

(N. 406-C)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a 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)

modificato dal Senato della Repubblica nella seduta del 23 maggio 1950

modificato dalla Camera dei deputati nella seduta del 26 gennaio 1951 (V. Stampato N. 217-B)

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 28 GENNAIO 1951

Comunicata alla Presidenza il 31 maggio 1951

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

ONOREVOLI SENATORI.

1. Nella primavera del 1950, stendendo la relazione sul disegno di legge concernente la revisione dei canoni enfiteutici e le affrancazioni enfiteutiche, chi scriveva esordiva riassumendo i precedenti e le vicende del progetto, che hanno il loro punto di partenza nell'iniziativa esercitata dal Governo fin dall'ottobre del 1948.

A distanza di un anno, il disegno ritorna al Senato in un testo modificato dalla Camera la quale ha voluto in più punti (tanto in tema di aumento dei canoni, quanto in tema di affrancazioni) insistere nelle formule e nei concetti da lei precedentemente adottati e non accolti dalla nostra Assemblea. E tale circostanza, che allunga il processo di formazione di una legge avente già una storia non breve, sembrerebbe suggerire che il nuovo esame commesso al Senato sia condotto in modo da non fare rimandare più a lungo l'approvazione di queste disposizioni.

A primo aspetto, questo potrebbe sembrare uno dei casi in cui un organo legislativo, come direbbe un arguto scrittore, dovrebbe mostrare di saper assolvere la *obligatio poenitendi* se la presente discussione potesse essere dominata soltanto dalla necessità di non perdere tempo, in conformità a quelle regole di retta educazione parlamentare e di aderenza alla pratica che consigliano ad una Assemblea legislativa di non difendere ad oltranza i propri punti di vista, di non indugiare indefinitamente su problemi secondari, di rivedere le sue conclusioni se sono state respinte dall'altro ramo del Parlamento, specie quando i disegni di legge rispondano ad una lunga e comprensibile aspettazione.

Tuttavia la Vostra Commissione, dopo avere fermato un'altra volta l'attenzione sul progetto che ci occupa, si è trovata d'accordo nel reputare in massima inaccettabili gli emendamenti della Camera, sia sotto il profilo del diritto sia sotto quello della giustizia, e nel pensare che nella serenità di un giudizio completo e obiettivo convenga, per lo meno su alcuni principi fondamentali, confermare le opinioni che in precedenza già parve di dover esprimere e sulle quali, fin da un anno ad-

dietro, Voi avete espresso il Vostro suffragio favorevole.

Nè il ritardo nell'elaborazione del testo definitivo può essere reputato un inconveniente maggiore dell'approvazione di disposizioni fondate su premesse o su conseguenze aperte a critiche troppo serie per consentirne l'accoglimento.

2. I punti sui quali la Camera ha creduto di modificare il testo trasmesso dal Senato riguardano gli articoli 1, 2 (primo comma), 3 (primo e secondo comma) e 5.

Gli emendamenti all'articolo 1 concernono il lato meramente formale, quelli introdotti nell'articolo 5 si riferiscono anche alla sostanza della norma; tuttavia il disaccordo sull'uno e sull'altro punto si potrebbe agevolmente superare, poichè la diversa soluzione adottata nella disciplina dell'ipotesi preveduta dall'articolo 5 ha una portata ristretta.

Il dissenso fra i testi approvati dalle due Assemblee è invece più grave a proposito delle disposizioni enunciate nell'articolo 2 e nell'articolo 3, sui quali la Commissione crede di dover invitare il Senato a rigettare gli emendamenti della Camera.

3. Per sgombrare il terreno dagli argomenti sui quali è parso accettabile il modo di pensare della Camera, essa ha proposto di modificare l'articolo 1 il quale era stato approvato dal Senato nel testo seguente: « I canoni in danaro di enfiteusi costituite anteriormente al 28 ottobre 1941 sono aumentati di sedici volte l'ammontare dovuto a quella data... La misura dell'aumento è di otto volte per i canoni enfiteutici stabiliti nei provvedimenti di ripartizione fra i cittadini utenti di uso civico ».

