COMMISSIONE III

DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO AFFARI DI GIUSTIZIA

LXIX.

SEDUTA DI VENERDÌ 19 LUGLIO 1957

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TOSATO

INDICE

PAG.

Proposta di legge (*Discussione e rinvio*):

BONTADE MARGHERITA e GERMANI: Disposizioni per i mutui ipotecari di enti pubblici con finalità di ricostituzione e di potenziamento economico (1120) 659

PRESIDENTE . . 659, 661, 664, 669, 670, 672
BONTADE MARGHERITA 659, 669, 672
BREGANZE, *Relatore*. 661
CAPALOZZA. 664
FUMAGALLI 665
TINZL 668
ROCCHETTI 668
GORINI 670, 671
FACCHIN 670
PERLINGIERI 671
DEGLI OCCHI 671
GERMANI 671

La seduta comincia alle 9,55.

BERLINGUER, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 17 luglio.

(*È approvato*).

PRESIDENTE. I deputati Bontade Margherita e Germani intervengono, senza voto deliberativo, per la discussione della loro proposta di legge n. 1120, oggi all'ordine del giorno.

Discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Bontade Margherita e Germani: Disposizioni per i mutui ipotecari di enti pubblici con finalità di ricostituzione e di potenziamento economico. (1120).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Bontade Margherita e Germani, su « Disposizioni per i mutui ipotecari di enti pubblici con finalità di ricostituzione e di potenziamento economico ».

La proponente, onorevole Bontade Margherita, ha facoltà di fare alcune dichiarazioni aggiuntive alla relazione che accompagna la proposta di legge.

BONTADE MARGHERITA. Signor Presidente, onorevoli colleghi. Io non mi nascondo le difficoltà che opporranno i rigidi osservatori del diritto a questa nostra proposta che viene a sconvolgere in un certo senso l'ordinamento vigente sopratutto in materia ipotecaria.

Però mi sia consentito di aggiungere qualche considerazione alla relazione scritta, che varrà ad illuminare meglio i motivi determinanti della proposta che oggi si presenta alla vostra benevola attenzione ed a prevenire qualche difficoltà di carattere giuridico, che potrebbe essere avanzata. Due considerazioni ci hanno indotto alla formulazione di questa proposta di legge: da un lato le gravose spese ed il lungo tempo occorrente per le ricerche da compiersi presso gli uffici di conservazione

dei registri immobiliari per il rilascio degli indispensabili certificati, e dall'altro il fatto che le iscrizioni accese prima o durante la guerra in seguito alla svalutazione della lira non hanno più una vera rilevanza economica, per cui possono anche essere trascurate, senza riuscire di apprezzabile pregiudizio.

Abbiamo pertanto pensato che il diritto di proprietà risultante dai registri immobiliari per un periodo di 10 anni, non interrotto da atti che risultino nel decennio dai registri stessi e scevro da iscrizioni ipotecarie per quel periodo, possa sufficientemente garantire gli istituti e gli enti autorizzati all'esercizio del Credito agrario e fondiario.

È manifesto quindi l'intento di favorire gli enti pubblici suddetti ed anche i loro mutuatari, ma sono ancor più manifesti i principi concretamente sociali, ispiratori della legge il miglioramento agrario, le costruzioni, le ricostruzioni e le sopraelevazioni edilizie, tutte riguardanti un indirizzo politico decisamente orientato verso un progresso economico-produttivo e un miglioramento tangibile delle condizioni di vita delle classi meno abbienti, da non potersi non considerare a sfondo eminentemente sociale. Nel quadro di tale indirizzo politico, si inserisce la proposta di legge, considerando le finalità sociali delle opere destinate a realizzarsi attraverso una mole veramente imponente di operazioni creditizie, mole che ha posto in rilievo gli inconvenienti delle lunghe procedure seguite finora dagli enti pubblici e il conseguente scoraggiamento degli interessati.

Onorevoli colleghi, si tratta, come avrete bene intuito, di una proposta di legge speciale, perché riguarda determinate operazioni e determinati enti (vedi l'articolo 1) che concedono il credito per gli scopi indicati dalla proposta stessa (vedi l'articolo 2) e non per tutte le operazioni di credito che possono avere fini privatistici di lucro.

Che questa proposta modifichi in qualche parte lo stato di diritto attuale, è ovvio, perché appunto lo si vorrebbe adeguare alle esigenze della ricostruzione dopo le devastazioni belliche, venendosi incontro all'attesa assillante di un celere potenziamento economico e produttivo nazionale.

Del resto, leggo sul bollettino n. 3, anno V dell'ufficio studi della Cassa di Risparmio per le provincie siciliane, a commento di questa proposta di legge che l'immobilismo legislativo non è più dei tempi nostri giacché esso cede di fronte all'esigenza sempre più progrediente di differenziazione e di specializzazione degli ordinamenti.

Ma sono modifiche, quelle proposte, che rispondono alle visioni dei giureconsulti più illustri, da Gianturco a Scialoja, e che non intaccano i principi fondamentali degli istituti giuridici (come ad esempio il termine decennale, anziché ventennale, l'onere di rinnovare a certi effetti, le formalità nei registri immobiliari o simili) e riguardano poi, come abbiamo detto, le sole operazioni degli Enti pubblici di cui sopra. Peraltro le modifiche non sono così drastiche come a prima vista appaiono, e certo lo sono meno di quelle che si contengono nelle leggi 27 dicembre 1953, n. 968, articolo 10, nel decreto legge del Capo Provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261 all'articolo 36, e nel precedente decreto legge luogotenenziale 9 giugno 1945, n. 305 all'articolo 31, tutte ispirate a semplificare, per esigenze urgenti ed indifferibili, la dimostrazione della proprietà. Se è vero che la legge 27 dicembre 1953, n. 968, riguarda soltanto la ricostruzione e non il potenziamento economico, è vero, però, che la presente proposta riguarda soltanto le operazioni di credito degli Istituti bancari predetti. L'articolo 36 del decreto legislativo 10 aprile 1947, incide più profondamente sul sistema del diritto, perché attribuisce una prelazione in danno di un diritto ipotecario già costituito; infatti, accendendosi l'ipoteca in base alle disposizioni dell'articolo 36, vengono automaticamente posposte tutte le ipoteche precedenti con un'innovazione ben più profonda nel sistema delle ipoteche.

Lo Stato, dopo la guerra, si è messo su questa strada con tre leggi; noi seguiamo la stessa strada limitatamente agli Enti pubblici e per ragioni ugualmente valide ed efficienti.

La nostra proposta è stata presa in favorevole considerazione dalla stampa tecnica del Ministero delle finanze e del tesoro. Il Ministro Medici nel suo discorso del 24 giugno 1954 aveva insistito sulla esigenza di semplificare e snellire le istruttorie per i mutui degli Istituti di credito agrario. Ma si era limitato a suggerire agli Istituti di affrontare i rischi relativi ad una minore istruttoria. Però questo del rischio non è un rimedio buono e pratico; il rimedio è la disposizione legislativa per la quale le dette operazioni si dichiarino impregiudicabili da quanto non risulti dai registri censuari ed immobiliari nell'ultimo decennio. Ciò, semmai, può produrre ai neghittosi il lieve disturbo di curare le volture e di rinnovare nel decennio le iscrizioni con lievissima spesa. Del resto, se anche a questo lieve disturbo non si volessero assoggettare, dopo tutto non andrebbero incontro ad un apprezzabile danno perché, oltre al fatto che i loro

crediti antichi sono già enormemente svalutati per il declino del valore della moneta, non sarebbe ridotta praticamente la loro garanzia ipotecaria effettiva a causa della ricostruzione di un immobile distrutto o di un miglioramento fondiario.

