

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1528

PROPOSTA DI LEGGE

d' iniziativa dei Deputati ROSINI, GRIFONE, ALBARELLO,
MARANGONI SPARTACO, BELTRAME, DI PRISCO

Annunziata il 21 marzo 1955

Limite massimo del canone annuo nei livelli del basso Veneto e del Friuli,
e sua divisibilità

ONOREVOLI COLLEGHI! — In quasi tutte le regioni d'Italia sopravvivono nell'agricoltura, accanto ai rapporti propri della società borghese, residui di più antichi ordinamenti; e in base a quelli, gran numero di contadini è tenuto a oneri che, qualunque sia la loro vera natura storicamente determinata, appaiono ad essi intollerabili, in quanto s'è persa, col ricordo della loro remota e spesso oscura origine, la coscienza di ciò che un tempo li ha giustificati.

Fra questi residui di ordinamenti che nella storia del nostro paese precedettero quello borghese, e che in ogni regione d'Italia si presentano con nomi e contenuti diversissimi, il più vistoso è, nel basso Veneto e nel Friuli, il « livello »; istituto giuridico che è difficile ridurre ad unità semantica, ma che nel medio evo soprattutto è stato fiorentissimo in tutta Italia, e che oggi non sopravvive soltanto nel Veneto; dove però ha notazioni particolari, che giustificano la presente proposta di legge.

Il livello fu nella sua origine un contratto meramente formale, atto a costituire diversi rapporti giuridici: il contenuto sostanziale del contratto spaziava in una vasta gamma e sfumatura di rapporti. Molti storici lo identificano con l'enfiteusi, ma ciò non sembra sempre e dovunque esatto, anche se in diritto comune il livello s'avvicina sempre più all'en-

fiteusi. Però nei contratti livellari l'enfiteusi si colora largamente di elementi barbarici (il *launegild*) e poi feudali (le pazioni, la forma dell'investitura, ecc.), comunque estranei all'enfiteusi classica.

Nella legislazione vigente, il nome « livello » è sconosciuto al Codice italiano, come lo era a quello estense, parmense e austriaco, mentre era stato conservato nella legislazione toscana (che peraltro, con la legge 1° febbraio 1751 e successive aveva dato all'istituto, piegandolo a più moderne finalità, un nuovo e omogeneo contenuto); e il relativo rapporto è regolato dalle norme sulla enfiteusi; di cui soltanto alcune sono inderogabili (articolo 957 del Codice civile); ma va ricordato che « le enfiteusi costituite sotto le leggi anteriori sono regolate dalle leggi medesime... » (articolo 142 delle disposizioni di attuazione al Codice civile), salve le norme speciali, di cui particolarmente importanti sono quelle che riguardano l'abolizione dei laudemi, la riduzione facoltativa del canone a misura fissa, ecc. Il fatto che l'enfiteusi sia un istituto tuttora vigente, e suscettibile di nuove feconde utilizzazioni, renderebbe inopportuna una proposta di pura e semplice abolizione dei livelli, posto che non sempre la diversa nomenclatura indica un diverso contenuto del rapporto giuridico, e che anzi nel nostro ordinamento attuale c'è quasi una pre-

sunzione di identità fra livello ed enfiteusi. Tuttavia le particolarità che caratterizzano in concreto i livelli veneti consigliano la adozione di provvedimenti che valgano ad eliminare quegli anacronismi che maggiormente incidono sulle condizioni di vita dei contadini. In questa materia infatti non può riguardarsi tanto alla legittimità e al fondamento morale di quei rapporti (il che ci porterebbe nella notte dei tempi senza alcun risultato pratico) quanto invece all'opportunità politica di liberare i contadini da oneri che aggravano le piccole aziende agricole, quando i relativi contrapposti diritti non corrispondono ad alcuna funzione sociale.