La Camera ha preferito il testo anteriore, il quale diceva che i canoni erano aumentati, rispettivamente, « a sedici volte » e « a otto volte » adducendo che quest'ultima formula è più esatta poichè l'aumento di una determinata percentuale di una cifra base equivale alla cifra base più quella determinata percentuale: il che nella specie significherebbe che la misura dei canoni risulterebbe elevata di diciassette volte, anzichè di sedici, rispetto a quella precedente.

Alla stregua di siffatta considerazione la Commissione ha deciso di accogliere la variante, che se non brilla di eleganza, giova comunque a dissipare ogni possibile dubbio.

4. Ancora per esaurire il discorso intorno ai punti sui quali non vi è dissenso, l'altra modificazione che si propone di approvare, in conformità del voto della Camera, concerne l'articolo 5.

Nel disegno approvato dal Senato esso dichiarava che la legge non si applica alle enfiteusi concesse ad enti di colonizzazione aventi per scopo la bonifica e la distribuzione dei fondi a coltivatori diretti, salvo che la concessione sia stata fatta dagli enti indicati nell'articolo precedente.

La relazione presentata alla Camera osserva che si deve eliminare quest'ultimo inciso, il quale era stato aggiunto dal Senato nel testo pervenutogli dalla Camera: infatti se è lodevole l'esclusione dell'applicabilità della legge agli enti di colonizzazione, non sarebbe giustificata l'eccezione all'eccezione perchè gli enti di colonizzazione hanno appunto ricevuto in concessione enfiteutica i terreni dagli enti pubblici nei confronti dei quali il beneficio si vorrebbe escludere.

A prescindere da quest'ultima considerazione, si potrebbe discutere se veramente il favore per gli enti di colonizzazione debba prevalere sull'interesse degli enti pubblici menzionati nell'articolo 4. Ma il dubbio si può superare riflettendo che nel testo approvato dalla Camera, non senza obiezioni e riserve di qualche oratore, è sancita l'inapplicabilità della legge rispetto a tutti i rapporti di enfiteusi in cui siano parte gli enti di colonizzazione, e non soltanto rispetto alle enfiteusi concesse ad essi; il che invero allarga la portata della modificazione e le toglie quel carattere meramente formale che sembra esserle stato invece attribuito nella discussione seguita nell'altro ramo del Parlamento.

5. Passando ai punti sui quali le perplessità sono più gravi, due sono le modificazioni dell'articolo 2 sulle quali occorre fermarsi.

a) Nel primo comma il Senato aveva inserito, dopo l'inciso: « la variazione del canone disposta dall'articolo precedente assorbe... »

le parole « se li supera ». L'aggiunta è stata soppressa dalla Camera che anche in proposito è tornata al suo vecchio testo affermando essere ovvio che l'aumento in revisione non può assorbire quelli anteriori (dipendenti dall'applicazione degli articoli 962 del Codice civile, 144 e 145 delle relative disposizioni di attuazione e transitorie) se non a condizione di esserne superiore ed essere inoltre impossibile che gli aumenti anteriori siano superiori a quello derivante dalla revisione. Ma si può ribattere che in realtà l'inciso « se li supera » può essere superfluo o pleonastico, molto spesso ma non sempre, come fu esaurientemente dimostrato nella discussione avvenuta al Senato e che ciò basta per giustificare l'aggiunta, perchè, altrimenti, sarebbero distrutti i vantaggi derivanti dal pagamento del laudemio in base all'articolo 145 delle disposizioni di attuazione del Codice civile.

b) L'altro emendamento proposto dalla Camera cade sull'inciso finale del medesimo comma primo dell'articolo 2: dove il nostro testo diceva che la variazione del canone è considerata « come prima revisione ai sensi del citato articolo 144 » si vuole dire che la variazione ha « gli effetti della prima revisione di cui al citato articolo 144 ». È manifesto peraltro che la differenza non è soltanto di parola e che è più esatta la locuzione proposta dal Senato.

Queste due ragioni inducono a proporre il ripristino dell'articolo 2 nella formulazione già accolta, su ambedue i punti, dalla nostra Assemblea.