Onorevoli colleghi, l'Ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia afferma che questa proposta sconvolge il sistema delle trascrizioni ed iscrizioni imponendo a tutti i titolari di diritti immobiliari, l'onere di seguire ogni dieci anni nuove trascrizioni e rinnovazioni di iscrizioni. Tale ufficio non ha però tenuto presente l'eccezionalità della legge che si riferisce a determinate operazioni di taluni Enti estendendo a tutte le operazioni di credito ipotecario degli istituti pubblici creditizi, il particolare trattamento fatto per le operazioni di credito fondiario agli Istituti all'uopo autorizzati.

Si tratta, onorevoli Colleghi, di una modifica e di un aggiornamento di alcune norme del Codice civile: del resto alcune di esse si trovano pendenti davanti a questa Commissione come è stato ricordato dalla relazione Rocchetti sullo stato di previsione per l'esercizio 1957-58.

PRESIDENTE. Il relatore, onorevole Breganze, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

BREGANZE, *Relatore*. Onorevoli colleghi. Come la onorevole Bontade ha con appassionato calore ancor oggi sostenuto, il problema dei mutui fondiari presenta talune difficoltà non ignorabili. In particolare e sse sono attribuibili alla difficoltà intrinseca del sistema, che si risolve nella preoccupazione che i vari uffici legali degli Istituti finanziatori hanno di incorrere in potenziali responsabilità. Così non sempre, ed anzi troppo raramente, possono ottenersi i finanziamenti fondiari, così essenziali nella vita attuale, con quella rapidità che sarebbe desiderabile; e talvolta purtroppo le aspettative, volute e fondate in merito, non possono essere accolte proprio per le difficoltà che il sistema attuale comporta.

Infatti, salvo nelle provincie settentrionali in cui vige il sistema tavolare, la prova della proprietà ci riconduce alla usucapione, disciplinata da una particolare sezione di quel titolo del Codice civile che si occupa del possesso. In definitiva, quindi, la prova della proprietà ci riconduce alla nozione del possesso, inteso come un potere di fatto, esercitato con attività corrispondenti a quelle proprie dell'esercizio dei diritti reali. E poiché il possesso prevede più di un'espressione, ed in particolare, anche a prescindere dal concetto di possesso « qualunque » di cui parlava il codice del 1865, si prevede il possesso normale e quello di buona fede, previsto quando l'acquirente ignori di ledere un diritto altrui – l'usucapione ha due diversi sviluppi: anzitutto uno ventennale, disciplinato dall'articolo 1158 del codice civile (a favore di chi in genere detenga il possesso laddove questo sia continuo ed acquisito *nec vi nec clam*); e secondariamente, uno decennale nel caso di un possesso di buona fede per acquisto *a non domino* in virtù di un titolo idoneo al trasferimento e trascritto, ferma anche in questo caso la continuità del possesso medesimo, e che questo sia stato acquisito *nec vi nec clam*.

È poi noto che – a parte la figura del *precarista* di cui all'articolo 1164 del codice civile, per la quale ad un osservatore estraneo può crearsi qualche perplessità – c'è l'istituto della sospensione dell'usucapione, al quale si riferiscono in modo indiretto gli articoli 2941 e 2942 del Codice civile, rispettivamente per l'esistenza di particolari rapporti fra le parti e per la condizione del titolare e c'è anche quello dell'interruzione di fatto con gli effetti di cui all'articolo 1167 del codice civile: situazioni entrambe che non danno luogo a pubblicità per trascrizione.

È noto infine come, per l'articolo 1166 dello stesso codice civile, le cause di sospensione non abbiano efficacia di fronte a terzi possessori.

Questa, insomma, la situazione pratica di cui ho avuto soltanto la pretesa di dare un rapido cenno. In proposito attenti studi sono stati fatti già in passato: studi legislativi, opere di noti specialisti e di studiosi; e basterebbe ricordassi agli onorevoli colleghi ciò che ha richiamato – sia pure con un rapido inciso – la relazione Bontade: che, cioè, già nel 1906 la nostra Camera aveva esaminato, e diffusamente, un progetto di legge particolarmente interessante inteso a dettare disposizioni in materia di pubblicità immobiliare. Relatore ne fu il notissimo giurista Gianturco. Questo progetto, mentre prescriveva in modo distinto la pubblicità dei negozi posti in essere attraverso un atto pubblico e la trascrizione di determinati atti, dettava inoltre norme sulla efficacia della iscrizione catastale. Mentre talune delle norme di questo progetto la prevedevano, l'obbligo per un numero rilevante di atti, da attuarsi per atto pubblico, e l'obbligo della trascrizione per parecchi atti che il codice del 1865 non riteneva soggetti a trascrizione, hanno trovato poi, nella successiva legislazione, un equo svolgimento, soprattutto con le modifiche attuate negli anni successivi

alla prima guerra mondiale: con il codice del 1942, infine, la materia ha trovato, specialmente per quanto riguarda la trascrizione, una disciplina che ritengo, se non perfetta, almeno sostanzialmente compiuta.

Tornando all'iscrizione catastale ricorderò come questo progetto prevedeva che, se la iscrizione nel catasto non fosse stata contestata e permanesse fino a 30 anni dal giorno in cui il catasto era entrato in vigore, e non fossero state trascritte domande di interruzione di prescrizione – come diceva il codice del 1865 – la proprietà del fondo non poteva più essere contestata all'iscritto o al suo avente causa.

Questa norma trovò l'approvazione da parte della Camera, ma poi, non so per quale causa, non ha avuto efficacia, per cui, pur avendo avuto il voto di un ramo del Parlamento, è rimasta allo stato di progetto.

Rebus sic stantibus, come hanno operato gli Istituti di finanziamento? Lo ricordo in sintesi riprendendo un appunto della Direzione del tesoro al Ministro del tesoro, in data 31 maggio 1957. Questo appunto ricorda come gli enti finanziatori abbiano cercato di far proprie le esperienze che ha fatto per primo il Banco di Napoli il quale, per semplificare ed accelerare l'istruttoria legale dei mutui agrari di miglioramento, ha ritenuto di affidarsi ai notai roganti perché compissero più accurate ricerche rilasciandone dichiarazione, e poi ha stipulato una polizza di riassicurazione con le Assicurazioni generali, intesa, da un lato a cautelarsi contro eventuali inadempienze dei mutuanti e, d'altra parte, a cautelare l'Istituto finanziatore contro eventuali imperfezioni risultanti dai registri immobiliari.