L'origine storica dei livelli veneti può ritrovarsi in diverse situazioni, alcune delle quali (le ultime due della elencazione che segue) si collegano a circostanze e regole che un tempo furono peculiari del Veneto,

a) l'enfiteusi vera e propria, denominata « livello » per la forma dell'atto costitutivo: cioè, la concessione d'un fondo (generalmente incolto) con obbligo di migliorarlo e di pagare un annuo canone, salve le successive modificazioni dell'istituto;

b) le usurpazioni verificatesi nell'alto medio evo e nell'età feudale, quando i contadini si vedevano costretti a cedere le loro terre ai potenti per riceverle poi da questi *livellario nomine*;

c) le conseguenze del pagamento di pensioni, censi, decime, ecc. da parte di liberi agricoltori a potenti signori (più o meno spontaneamente, come contropartita d'una specie di protezione e più spesso per quieto vivere): secondo alcuni statuti, chi aveva pagato un qualsiasi canone per un certo numero di anni era tenuto a pagarlo anche in seguito, costituendo tale pagamento una presunzione dell'esistenza del livello (*Statuto padovano del 1230*);

d) Il feudo: talvolta veniva infeudato il canone livellario all'atto stesso della costituzione del livello, e quello veniva così sostituito da prestazioni personali di carattere feudale (Gloria, *L'agricoltura nel Padova*, cxxiv); ma più spesso accadeva che ci si obbligasse ad una annua « pensione » per liberarsi da obblighi feudali; infine, dopo la soppressione dei gravami feudali « i signori dissimularono i contratti feudali sotto contratti enfiteutici, non meno gravosi, e conservarono i loro diritti feudali sotto l'apparenza di convenzioni » (Salvioli, *Storia del diritto italiano*, cap. xxxi);

e) le vendite dissimulate: i beni di cui era vietata l'alienazione venivano venduti

dissimulandosi la vendita sotto la specie del livello, dietro pagamento d'un « calciario » ingente e con canone annuo irrisorio (Muratori, *Antiquitates italicæ mediæ ævi*, diss. xxxvi);

f) la costituzione di garanzie immobiliari sul frutto dei mutui concessi ai contadini: nel diritto veneto chiamavasi livello anche il contratto che consisteva « nel dar denaro sopra un fondo fruttante, coll'obbligo di corrispondere un tanto per cento » (Ferro, *Dizionario del diritto comune e veneto*, voce « Livello »);

g) l'esecuzione di lavori di bonifica: il Senato veneziano dispose, in data 3 dicembre 1556, che il bonificatore dovesse pagare, al doppio della stima, il terreno altrui da occuparsi per la canalizzazione, « et essendo beni conditionati ovvero obbligati, paghi un livello in ragion de cinque per cento ».

La varietà delle origini spiega in parte, oltre che le grandi differenze che si riscontrano nella misura dei canoni livellari, anche il fatto che i livelli non esistono in tutto il Veneto con uniforme distribuzione. Attualmente se ne rilevano in gran numero nel basso padovano, nel basso veronese e nell'alto Polesine, cioè nelle terre che in gran parte furono bonificate attorno al XVII secolo (ed è legittimo pensare che i bonificatori abbiano dovuto, tra l'altro, indebitarsi per compiere i lavori).

Gli aspetti più interessanti del fenomeno sono i seguenti:

1°) il grandissimo numero dei livelli: nel distretto censuario di Cologna Veneta, ad esempio, su circa 10.000 partite catastali, circa 3.000 sono gravate da livello; e in alcuni comuni del distretto di Este quasi tutti i fondi sono allivellati;

2°) la concentrazione dei livelli: alcuni direttari sono titolari ciascuno di centinaia di livelli; si tratta per lo più di speculatori che li hanno acquistati da famiglie nobili;

3°) il fatto che tutti i livelli, quasi senza eccezione, gravano su piccolissime aziende contadine (per lo più, inferiori a un ettaro), mentre le grandi aziende ne sono esenti: evidentemente, i piccoli coltivatori (a parte quanto si dirà più avanti sull'indivisibilità dei canoni livellari) non sono stati mai in grado di affrancare il fondo;

4°) il fatto che tra i direttari non si trovano se non per eccezione benefici o enti ecclesiastici. Ciò è senza dubbio caratteristico del Veneto, e trova ragione probabilmente nella legislazione veneziana in

materia: un decreto del 1627 proibì agli enti ecclesiastici di allivellare fondi senza autorizzazione del governo (Simoncelli, *Enfiteusi*, pag. 245).

5°) l'estrema varietà nella misura dei canoni: mentre per la maggior parte dei livelli i canoni sono assai tenui, e spesso di poche lire, per altri si pagano canoni di 30-40.000 lire per ettaro, e oltre (alcuni livelli, in provincia di Padova, superano le 50.000 lire per ettaro!); e se si considera che i livellari pagano tutte le imposte che gravano sulla proprietà fondiaria, appare chiaro come la loro situazione sia assai peggiore di quella dei fittavoli.