6. Veniamo all'articolo 3, che è sempre il vero punto dolente di tutte le discussioni.

a) Per incominciare dal primo comma, chi scrive aveva già osservato l'anno scorso che tre soluzioni sono astrattamente possibili, per fissare i confini dell'obbligatorietà della norma nel tempo: prima, l'applicabilità della nuova norma a tutti i procedimenti di affrancazione che siano pendenti alla data di entrata in vigore della legge; secondo, 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. Respinte la

seconda soluzione estrema e l'ultima intermedia, il Senato deliberò che l'aumento del canone in conformità dell'articolo 1 dovesse applicarsi, senza distinzione, in tutti i procedimenti di affrancazione pendenti nel momento dell'entrata in vigore della legge.

La Camera è stata nuovamente d'avviso contrario riproponendo che l'aumento del canone enfiteutico sia attuabile soltanto nelle affrancazioni iniziate dopo il 31 dicembre 1948. Di tale opinione si è dichiarata per lo meno la maggioranza, avendo infatti parecchi deputati espressa la loro simpatia per la tesi secondo cui devono essere trattati alla medesima stregua tutti coloro che hanno chiesto e non hanno ancora ottenuto l'affrancazione. (Per la completezza: vi fu anche chi avrebbe voluto, pur propendendo per la soluzione intermedia, anticipare il termine preveduto dall'articolo 3 sino al 4 dicembre 1946 e quindi disporre che la legge si applichi in tutti i procedimenti di affrancazione promossi dopo tale giorno).

La Commissione della Camera ha preso le mosse dalla premessa che, secondo i principi generali, la domanda di affrancazione si deve consolidare nel deposito del prezzo relativo e vale a produrre la cessazione immediata del rapporto enfiteutico: ma subito dopo è andata al di là di simili premesse teoriche (corollario delle quali sarebbe la irretroattività) mettendo alla base del suo ragionamento un argomento di equità: quello che la retroattività della norma che aumenta i canoni dei quali sia in corso l'affrancazione si può giustificare nei limiti in cui le ragioni di equità siano evidenti.

Data questa considerazione, non è il caso di indugiare in argomentazioni astratte nè di ripetere che, se mai, il dire che non si può violare il principio della non retroattività della legge porterebbe logicamente alla conseguenza dell'applicabilità ai soli procedimenti iniziati dopo l'entrata in vigore della legge. Guardiamo pure al solo profilo pratico e di equità; ma sotto questo aspetto non crediamo di doverci pentire della proposta sostenuta a suo tempo (applicabilità a tutti i procedimenti di affrancazione in corso).

Alcune osservazioni: 1° disponendo l'applicabilità alle affrancazioni successive al 31 dicembre 1948 non si tiene conto della circostanza che la corsa alle affrancazioni si accen-

tuò proprio nel 1948, appena si ebbe sentore di un prossimo aumento per legge del canone annuo, e che dei relativi giudizi non pochi sono tuttora pendenti essendosi esaurito soltanto il primo grado di giurisdizione: dal che deriva che sarebbe ingiusto permettere che in numerosi casi l'applicazione della nuova legge sia elusa a danno del concedente;

2° i precedenti legislativi, in materia, sono nel senso di far coincidere l'efficacia dell'aumento del canone col primo momento in cui si propose di aumentarlo; infatti, secondo l'articolo 1 capoverso del regio decreto 7 febbraio 1926, n. 426, le affrancazioni iniziate anteriormente all'entrata in vigore della legge 11 giugno 1925, n. 98, sono regolate dalle norme contenute in tale legge e l'articolo 144 delle disposizioni transitorie dell'attuale Codice civile, avendo disposto che la revisione dei canoni enfiteutici preesistenti non potesse essere chiesta se non trascorso un triennio dal 28 ottobre 1941 (e quindi dal 28 ottobre 1944 in poi), stabilì che alla revisione si procedesse applicandosi il relativo aumento, a decorrere dal 28 ottobre 1941, agli effetti della determinazione del prezzo dell'affrancazione;