Alcuni Istituti in seguito a questo passo hanno creduto di seguirlo. Il Ministro ha fatto indagini per conoscere ciò che proponessero gli Istituti per ovviare all'inconveniente. E posso dire che gli Istituti in parola hanno insistito sulle difficoltà di natura esecutiva: da un lato sulla complessità delle procedure attuate dall'Ispettorato dell'agricoltura, e d'altra parte sulla difficoltà nata dal ritardo degli uffici catastali nel rilascio dei certificati, dell'imprecisione di molti tra i certificati medesimi; hanno fatto presente, ancora, come il Banco di Sicilia da parecchio tempo si limiti ad accertare un periodo decennale di dominio, anziché chiedere quello trentennale. Lo stesso pro memoria ricorda come la Cassa di risparmio di Palermo abbia ritenuto di chiedere un provvedimento legislativo per la soluzione di questo problema, e come di qui sia sorta la proposta di legge in discussione.

Lo stesso Ministero del tesoro ha dovuto far presente in merito che:

1°) poiché questa legge verrebbe ad incidere su istituti tradizionalmente consacrati dal codice civile, rientra nella competenza del Ministero di grazia e giustizia;

2°) poiché presso il Ministero dell'agricoltura e foreste da qualche mese è stata insediata una Commissione per rivedere le leggi sui mutui agrari e fondiari (attualmente disciplinati da una norma del 1905 e da parecchie altre, che già consentono opportuni privilegi fondiari), un ulteriore approfondimento dovrà avvenire in sede di revisione generale di queste norme.

Ed allora il Ministero del tesoro ha fatto pervenire una lettera al Ministero dell'agricoltura, nella quale, mentre ricorda la competenza propria del Ministero di grazia e giustizia, afferma che, in sede di revisione generale, questo tema specifico dovrà essere esaminato.

Mi sono permesso di diffondermi alquanto su questa premessa perché – a parte quella che può essere la soluzione del problema del momento – è certo che il problema generale meriterebbe da parte nostra un attento studio, e mi auguro, pur non nascondendomi le difficoltà, che si possa giungere un giorno al regime tavolare, che presenta ottime possibilità pure in questa materia, e la cui attuazione nel Trentino-Alto Adige merita di essere studiata per approfondirne gli aspetti.

Tornando al progetto in esame, notiamo che esso afferma per determinati istituti di credito l'inoppugnabilità delle ipoteche convenzionali iscritte se il titolo di acquisto del fondo sia valido e sia stato trascritto da oltre 10 anni.

Di fronte a questa situazione di iscrizione catastale ultradecennale e di titolo valido trascritto da un decennio, si fanno salve soltanto le iscrizioni ipotecarie e le trascrizioni – di fatti interruttivi o comunque operativi su questa materia – che siano state prese, o rinnovate, nel decennio anteriore.

Correlativamente a ciò, si prevede all'articolo 5 (per venire incontro alle difficoltà che possono sorgere in rapporto a quelle situazioni di fatto) una facilitazione fiscale assai sensibile, che consente di ridurre ad un decimo quelle tasse di iscrizione e di trascrizione che diversamente potrebbero essere piuttosto sensibili.

Gravi perplessità avrei per le norme contenute negli articoli 3 e 4 della proposta di

legge, le quali prevedono facilitazioni agli Istituti finanziatori stabilendo che le iscrizioni ipotecarie siano valide anche se effettuate due soli giorni prima del fallimento e che gli atti esecutivi possono seguire – contro il debitore già intestatario del fondo – anche dopo la morte del debitore stesso, anziché essere diretti contro gli eredi o i loro aventi causa.

Dico subito – per eliminare due temi che possono distrarci nel successivo esame – che queste due norme sono, a mio avviso, da rigettare. Mi pare, d'altra parte, che l'onorevole proponente non voglia insistervi. Sta di fatto, per l'articolo 3, che la disposizione trova già riscontro nell'articolo 18 del regio decreto 16 luglio 1905, n. 646, il quale prevede la validità dell'iscrizione ipotecaria effettuata 10 giorni prima della sentenza dichiarativa del fallimento. Andar oltre, a mio avviso, sarebbe del tutto ingiustificato.

Per quanto riguarda, poi, la norma relativa agli atti esecutivi di cui all'articolo 4, ricordo che l'articolo 20 dello stesso decreto 16 luglio 1905, n. 646, prevedeva che solo nel caso in cui gli aventi causa non notifichino il trasferimento, l'Istituto possa procedere contro il debitore iscritto. Ma dettata in modo generale ed in questa forma la disposizione sarebbe, a mio avviso, ingiustificata.

Detto questo, appunto per sgomberare il terreno da due argomenti che nulla hanno a che fare con il tema principale, anche se si propongono di agevolare ancora gli Istituti finanziatori in materia di credito agrario e facilitare la stipulazione dei mutui, torniamo a quello che è il complesso delle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2.

Direi anzitutto che l'articolo 1, laddove determina che i beneficî di questa legge siano applicabili soltanto di fronte a determinati enti pubblici elencati dallo stesso articolo, pecca, a mio avviso, per difetto in quanto, se siamo convinti che occorre facilitare il credito, è opportuno allargarne la base, abbattendo questo limite.

Secondariamente è già previsto il controllo ministeriale di questi enti, con la conseguente eliminazione di tutti quegli Istituti che non danno garanzia in materia. Preferirei che questa scelta e questa eliminazione non fosse affidata semplicemente al Ministero dell'agricoltura. Direi – e tanto più se si prevede di conservare anche il settore edilizio di cui parla l'articolo 2 – di tener conto dei criteri di cui al regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e di far capo al C.I.R.

Venendo all'articolo 2 noto che l'inserimento in queste norme di quel che concerne costruzioni, ricostruzioni e sopraelevazioni edilizie, mi pare del tutto estraneo. Capisco che possano esservi ragioni che suggeriscano questo inserimento e lo rendano opportuno, ma mi pare che, così, si vada fuori dal campo previsto; a meno che non si limiti questa estensione soltanto alla ricostruzione edilizia, al ripristino del patrimonio danneggiato per fatti di guerra, ossia per ragioni degne della massima considerazione.

Quindi direi che, se si ritenesse di adottare determinati provvedimenti, ci si dovrebbe limitare solo al settore tipicamente agrario, salvo a comprendere anche la ricostruzione edilizia nel caso particolare accennato; per il resto è inutile parlare di edilizia, se vogliamo riferirci al credito agrario.

Venendo però al nocciolo della questione, faccio anche presente ai colleghi come, di fronte alla proposta così radicale sollevata dagli onorevoli proponenti, il Ministero delle finanze abbia fatto sin dal 1954 alcune osservazioni nelle quali si rivelava lieto che si facesse credito all'efficacia probatoria del catasto, cui solo l'articolo 950 del Codice civile fa riferimento per il caso che il giudice non abbia nessun'altro mezzo di prove, in tema di *actio finium regundorum*. Potrei aggiungere forse che anche l'articolo 2026, in tema di iscrizione ipotecaria, fa riferimento alle mappe catastali, e che difficilmente potrebbe prescinderne.