La grande diversità nella misura dei canoni trova ragione non solo nella diversa origine dei vari livelli (quelli propriamente enfiteutici erano a canone mite, mentre quelli d'origine feudale, e soprattutto quelli usurari, propri del Veneto, dovevano essere onerosissimi), ma soprattutto nell'indivisibilità dei livelli. Nel diritto vigente il canone enfiteutico è divisibile (articolo 961, capoverso, del Codice civile), ma non era così in diritto comune e in quello austriaco, e s'è visto che il rapporto è regolato dalla legge vigente al tempo della sua costituzione; comunque, sulla norma dell'articolo 961 del Codice civile prevale il titolo (articolo 957 del Codice civile), e per lo più gli atti d'investitura prevedono l'indivisibilità del canone livellario (tipica manifestazione dell'influenza del feudo sugli istituti giuridici del basso medio evo). In sostanza, è accaduto che, ripetendosi le divisioni di generazione in generazione (ed ecco perché il livello, istituto antico, grava esclusivamente su proprietà particellari) il livello si riduce a pesare, in pratica, su una parte soltanto del fondo originariamente allivellato. Ciò tra l'altro, ostacola, com'è evidente, le affrancazioni.

* * *

La presente proposta di legge fissa tre principi fondamentali:

a) che i livelli del basso Veneto e del Friuli sono regolati in linea di massima (principio del resto già ammesso pacificamente) dalle norme sulla enfiteusi, ma (primo comma dell'articolo 2) la disciplina dell'istituto derivante da antichi ordinamenti va sostituita con quella stabilita dal Codice vigente (salve alcune deroghe). Le regole giuridiche elaborate alcuni secoli or sono non possono infatti ritenersi adeguate a un ordinamento moderno e democratico;

b) che, di conseguenza, va stabilita la divisibilità del canone (come previsto dall'articolo 961, capoverso, del Codice vigente), anche al fine di favorire le affrancazioni;

c) che il canone livellario non può superare l'1,50 per cento del valore del fondo accertato in occasione della liquidazione dell'imposta patrimoniale. S'intende che nel caso che quell'accertamento non sia stato fatto in concreto, il valore del fondo per l'effetto della liquidazione del canone livellario va calcolato alla stregua dei criteri dettati dal 1° comma dell'articolo 9 del decreto legislativo 11 ottobre 1947, n. 1131.

In proposito, premesso che la riduzione potrà esercitarsi soltanto per un limitato numero di livelli, perché nella maggior parte di essi il canone è assai più tenue, è da notare:

1°) che la riduzione inciderà, di massima, non su livelli propriamente enfiteutici, nei quali il canone è sempre mite, ma su quei livelli che sono serviti a costituire rapporti d'altra natura di cui s'è detto, e che non meritano protezione;

2°) che comunque, poiché i rapporti di cui si parla sono stati costituiti generalmente nel secolo XVIII o anche prima, e quasi tutti su terreni di bonifica, non bisogna trascurare che la loro attuale produttività trova causa principalmente nel lavoro dei livellari; in particolare, tutti gli edifici oggi esistenti su quei fondi (e che, data la loro esigua estensione, ne costituiscono gran parte del valore) sono stati costruiti dai livellari.

Ciò premesso, poche osservazioni restano da fare sui singoli articoli della proposta di legge, limitandosi i proponenti alle poche delucidazioni che appaiono opportune.

L'articolo 1 limita la portata della proposta di legge ai livelli esistenti nel basso Veneto e nel Friuli, che siano stati costituiti prima del 1812. La ragione di questa limitazione temporale sta in ciò, che il 1° gennaio del 1812 è entrato in vigore il Codice austriaco, che regolava l'enfiteusi ma ignorava il livello: sicché, se per avventura dopo quella data è stato costituito qualche livello, doveva trattarsi d'un contratto enfiteutico vero e proprio, anche se concluso nella forma del livello; certo non poteva trattarsi di uno di quei particolari rapporti di cui s'è detto sopra, e la cui esistenza giustifica, ad avviso del proponente, un particolare regime giuridico dei livelli veneti. In sostanza, s'è voluto tener ferma la regolamentazione originaria delle enfiteusi più recenti; che sarà modificata, se del caso,

dalle future leggi di riforma agraria in applicazione della Costituzione.