3° ammettendo la retroattività per le sole affrancazioni posteriori al 31 dicembre 1948, si fa una inammissibile distinzione fra le enfiteusi concesse dagli enti pubblici e in genere dalle persone giuridiche e quelle costituite dai privati: infatti per gli enti il pregiudizio è escluso dal fatto che fino al 31 dicembre 1948 ebbe vigore la sospensione delle affrancazioni disposta dal decreto legislativo luogotenenziale 4 dicembre 1946, n. 671, mentre il diritto dei concedenti privati rimane senza difesa di fronte alla minaccia non irrealistica di affrancazioni che possono essere state promosse in epoca ben anteriore a quella in cui dovrebbe entrare in applicazione la nuova legge;

4° la soluzione accolta dalla Camera ha radice nell'argomento che gli interessi del concedente hanno da essere sacrificati a quelli dell'enfiteuta. Ma si può osservare che se in tutta la storia dell'istituto è fatale il conflitto fra il lavoro e la proprietà e in virtù dell'affrancazione il diritto del concedente diventa una proprietà quasi del tutto svuotata, non è conforme alle tendenze dominanti nel nostro sistema legislativo lo stabilire uno

smodato potere di affrancazione dell'enfiteuta.

Discende da siffatte considerazioni, le quali sono in gran parte di giustizia (che vuol dire, fondamentalmente, uguaglianza), che non si può ammettere nessuna limitazione all'efficacia retroattiva della norma per cui il prezzo dell'affrancazione si determina tenendo conto degli aumenti indicati nell'articolo 1 del disegno di legge.

b) Un altro punto di dissenso si riferisce ai limiti di applicazione delle nuove norme rispetto ai procedimenti di affrancazione: la nostra Commissione aveva introdotto nel primo comma dell'articolo 3 l'inciso: «... e che non siano stati conclusi con sentenza passata in giudicato o definiti con atto formale fra le parti». Ma neanche a questa aggiunta è stato fatto buon viso dalla Camera, la quale preferirebbe parlare di «sentenza definitiva» e riterrebbe inutile l'espressa esclusione della applicabilità degli aumenti alle affrancazioni definite con atto di accettazione o transazione.

Sia lecito anche a questo proposito insistere sulle opinioni già manifestate, perchè: 1° il non voler consentire (come si farebbe riferendosi testualmente alla sentenza definitiva che conclude il merito anzichè alla sentenza passata in giudicato) la rivalutazione dei canoni enfiteutici quando il processo di affrancazione è ancora in fase di cassazione, non può evidentemente giustificarsi che col presupposto di un dogmatico e aprioristico favore per l'enfiteuta; 2° se anche può a primo aspetto apparire ovvio che là dove il rapporto enfiteutico si è estinto con un'affrancazione negoziale, non si possa più rimettere in discussione la misura del capitale di affrancazione convenuta fra le parti, è bene eliminare ogni dubbio in proposito, tanto è vero che già nel capoverso dell'articolo 1 del regio decreto 7 febbraio 1926, n. 426 (disposizioni transitorie e di attuazione della legge 11 giugno 1925, n. 998) si è sentito il bisogno di stabilire che le norme enunciate nella detta legge non potevano trovare applicazione quando fosse già intervenuto il consenso del concedente e dell'enfiteuta, «anche se manchi la stipulazione dell'atto formale di affrancazione».

c) Non sembra infine superabile il disaccordo sul secondo comma dell'articolo 3.

Nel testo approvato dalla nostra Assemblea questo comma disponeva che quando il canone enfiteutico consiste 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.