L'attuale catasto, che rientra fra le attività del Ministero delle finanze, ha come origine una legge del 1° marzo 1886, la quale ha fissato un criterio unitario per l'imposta fondiaria. È noto come detta legge abbia previsto un catasto fondiario, allo scopo di accertare le proprietà immobiliari e perequare la imposta fondiaria. Queste norme hanno, poi, trovato una trattazione complessiva nel testo unico del 1951, il quale ripete sostanzialmente le norme di accertamento tratte dalla legge originale del 1866, ed in modo particolare prevede che, di fronte alle iscrizioni o intestazioni catastali, sia data la possibilità agli interessati di proporre ricorso alle commissioni censuarie comunali, provinciali e centrali. Per cui, teoricamente, eventuali errori che potessero determinarsi in queste operazioni catastali, sarebbero correggibili attraverso la possibilità accodata agli interessati ed anche a coloro che abbiano un interesse solo indiretto di proporre ricorso.

Senonché – dice il Ministro delle finanze – mentre nei primi anni di questa disposizione c'era molta gente che veniva a sugge-

rire correzioni, si è visto poi che questo interessamento si è notevolmente ridotto per cui si è notato che, in molti casi, non soltanto nei trasferimenti *mortis causa*, ma specialmente in tema di trasferimenti per atto tra vivi, si provvede quando sorge la necessità di vedere come stanno le cose. Allora si rende necessario chiarire gli eventuali errori.

Dice il Ministero delle finanze: noi abbiamo la convinzione che, perché l'intestazione catastale sia attendibile, occorre attendere per lo meno 10 anni da quando si è verificata la « conservazione ». Dopo 10 anni si ha modo di ritenere, sostanzialmente, che sia abbastanza esatta, perché è probabile che qualche trasferimento sia intervenuto.

Poichè i proponenti onorevoli Bontade e Germani prevedono un'intestazione catastale di oltre dieci anni, affinché la richiesta possa essere accolta deve prevedersi che non sia sufficiente soltanto un decennio di iscrizione catastale, ma un decennio che cominci a decorrere dopo i 10 anni che garantiscano la fedeltà di iscrizione. E quindi propongono una aggiunta la quale dica che le norme sono sempre applicabili, quando si tratta di terreni nei comuni nei quali il nuovo catasto risulti in conservazione da almeno un ventennio.

Ciò posto, ricorderò ancora che il Ministero di grazia e giustizia ha pur esso fermato la sua attenzione su questa materia: sia attraverso un appunto destinato all'onorevole Sottosegretario – appunto che, confesso, non ho avuto la possibilità di esaminare ma che lo stesso Sottosegretario Scalfaro potrà illustrare con ben maggiore competenza e conoscenza – sia attraverso una bozza di proposta di legge modificativa, la quale, mentre accetta i concetti ispiratori della proposta Bontade, nel contempo ne modifica sostanzialmente l'impostazione.

È un invito a ben ponderare l'intera materia prima di procedere ad eventuali modifiche, quello che il Ministero di grazia e giustizia ci ha fatto. Da parte mia suggerirei che si applicasse a favore degli istituti di credito fondiario il privilegio immobiliare.

Giunto a questo punto, non mi nascondo che la proposta di legge Bontade – della quale ho parlato in termini probabilmente insufficienti – comporta un concreto plauso per il miglioramento che si propone al sistema del credito agrario fondiario. In linea di massima non posso che esprimere consenso al principio informatore. Ma nel contempo non vi nascondo che determinati istituti ivi suggeriti, quali l'usucapione decennale *sui generis* ed il rinnovo obbligatorio di iscrizioni e trascrizioni a dati effetti, meritano una particolare attenta meditazione.

Per cui, concludendo questa mia prima esposizione, vorrei pregare gli onorevoli colleghi di non voler assolutamente respingere il principio informatore, e, quindi, di impegnarci a trovare una soluzione che possa raggiungere il fine prefissato.

Secondariamente, ove noi ammettessimo di attuare questa soluzione in conformità ai suggerimenti dei proponenti pur rimanendo fedeli all'impostazione data dal Ministero di grazia e giustizia, o almeno da quello delle finanze, prima di esprimere il mio punto di vista finale chiederei francamente agli onorevoli colleghi della Commissione (e particolarmente agli onorevoli Fumagalli e Capalozza) di esprimere un parere suffragato dalla loro solida preparazione e dalla loro vasta esperienza.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Breganze per la relazione veramente chiara ed esauriente, e prendo nota che, data la complessità del problema e le perplessità che può originare, il relatore si è riservato di formulare in un secondo tempo le necessarie conclusioni.

Dichiaro aperta la discussione generale.

CAPALOZZA. Brevemente debbo ribadire alcune osservazioni che già esposi in seno al comitato ristretto.

Io credo che il concetto informatore dell'interessante proposta degli onorevoli Bontadre Margherita e Germani debba essere accolto dalla nostra Commissione.

Una prima osservazione di carattere generale che desidererei fare è, però, questa: nell'articolo 2 è previsto che: « ... in nessun caso sono efficaci di fronte a detti Enti, in rapporto alle ipoteche suindicate, l'impedimento alla usucapione derivante da condizione o da termine né i fatti e gli atti interuttivi né le cause di sospensione, che non risultino da domande giudiziarie o da atti stragiudiziali trascritti a termine degli articoli 2652, 2653 e 2654 del Codice civile nel decennio anteriore alle iscrizioni delle ipoteche suddette ». Ora qui viene in considerazione la sospensione che è dettata nell'interesse dei minori. Questo è un problema di particolare rilievo e di particolare importanza che non ci possiamo nascondere. Tuttavia si potrebbe rispondere che anche una disposizione di questo genere in definitiva non va a danno o a pregiudizio dei minori giacché questi mutui erogati dagli istituti di credito di diritto pubblico, casse di risparmio ed altri enti autorizzati, o che saranno autorizzati sia dal Ministero dell'agri-

coltura sia del Ministero delle finanze, o, come suggerisce il relatore, da quel particolare comitato, previsto dalla legge speciale, vengono impiegati nel miglioramento agrario o nella costruzione, ricostruzione o sopraelevazione edilizia su proprietà anche eventualmente appartenenti a minori per i quali sussiste la sospensione cui ho accennato.

Se questo concetto deve essere accolto, cioè se questa garanzia deve essere consentita e stabilita, occorre allora, a mio avviso, precisarlo in modo definitivo nella prima parte dell'articolo 2. E, dato che siamo in argomento credo sarebbe utile anche precisare che l'ipoteca per i prestiti di miglioramento agrario ed edilizio per costruzione, ricostruzione e sopraelevazione può essere concessa su proprietà diverse da quelle oggetto di tali miglioramenti.

V'è poi un'altra osservazione. Secondo l'articolo 2 (del resto il relatore è d'accordo) non è possibile stabilire che le iscrizioni ipotecarie a favore di istituzioni, enti, ecc. sono valide ed efficaci nonostante sopraggiunga il fallimento quando siano state iscritte almeno due giorni prima della data del fallimento. Onorevoli colleghi: a quali conseguenze ci porterebbe una norma del genere? Secondo me costituirebbe una vera e propria frode agli interessi dei creditori.