Le considerazioni su esposte chiariscono anche la *ratio* dell'articolo 6 della proposta di legge.

L'articolo 2, con il secondo comma elimina il diritto di prelazione del direttario (e la disposizione è giustificata anche dalla considerazione che gli antichi livelli non sono vere e proprie enfiteusi); il terzo comma applica alla materia il principio posto dall'ultimo inciso dell'articolo 2077 del Codice civile, che costituisce ormai un principio generale del nostro ordinamento.

L'articolo 3 stabilisce, come s'è detto, la divisibilità in ogni caso del canone livellario quando sia intervenuta la divisione del fondo.

L'articolo 4 stabilisce il limite massimo del canone livellario, e di questa disposizione s'è già esposto il fondamento morale e politico.

L'articolo 5 ne è la logica conseguenza.

Onorevoli colleghi, i livelli del Veneto sono, oggi, un'anacronismo, un'ingiustizia e soprattutto un ostacolo al miglioramento delle condizioni di vita dei piccoli coltivatori, che la Repubblica ha l'obbligo di tutelare (articoli 35 e 44 della Costituzione): la presente proposta di legge mira in sostanza, evitando delicate questioni di sistematica legislativa, a favorirne l'eliminazione agevolandone in vari modi l'affrancazione, con pregiudizio solo di pochi proprietari assenteisti. Pertanto i proponenti confidano che il Parlamento vorrà onorarla della sua approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

I livelli costituiti prima del 1° gennaio 1812 nelle provincie di Venezia, Padova, Verona, Rovigo e Udine, sono regolati dalle norme del titolo IV del libro III del Codice civile, salve le disposizioni degli articoli seguenti.

ART. 2.

Non si applica ai livelli suddetti l'articolo 142 delle disposizioni per l'attuazione del Codice civile.

Non si applica la norma del primo comma dell'articolo 966 del Codice civile, nè l'eventuale analoga pattuizione risultante dal titolo.

Il titolo prevale sulle norme di legge per le disposizioni più favorevoli al livellario.

ART. 3.

Salva la norma dell'articolo 957 del Codice civile, e in deroga a quella dell'articolo 143 delle disposizioni d'attuazione, il titolo non può derogare al disposto del capoverso dell'articolo 961 del Codice civile concernente la divisibilità del canone livellario; tale norma sostituisce ogni difforme pattuizione risultante dal titolo o da eventuali consuetudini.

ART. 4.

L'annuo canone livellario non può superare l'1,50 per cento del valore del fondo quale risulta, o quale sarebbe risultato, dall'accerta-

mento eseguito a norma del primo comma dell'articolo 9 del decreto legislativo 11 ottobre 1947, n. 1131.

ART. 5.

Se dal titolo risulti pattuito un canone superiore a quello stabilito come massimo dall'articolo precedente esso è ridotto sino a quel limite, sia che consista in una somma di denaro sia che consista in una quota o in una quantità fissa di derrate.

Dopo l'entrata in vigore della presente legge, il diritto del direttario a esigere il canone è sottoposto alla condizione che egli abbia comunicato al livellario, mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, la misura del canone dovuto a norma dell'articolo precedente, documentando la richiesta con idoneo certificato dell'Ufficio distrettuale delle imposte dirette da allegarsi alla comunicazione.

Dopo la riduzione stabilita dalla presente legge non è ammessa altra revisione del canone livellario se non a norma dell'articolo 962 del Codice civile.

ART. 6.

Quando dagli atti catastali il canone risulti dovuto a titolo di livello, esso si presume costituito prima del 1812, salvo che il direttario provi il contrario. Gli atti di ricognizione o di rinnovazione successivi a quella data non costituiscono novazione anche se abbiano modificato le pattuizioni originarie; e in ogni caso in cui il fondo sia allivellato a chi già lo deteneva a titolo di livello o ai suoi aventi causa, il rapporto si considera prosecuzione del precedente anche se il nuovo titolo non ne faccia menzione.

ART. 7.

Restano applicabili tutte le disposizioni in materia di affrancazione di canoni enfiteutici, che non contrastino con la presente legge.