Già l'articolo 1564 del Codice civile precedente e la legge 11 giugno 1925, n. 998, richiamata dall'articolo 58 delle disposizioni per l'attuazione dell'attuale Codice civile, stabilivano che se la prestazione dovuta dall'enfiteuta consiste in una quantità fissa di derrate (alla quale espressione l'articolo 960 del Codice civile ha sostituito quella più comprensiva di «prodotti naturali»), la somma corrispondente, per la formazione del capitale, si determina nella media del valore delle prestazioni corrisposte nell'ultimo decennio. Ma si tratta di sapere se occorra riferirsi all'ultimo decennio anteriore all'affrancazione, piuttosto che a quello precedente all'entrata in vigore della legge in esame. Secondo l'opinione della Camera, si dovrebbe accogliere la prima soluzione: prima di tutto, perchè i prezzi dei prodotti naturali sono andati progressivamente aumentando e quindi si sono automaticamente rivalutati i relativi canoni enfiteutici; poi perchè si ha da tener conto, oltre che dell'ipotesi in cui il canone consiste in una quantità fissa di prodotti naturali, del caso che esso consista in una quota di prodotti.

Senonchè, o noi ci inganniamo o si può replicare:

quanto alla prima osservazione, che anche se si prende in considerazione la media dei prezzi delle derrate nell'ultimo decennio che precede l'entrata in vigore della legge non si impone un sacrificio insopportabile agli enfiteuti. Supponendo, per esempio, una affrancazione iniziata nel 1948, se si accoglie la nostra proposta, ci si dovrà fermare sulla media del decennio 1941-51, mentre se si aderisce alla proposta contraria verrà presa in considerazione la media del decennio 1938-1948. Ora, è lecito dubitare che quest'ultima soluzione giovi all'enfiteuta e che così il capitale da lui dovuto per l'affrancazione venga ad essere inferiore a quello che si determinerebbe secondo la media del decennio 1941-1951. Ricordiamoci che uno degli argomenti

più insistenti degli avversari dell'attuale disegno di legge fu ed è quello che proprio negli ultimi anni i prezzi delle derrate agricole sono andati diminuendo (dal che si dovrebbe inferire l'iniquità della revisione dei canoni enfiteutici);

quanto poi alla obiezione che quando il canone enfiteutico consiste in una quota di prodotti naturali, non ridotta a misura annua fissa a norma dell'articolo 1 capoverso della legge del 1925, che se anche non potrebbe bastare l'opporre che ciò vale esclusivamente per il passato (dato che l'articolo 960 del Co-

dice civile esige che il canone consista sempre in una quantità fissa di prodotti), non sono persuasive le ragioni addotte per sostenere l'iniquità della determinazione fatta sulla base del valore medio del decennio anteriore all'anno in corso. Infatti, a tacere d'altro, anche a questo proposito è da tenere presente la circostanza testè accennata, e cioè la diminuzione dei prezzi generalmente osservata, almeno sino all'anno passato.

Bo, *relatore.*

DISEGNO DI LEGGE

TESTI APPROVATI DAL SENATO DELLA REPUBBLICA
E DALLA CAMERA DEI DEPUTATI, E TESTO PROPOSTO
DALLA COMMISSIONE

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

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 alla 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.

La variazione del canone disposta dall'articolo precedente assorbe, se li supera, 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 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 le-

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

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

La misura dell'aumento è ad otto 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 e 144 e 145 delle disposizioni di attuazione e transitorie di detto Codice; ed ha gli effetti della prima revisione di cui al citato articolo 144.

Identico.

Art. 3.

Nei procedimenti di affrancazione dei canoni enfiteutici che siano stati iniziati dopo il 31 dicembre 1948 e che siano ancora in corso alla data di entrata in vigore della presente legge si applica, agli effetti della determinazione del prezzo di affrancazione, l'aumento del canone in conformità dell'articolo 1.

Soppresso.

Art. 4.

Identico.

DISEGNO DI LEGGE
PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Identico.

Identico.

Art. 2.

Ripristinare il testo approvato dal Senato.

Identico.

Art. 3.

Ripristinare il testo approvato dal Senato.

Ripristinare il testo approvato dal Senato.

Art. 4.

Identico.

gislativo 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, salvo che la concessione sia stata fatta dagli enti indicati nell'articolo precedente.

Art. 5.

La presente legge non si applica ai canoni enfiteutici dovuti per enfiteusi costituite da o a favore di enti di colonizzazione aventi per scopo la bonifica e la distribuzione dei fondi a coltivatori diretti.

Art. 5.

Identico.