Non ho, invece, gravi preoccupazioni per quanto riguarda l'articolo 4 che il relatore vorrebbe prudentemente modificare, perché in sostanza con l'articolo 4 non si fa altro che applicare il criterio di una norma che, sia pure in diverso modo e con diversi limiti è già stabilita nella legislazione vigente.

FUMAGALLI. Non si deve dimenticare che la materia soggetta al nostro esame, ha avuto dei precedenti imponenti nella storia della nostra legislazione, destando le più accese discussioni in Parlamento e fuori, discussioni alle quali presero parte insigni magistrati, e i più celebrati maestri di diritto, come, ad esempio, Scialoja e Gianturco.

Vero è che, se il problema di partenza era uguale a quello posto dalla proposta di legge in esame, la soluzione allora prospettata era, come vedremo, diversa, ma è vero del pari che gli argomenti e le considerazioni gravissime che fecero naufragare quella prima soluzione, sono quelle identiche che, con la stessa efficacia, ostano all'accoglimento della nuova soluzione che oggi viene proposta.

Come ho detto, il punto di partenza è identico. Anche allora, come oggi, trattandosi di favorire il credito agrario, fu posto il problema nascente dalla enorme difficoltà, lentezza e dispendiosità dell'istruttoria occorrente per comprovare la proprietà e la libertà del fondo offerto in ipoteca a garanzia del credito agrario.

Osservava il Gianturco: « se il proprietario del fondo esibisce a comprova il certificato catastale, si sente rispondere che il contratto serve per gli usi fiscali, non per l'accertamento del diritto; se produce il suo strumento di acquisto, si sente rispondere che è insufficiente a provare la proprietà; perché resta da vedere se, poi, chi gli ha venduto il fondo era proprietario (perché *nemo plus juris transferre potest quam ipse habet*); se presenta la nota di trascrizione si sente rispondere che la trascrizione non ha virtù di rendere valido un atto viziato, inefficace o nullo ».

Solo mezzo di prova è la prescrizione acquisitiva, l'usucapione. Ma la prova per questa via non è mai sicura. Vi possono essere state sospensioni o interruzioni di prescrizione, che non risultano da alcun pubblico registro, e si può trattare di beni demaniali non usucapibili, ovvie considerazioni queste che dimostrano la difficoltà a poter dare una simile prova. Questa era la situazione allora, ed è ancor oggi la realtà.

A questo riguardo la relazione che precede la proposta di legge degli onorevoli Bontade e Germani, cita un brano del discorso del Ministro Medici, pronunciato il 25 maggio del 1954, nel quale, per verità, non ha invocato nessun provvedimento legislativo, ma si è limitato ad esortare i funzionari del credito agrario perché semplifichino le procedure ed osino correre qualche rischio nei confronti dei piccoli agricoltori, per i quali la modesta entità del prestito rende estremamente pesante il costo delle operazioni.

Agli stessi concetti si informava la circolare del 13 giugno del 1952 della Cassa del Mezzogiorno, pure menzionata nella relazione.

Perché nella pratica avviene che un Istituto di credito, tutte le volte in cui si trova a perdere la somma data a prestito, anche se ciò capita assai raramente, si affretta a segnalare il caso e si preoccupa di integrare il suo schema di istruttoria in modo da premunirsi in ogni caso anche contro quella eventualità quanto mai sporadica e marginale, e complicando e rendendo sempre più dispendiose tutte le istruttorie, il Ministro del tesoro e la Cassa del Mezzogiorno hanno fatto pertanto presente l'esigenza di svincolare l'attività creditizia da questo eccesso di zelo che può portare a limiti proibitivi.

Ma a questo punto la relazione aggiunge, raccogliendo gli echi della stampa tecnica bancaria, che gli uffici legali e gli stessi amministratori degli istituti di credito non si mostrano propensi ad uniformarsi al monito governativo. Essi non intendono assumere questi rischi ed invocano, invece, che da questi rischi siano sollevati in virtù di una nuova disposizione legislativa che permetterà loro di semplificare in relazione l'istruttoria.

In altri termini si gioca un po' a scaricabarile, e si vorrebbe che la castagna dal fuoco fosse levata dal legislatore per sollevare le banche da ogni rischio. E mettendosi su questa strada, di vedere, cioè, come la legge, prima ancora del buon volere degli Enti di credito, possa risolvere il problema e semplificare le cose, la relazione comincia col ricordare che nelle provincie di Trento, Trieste, Bolzano e Gorizia vige il catasto probatorio, il sistema tovolare collegato con l'esistenza dei libri fondiari ai quali è riconosciuta pubblica fede, che agevola grandemente le operazioni di cui si tratta, e cioè la prova della proprietà e della libertà del fondo.

Questo richiamo, per sé non necessario, alla tesi sostenuta dall'onorevole proponente la quale, peraltro, non si sofferma a perorare l'introduzione del sistema tavolare per tutte le altre provincie d'Italia, è, invece, quanto mai prezioso perché ci mette su una strada lungo la quale potremo raccogliere elementi che portano molta luce sul tema in discussione.

Anzitutto, per la precisazione di questa delicatissima materia, è bene avvertire che nel nostro ordinamento il catasto ha scopo fiscale. Invece nelle provincie di Trento, Trieste, Bolzano e Gorizia il catasto non ha un duplice ufficio, civile e fiscale, perché accanto ad esso esiste il libro findiario, e sono due cose ben distinte, se anche in correlazione fra loro. Infatti: il catasto si propone uno scopo fiscale, il libro fondiario uno scopo civile. Da ciò deriva che·

1°) l'unità catastale è concetto economico della forza contributiva del fondo; l'unità tavolare è concetto giuridico,

2°) il catasto, per gravi ragioni economiche, amministrative e finanziarie, è duplice (l'uno per i terreni, l'altro per i fabbricati) mentre il libro fondiario non può non essere unico;

3°) il catasto mira all'individuazione dell'oggetto, il libro fondiario all'accertamento del diritto.

Se però il catasto è cosa affatto diversa, e con funzione diversa, dal libro fondiario, ne costituisce tuttavia il presupposto, perché si può, consultando il catasto geometrico parcellare, coi relativi rinvii di fogli personali, conoscere la storia giuridica del fondo.

Precisati questi concetti, occorre accennare che, quando nel secolo scorso vennero sul tappeto i gravi problemi connessi con l'esercizio del credito agrario, si determinò una corrente imponente in favore dell'introduzione anche in Italia del sistema dei libri fondiari, cui era attribuita pubblica fede, ritenendosi che avrebbe apportato una soluzione radicale e razionale al problema che ci occupa, rendendo estremamente facile la prova della proprietà del fondo. Però il crescente favore di questa opinione subì un primo arresto quando nel 1892 la Commissione nominata per lo studio di questo argomento e presieduto dall'Eula, volle rendersi conto delle conseguenze derivanti dall'introduzione del sistema tavolare in Italia, e i due questionari compilati l'uno dal Cossa e l'altro dal Gianturco, incominciarono a mettere in luce gli inconvenienti che ne derivavano Questi apparvero anche più chiari alla Commissione nominata nel 1892 dal Guardasigilli Gianturco, della quale facevano parte i professori Scialoja e Simonelli ed il consigliere Mosca.

