pienamente giustificati perchè, da un lato, gli enti contemplati dal decreto legislativo 4 dicembre 1946 sono quelli per i quali il problema dell'aumento del canone, ai fini dell'affrancazione, si è fatto sentire più fortemente e dall'altro lato non vi è ragione di estendere per contro le nuove norme ad enti come l'Opera nazionale dei combattenti, che sono ricorsi alla enfiteusi a fini di interesse generale.

*c) A quali procedimenti di affrancazione si devono applicare le nuove norme?*

Tre soluzioni sono astrattamente possibili, per quello che concerne questa disposizione inter-temporale: prima, l'applicabilità della norma a tutti i procedimenti di affrancazione che siano pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge; seconda, l'applicabilità ai soli procedimenti iniziati dopo l'entrata in vigore della legge (soluzione opposta); terza (soluzione intermedia), l'applicabilità ai soli procedimenti iniziati dopo una certa data:

dopo, per esempio, il 31 dicembre 1948 (come è stato deliberato dalla Camera dei deputati).

Delle due soluzioni estreme, quella che vorrebbe limitare l'applicabilità alle affrancazioni che saranno promosse dopo l'entrata in vigore della legge è stata proposta da un membro della Commissione, la quale peraltro l'ha respinta sulla ovvia considerazione che si verrebbero altrimenti a frustrare proprio i fini che si mira a conseguire con questa legge. Restano le altre due: quella che, come si è rammentato, è stata accolta dalla Camera e l'altra che fu invece proposta dal Ministro Guardasigilli.

È da prevedere che su questo punto dolente si fermerà in particolare l'attenzione dell'Assemblea. Senza voler esporre in modo esauriente tutte le argomentazioni che si possono avere presenti nel discutere un tema di così notevole importanza pratica, chi scrive crede di potersi limitare ad avvertire che, tutto ben considerato, la Commissione si è in maggioranza trovata d'accordo nel pensare che convenga stabilire che le nuove norme si applichino, senza distinzione, in tutti i procedimenti di affrancazione di canoni enfiteutici che siano pendenti alla data della loro entrata in vigore. Le ragioni dalle quali è suffragata questa opinione hanno già trovata adeguata espressione da parte degli oratori che nell'altro ramo del Parlamento si sono dichiarati contrari alla disposizione che fu poi invece votata dalla Camera.

L'uguaglianza vuole che siano trattati alla medesima stregua tutti coloro che hanno chiesto e non hanno ancora ottenuto l'affrancazione. D'altra parte, la data del 31 dicembre 1948 fu presa in considerazione dalla Camera in quanto si tenne presente il già citato decreto legislativo del 4 dicembre 1946, n. 671, che aveva sospeso l'affrancabilità dei fondi dati in enfiteusi dai Comuni o da altri enti pubblici: ma non vi è motivo perchè i concedenti che non appartengono a questa categoria e in confronto dei quali l'affrancazione è già stata chiesta debbano subire un danno. Nè sembra corretto, dal punto di vista dei principi giuridici, l'argomento che si violerebbe il principio della non retroattività della legge accogliendo la soluzione proposta nel testo ministeriale ed accettata dalla vostra Commissione. L'argomento

intanto, varrebbe anche contro la tesi intermedia che limita l'applicabilità della legge ai procedimenti instaurati dopo il 31 dicembre 1948: ma, ciò che conta di più, non regge.

Stabilito, dunque, che la legge si deve applicare anche rispetto ai procedimenti di affrancazione pendenti nel momento della sua entrata in vigore (1), la Commissione ha poi introdotto nell'articolo 3 una modificazione di forma sostituendo alla espressione « sentenza definitiva » quella « sentenza passata in giudicato » ed un ampliamento di sostanza aggiungendo l'inciso « o che non siano stati definiti con atto formale fra le parti ».

(1) Secondo la giurisprudenza della Cassazione, la legge del 1925 doveva trovare applicazione nelle affrancazioni iniziate prima dell'entrata in vigore della legge.

#### V. — ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE.

Un ultimo emendamento ha creduto di proporre la Commissione: quello secondo cui la nuova legge dovrebbe entrare in vigore nel termine normale preveduto dall'articolo 10 delle disposizioni sulla legge in generale: e cioè nel decimoquinto giorno successivo a quello della sua pubblicazione. Viene così modificata la disposizione (accolta sia dal progetto ministeriale sia da quello della Camera) che vorrebbe, invero senza una plausibile ragione, che la legge diventasse obbligatoria nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

Bo, *relatore per la maggioranza.*

## DISEGNO DI LEGGE

TESTO APPROVATO  
DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

## Art. 1.

I canoni in danaro di enfiteusi costituite anteriormente al 28 ottobre 1941 sono aumentati a venti volte l'ammontare dovuto a quella data, a decorrere dalla prima scadenza posteriore all'entrata in vigore della presente legge.

La misura dell'aumento è di dieci volte per i canoni enfiteutici stabiliti nei provvedimenti di ripartizione fra i cittadini utenti di uso civico.

## Art. 2.

La variazione del canone disposta dall'articolo precedente assorbe gli aumenti dipendenti dall'applicazione degli articoli 962 del Codice civile, 144 e 145 delle disposizioni di attuazione e transitorie di detto Codice; ed è considerata come prima revisione ai sensi del citato articolo 144.

La successiva revisione, in base all'articolo 962 del Codice civile, potrà essere richiesta dal concedente dopo il decorso di dieci anni dall'entrata in vigore della presente legge, e dall'enfiteuta anche prima di tale termine.

## Art. 3.

Nei procedimenti di affrancazione dei canoni enfiteutici che siano stati iniziati dopo il 31 dicembre 1948 e che non siano già conclusi con sentenza definitiva, si applica, agli effetti della determinazione del prezzo di affrancazione, l'aumento del canone in conformità dell'articolo 1.

## DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO  
DALLA MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE

## Art. 1.

I canoni in danaro di enfiteusi costituite anteriormente al 28 ottobre 1941 sono aumentati di sedici volte l'ammontare dovuto a quella data, a decorrere dalla prima scadenza posteriore all'entrata in vigore della presente legge.

La misura dell'aumento è di otto volte per i canoni enfiteutici stabiliti nei provvedimenti di ripartizione fra i cittadini utenti di uso civico.

## Art. 2.

*Identico.*

## Art. 3.

Nei procedimenti di affrancazione dei canoni enfiteutici che siano pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge e che non siano stati conclusi con sentenza passata in giudicato o definiti con atto formale fra le parti, si applica, agli effetti della determinazione del prezzo di affrancazione l'aumento del canone in conformità dell'articolo 1.

Qualora il canone enfiteutico consista in prodotti naturali, la somma da capitalizzare ai fini dell'affrancazione si determina nella media dei valori di tali prodotti durante il decennio antecedente all'entrata in vigore della presente legge.

## Art. 4.

La presente legge si applica anche agli enti in confronto dei quali fu con decreto legislativo 4 dicembre 1946, n. 671, sospeso temporaneamente fino al 31 dicembre 1948 l'esercizio del diritto di affrancazione.

## Art. 5.

La presente legge non si applica alle enfiteusi concesse ad enti di colonizzazione aventi per scopo la bonifica e la distribuzione dei fondi a coltivatori diretti.

## Art. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

## Art. 4.

*Identico.*

## Art. 5.

*Identico.*

## Art. 6.

*Soppresso.*