Quando poi l'argomento venne in discussione al Congresso giuridico nazionale di Napoli del 1897, sollevò discussioni così accese che, al termine di due tempestose sedute, si finì per accogliere la prudente proposta di sospensiva avanzata dal Presidente Pessina.

Gradatamente, tutti gli entusiasmi per la introduzione del sistema tavolare, verso il quale si era manifestato tanto favore di consensi, sbollirono dopo i lavori di quel sommo giureconsulto che fu il Presidente della Corte di Cassazione di Napoli, Giuseppe Mirabelli, e dopo gli studi del Coviello e del Venezian, che ingenerarono un cambiamento radicale di indirizzo, rivolto non più per l'adozione del sistema tavolare, ma verso un'estensione dell'istituto della trascrizione.

Quali furono gli argomenti e le considerazioni che operarono questo brusco cambiamento di rotta ? È questo il punto di tutta attualità sul quale mi permetto di richiamare la vostra attenzione, onorevoli colleghi.

Osservava Giacomo Venezian, al congresso di Napoli dove fu relatore, « che con l'introduzione del sistema tavolare, e cioè di un libro fondiario a cui va riconosciuta pubblica fede, la protezione accordata dalla legge agli incapaci (minorenni, interdetti) sarebbe frustrata dal diritto dell'acquirente mediato di buona fede; che la garanzia di cui la legge

ha circondato gli interessi patrimoniali dei minorenni, delle donne maritate, degli inabilitati, sarebbe per lo più resa vana se le alienazioni consentite dagli stessi incapaci, o dai loro rappresentanti senza le condizioni richieste, potessero divenire il fondamento di una ulteriore trasmissione, irrevocabile a vantaggio di chi non ha trattato direttamente con essi.

Di più, per questa via, non sarebbe più possibile addivenire alla riduzione delle donazioni fatte dal *de cuius* in vita, eccedenti la riserva nei confronti dei terzi acquirenti di buona fede e si aprirebbe così una via per violare impunemente i diritti dei riservatari ».

Nasce spontanea la domanda: ma di tutte queste gravissime conseguenze, non si sono resi conto gli Stati dove il sistema tavolare è in vigore?

Le legislazioni germaniche che hanno adottato il sistema tavolare, trovano in realtà sufficiente sicurezza per i diritti degli incapaci nel principio della legalità (della possibilità di violare le riserve non si occupano, forse perché annettono al testamento un carattere personale e non reale). Questo principio della legalità è tutelato nella sua applicazione dal giudice fondiario, ed implica un controllo sulla capacità dei contraenti, di cui non può essere investito il conservatore delle ipoteche che ha funzioni meramente amministrative, trattandosi di una funzione esclusivamente giudiziaria.

Queste ed altre ragioni portarono che anche i più calorosi sostenitori della teoria del sistema tavolare – e fra questi lo stesso Gianturco – finirono per abbandonarlo e ripiegare su quell'estensione dell'istituto della trascrizione proposto nel progetto di legge Scialoja, ed in quello presentato nel 1905 dai ministri Luzzati, Maiorana e Ronchetti, di cui fu relatore il Gianturco.

A questo punto sorge spontanea la domanda che ha a vedere tutto questo col caso in esame? Vi è uno stretto rapporto perché la situazione, più che analoga, si potrebbe dire identica.

Che cosa lamentava allora Giacomo Venezian, riscuotendo il generale consenso? Egli affermava che, con l'adozione del sistema tavolare, si sarebbe aperta una facile via per frustrare i diritti di tutti coloro la cui azione sulla proprietà del fondo, è soggetta a termine, a condizione, a sospensione della prescrizione, e quindi a fare scempio e spoliazione dei sacrosanti diritti dei minori, degli interdetti, dei riservatari.

Il minore non può spiegare la sua azione contro chi gli ha dilapidato il suo patrimonio, che col raggiungimento della maggiore età; il figlio al quale il genitore ha sottratto la eredità mediante donazioni in vita, non può spiegare la sua azione, per rivendicare la sua quota legittima, che alla morte del padre. Ma, con l'adozione senza un severo controllo di legalità del sistema tavolare che riconosce al proprietario apparente il titolo ufficiale ed incontrovertibile di proprietario, ne deriva che, se durante tutto questo periodo nel quale l'azione del minore o del riservatario è sospesa, il proprietario apparente effettua il trapasso ad un terzo di buona fede, i minori ed i riservatari risultano irrimediabilmente spogliati.

Ora, la stessa identica situazione si verifica quì.

La proposta di legge in discussione dice espressamente all'articolo 2 che in nessun caso sono efficaci di fronte agli istituti che esercitano il credito fondiario in rapporto alle ipoteche iscritte a loro favore, gli impedimenti alla usucapione derivanti da condizione o da termine, né i fatti o gli atti interruttivi, né le cause di sospensione che non risultino da domande giudiziali o da atti stragiudiziali trascritti. Scorriamo tutti i casi di sospensione della prescrizione contemplati dall'articolo 2941 del Codice civile tra coniugi, tra l'esercente la patria potestà e la persona sottoposta, fra il tutore ed il pupillo o l'interdetto, fra il curatore e il minore emancipato o l'inabilitato, fra l'erede e l'eredità accettata con beneficio d'inventario. Sono tutti diritti che vengono frustrati dalla presente proposta di legge.

Vero è che, nel caso dell'introduzione del sistema tavolare, quello che andava di mezzo era il diritto di proprietà, mentre nella proposta di legge sottoposta al nostro esame si tratta soltanto di una ipoteca; ma si tenga presente che l'accendere una ipoteca su un immobile, secondo la classica definizione, significa non un'alienazione della proprietà dell'immobile, ma un'alienazione del valore dell'immobile, perché, se io ho un immobile il cui valore venale è di 10 milioni, e lo ipoteco per 10 milioni, o anche solo per 9, che cosa vale più quel fondo? Nulla. Così se uno vende la proprietà immobiliare di un minore, o se ne alieni il prezzo in modo che alla proprietà non rimanga che un valore minorato, o formale, pressoché nullo, la spoliazione si verifica ugualmente.

Se mai vi è un'altra diversità da rilevare, ed è che, mentre con l'adozione del sistema tavolare si colpivano i diritti degli incapaci,

delle donne maritate, dei riservatari, per introdurre in compenso un sistema legislativo razionale, qui invece si va incontro agli stessi inconvenienti per adottare un sistema che viene a sconvolgere e sovvertire il sistema legislativo nelle garanzie immobiliari, togliendogli sicurezza e ingenerando confusione.

L'articolo 2 della proposta di legge n. 1120 stabilisce che le ipoteche convenzionali accese a favore degli Istituti che esercitano il credito agrario, e contro chi abbia acquistato l'immobile in forza di un titolo idoneo a trasferire, debitamente trascritto da oltre 10 anni e ne sia da oltre 10 anni intestatario catastale, sono prevalenti su ogni altra che non sia stata iscritta o rinnovata entro il decennio anteriore.

Con ciò si introduce una complicazione che turba tutta la sicurezza del sistema ipotecario. In altri termini si introduce una distinzione fra le ipoteche. vi sono – per così dire – ipoteche da due soldi e ipoteche da un soldo soltanto. E cioé l'ipoteca non rinnovata nel periodo intercedente fra i dieci e i venti anni dalla sua accensione rimane valida e mantiene il suo grado in confronto a tutte le altre ipoteche, ancorché rinnovate di dieci in dieci anni; ma lo perde se viene iscritta un'ipoteca a garanzia di un ente che esercita il credito agrario.

Che cosa avviene con questa innovazione? Poniamo un caso: sopra un fondo che vale 10 milioni Tizio ha iscritto un'ipoteca di primo grado di 8 milioni nel 1946, di cui non ha rinnovato la iscrizione nel 1956.

Caio ha iscritto una seconda ipoteca, di secondo grado, nel 1948 per 5 milioni.

L'Istituto che esercita il credito agrario iscrive oggi una terza ipoteca per 5 milioni. Che cosa ne deriva? Che l'ipoteca di secondo grado, secondo quanto previsto da questa proposta di legge, passa di primo grado e diventa sicurissima per il totale, mentre prima era coperta solo per i due quinti; e precisamente guadagna tre milioni. Abbiamo quindi un vantaggio per Caio, senza suo merito, vantaggio che non appare per nulla giustificato.

Però – si noti bene – se l'ipoteca dell'Istituto che esercita il credito fondiario, viene estinta, allora l'ipoteca di Caio ritorna di secondo grado e l'ipoteca di Tizio riprende il primo grado. In vista di questo, Caio avrà tutto l'interesse a fare di tutto perché l'ipoteca per il credito agrario non sia estinta e cancellata, lasciandola in vita sia pure fittiziamente.

La complicazione e l'incertezza nascono appunto da questo, che l'ipoteca, che non è stata rinnovata dopo 10 anni, rimane in vita con un'efficacia minorata ed instabile per cui può perdere e riacquistare di grado a seconda delle circostanze. Di fronte a queste inaccettabili conseguenze, mi pare che, se qualcosa si vuol innovare per questa via intesa a facilitare l'esercizio del credito agrario, sia assai più semplice stabilire che l'ipoteca perde ogni efficacia e si estingue, se non viene rinnovata e reiscritta dopo 20 anni.

Il che porterebbe indubbiamente un'agevolazione, perché le indagini sulla proprietà e libertà del fondo, sarebbero limitate ad un periodo più breve.

E proporrei il termine di venti anni, anziché quello di dieci, perché 10 sono troppo pochi sia in relazione al termine ventennale del Codice adottato per la prescrizione acquisitiva, sia in considerazione dei piccoli proprietari, e segnatamente dei montanari, costretti ad emigrare per trovare pane e lavoro, e che spesso si trovano a prolungare la loro lontananza dalla Patria assai più di quanto fosse nelle loro previsioni, nel qual caso la desidia del creditore non è certo dovuta ad una inerzia colpevole alla quale si debba negare ogni tutela giuridica.

TINZL. A parte le questioni fondamentali già prospettate circa i rapporti fondiari, vorrei fare una breve osservazione, partendo dalla constatazione che il concetto ispiratore della proposta mi pare accettabile. Da un esame superficiale dell'articolo 2 risulta che non si tiene conto delle disposizioni che regolano il catasto tavolare delle provincie di Bolzano, Trento e Trieste ed anzi le disposizioni contenute nella presente proposta di legge sono in contrasto inconciliabile con i principii di quel sistema, così che, se a questa proposta di legge si vuole dar vita, sarà necessaria l'introduzione in essa di una apposita disposizione che armonizzi la legge, nella sua forma definitiva, con il sistema tavolare.

ROCCHETTI. La bella discussione testè svoltasi ha posto in evidenza molti aspetti della proposta ma a me pare non sia stato lumeggiato a sufficienza uno degli elementi fondamentali: lo scopo della legge, e cioè, il punto di partenza che deve illuminarci nella considerazione di molte sue norme.

È stato osservato dall'onorevole relatore che la presente proposta di legge andrebbe al di là di quello che, in fondo, potrebbe essere il suo compito, perché, mentre essa si presenta sotto la specie di voler favorire il credito agrario, in sostanza investe altri campi di attività. A me pare che questa osservazione sia fondamentale per rilevare, sotto un certo profilo, l'erroneità della presente proposta in quanto essa ha una portata molto più va-

sta e, nel suo stesso presupposto, rivela altre finalità.

Infatti, se si guarda l'articolo 1 per comprendere quali siano gli Istituti di credito e i tipi di finanziamento che sarebbero beneficiati e l'articolo 2, per vedere gli oggetti della attività economica perseguiti, ci si convince che la direttiva che ha ispirato gli onorevoli proponenti è quella di assicurare un determinato trattamento preferenziale in materia ipotecaria per quanto riguarda non solo il credito agrario ma anche il credito fondiario e le operazioni di credito ipotecario relative al miglioramento agrario, alle costruzioni, ricostruzioni e sopraelevazioni edilizie, operazioni queste che investono attività anche non agrarie.

Vi è, in effetti, una ragione per questa impostazione: non vi è alcun motivo di orientare semplicemente verso il credito agrario un sistema privilegiato di mezzi di garanzia, dato che, introducendo questi privilegi, non si lede alcun diritto altrui in quanto il capitale investito si riversa nel valore della cosa garantita

A mio parere, la proposta è sbagliata nella sua impostazione in quanto è eccessiva ed asseconda la volontà degli Istituti di credito di creare dei privilegi ingiustificati a proprio vantaggio.

Non è una novità nel nostro sistema giuridico che, quando un Istituto di diritto pubblico dà una determinata somma perché venga investita in un determinato bene, è giusto che abbia, per questa somma, una garanzia preminente rispetto al bene perché ne accresce il valore. In materia di danni di guerra, infatti, le ipoteche concesse a favore degli Enti che finanziano la ricostruzione, sono ipoteche di primo grado, cioè privilegiate; poiché coloro che avevano già ipoteche iscritte sulla cosa distrutta vedono reintegrata la garanzia ed è, quindi, giusto che le loro ipoteche passino in secondo ordine.

La proposta ha una sua impostazione che è economicamente fondata ed esatta: dobbiamo riconoscere a questi enti pubblici, se vogliamo favorire il credito, una posizione privilegiata; chi investe il denaro per accrescere il valore di un bene, deve essere garantito da quella parte a vantaggio della quale si è accresciuto il valore del bene.

Come si vuole giungere a questo risultato? Attraverso ad un sistema macchinoso che presenta gli ostacoli assai chiaramente esposti dal collega Fumagalli e di cui egli ha illustrato le conseguenze giuridiche. Si verrebbe a ferire al cuore quello che è il sistema delle nostre garanzie, assai imperfetto in materia immobiliare, attraverso l'eliminazione di alcune conseguenze necessarie a questo sistema.

Onorevole Bontade, io vedo in questo un certo malevolo atteggiamento degli Istituti di Credito perché, se volessero sostenere la loro tesi fondamentale della necessità che il valore accresciuto sia attribuito in garanzia, avrebbero una via molto migliore che non quella scelta: il privilegio immobiliare. Ma questo non è sufficiente agli Istituti di credito che vogliono garanzie che vanno oltre l'accresciuto valore; vogliono sconfinare, questa è la verità, e vogliono approfittare di una determinata situazione di carattere economico generale per mantenere quel privilegio immobiliare che hanno conquistato nel nostro Paese.

Questi istituti non possono costituirsi altri sconfinati privilegi che inciderebbero sulla massa immobiliare.

Noi non dobbiamo rigettare la proposta in discussione dal punto di vista del suo principio ispiratore ma non la possiamo accettare nel sistema che ci propone. Vorrei quindi invitare la Commissione a compilare un ordine del giorno che, affermando i principi informatori dello strumento legislativo sottoposto al nostro esame e ritenendo che l'unica via da seguire sia quella della costituzione di una ipoteca privilegiata di primo grado per la somma concessa e corrispondente al bene (che si può delimitare, per gli immobili urbani, e per gli immobili rustici dalla entità economica della azienda, e che deve essere accompagnata dal riconoscimento di carattere pubblico fatto dal Ministero dell'agricoltura), inviti il Governo a predisporre un disegno di legge in materia.

La proposta di legge in esame, rivela la volontà esasperata degli Istituti di credito di voler raggiungere sia benefici non leciti sia l'assoluta tranquillità con la conseguente paralisi dell'attività economica generale. Non possiamo convenire in questo; anche gli Istituti di credito debbono fare il loro dovere che è quello di fare i banchieri, di saper prestare il denaro, di saper cooperare al potenziamento della economia. Non debbono sconfinare.

Quando a un ente di questo genere si è data un'ipoteca privilegiata, si è dato tutto quello che si deve dare.

BONTADE MARGHERITA. Invece di proporre al Ministero di grazia e giustizia di preparare un disegno di legge, potremmo noi stessi formulare qualche emendamento alla proposta in discussione.

PRESIDENTE. Questo problema verrà esaminato poi. Prima di dare la parola all'altro proponente onorevole Germani, vorrei

che ognuno potesse esprimere il suo parere così che i proponenti potessero rispondere dopo aver udito tutti gli interventi.

GORINI. Vorrei chiedere all'onorevole relatore, cosa avverrà con questa legge, dell'articolo 2849 che riguarda l'ipoteca legale che, colpendo tutti i beni, non è soggetta a rinnovo.

PRESIDENTE. È un nuovo argomento che si aggiunge agli altri motivi di perplessità sorti dalla proposta.

GORINI. Vi è poi un fatto che preoccupa gravemente i debitori quando si accingono a contrarre questi mutui con gli Istituti di credito. la presenza, nei libri catastali, di marche livellarie a favore di ditte ormai scomparse, ditte che non percepiscono più il canone ma che pregiudicano gravemente la situazione della proprietà.

Gli istituti di credito, quando si trovano di fronte a queste marche livellarie, sospendono l'erogazione dei mutui perché, come i colleghi sanno, la presenza di una enfiteusi è una questione molto grave in quanto. iscrivendo un'ipoteca sopra un immobile colpito da livello, l'ipoteca colpisce solo il dominio utile.

La proposta di legge in discussione non evita questo inconveniente.

Molto spesso ci troviamo di fronte a contadini che hanno comperato la loro proprietà gravata da questo livello e non possono fare le operazioni di mutuo. D'altra parte diamo effetto retroattivo a questa legge riconoscendo che il titolare, che non ha rinnovato l'investitura nel decennio precedente, si vede ipotecato anche il proprio dominio utile. Se il titolare avesse conosciuto questa proposta, si sarebbe premurato di rinnovare l'investitura nel decennio precedente a questa legge giacché sappiamo che non è obbligatorio il rinnovo decennale della investitura, ma è bensì obbligatorio nel termine generico previsto dalla legge.

La proposta di legge in esame, non elimina quindi, questi inconvenienti che, a mio parere, sono gravissimi specie nelle zone dove esistono questi antichi livelli, che, ove fosse possibile rintracciarne il titolare, non rappresenterebbero alcun ostacolo perché potrebbero essere affrancati.

PRESIDENTE. È una questione che avremo modo di affrontare in Commissione.

GORINI. La questione è più grave, più difficile e insolubile quando il titolare di questo dominio diretto non si sa chi sia oppure quando sia già morto da decenni, e non se ne conoscano gli eredi: questa marca livellaria che persiste in catasto, toglie la possibilità di contrarre il mutuo fondiario in queste ipotesi.

Ritengo che la presente proposta di legge non sia chiara e non elimini questa grave difficoltà.

FACCHIN. Potrei anche esimermi dal fare un discorso su questo problema in quanto le mie conclusioni sono, press'a poco, le stesse del collega Rocchetti. Io avevo chiesto di intervenire nella discussione, per esaminare quale era lo scopo fondamentale che con la presente proposta di legge si voleva conseguire e cioè quello di facilitare la concessione di mutui per il miglioramento fondiario, la ricostruzione edilizia, e le altre attività simili. Io pensavo che si dovesse trovare una soluzione che rispondesse a questo limitato scopo, e debbo dire che le mie conclusioni sono le stesse dell'onorevole Rocchetti.

Vorrei, però, aggiungere un'altra considerazione: indubbiamente, se si richiedono queste particolari garanzie per i mutui di miglioramento fondiario, di ricostruzione edilizia ed altri, dobbiamo preoccuparci anche che la destinazione di questi mutui sia effettivamente tale. Occorrerà quindi da parte del legislatore che concede queste facilitazioni, dettare delle disposizioni affinché sussista il controllo sull'impiego dei fondi. In tal modo si avrà la garanzia che questi fondi vanno ad accrescere il valore del bene.

Attraverso il sistema della ipoteca privilegiata, si arriva alla stessa conclusione.

Noi abbiamo, d'altra parte, anche la cambiale agraria che incide con un privilegio sul prodotto del fondo; il principio non è nuovo nella nostra legislazione ed è stato già attuato, sia pure per fini e scopi diversi, in tema di credito di esercizio per i miglioramenti agrari. Si tratta quindi di studiare il problema in modo da arrivare a definire questa ipoteca privilegiata.

Vorrei, ancora, aggiungere un'altra considerazione.

L'onorevole Rocchetti ha lamentato che da parte degli Istituti finanziari preposti alla concessione di questi crediti si facciano delle difficoltà a tali concessioni.

È questo un problema che riguarda più che altro il potere regolamentare della pubblica amministrazione e da parte del Governo potranno essere adottate tutte le disposizioni necessarie affinché questo inconveniente venga eliminato.

Potrei aggiungere anche un'altra osservazione: molti Istituti di credito ai quali sono stati affidati dei fondi da concedere a mutuo con un tasso limitato, non sempre impiegano

l'intera somma loro assegnata per mutui per i quali è previsto un tasso inferiore ma la usano in parte per altre operazioni finanziarie. Non dico che così facciano per tutto il tempo durante il quale il danaro è loro affidato ma per un certo periodo, con considerevole danno per il contribuente.

Diversi sono gli inconvenienti che si verificano nella concessione di questi crediti fondiari, ma questo è un problema che esula da quello che è il limitato scopo della proposta in discussione, scopo che può essere raggiunto attraverso la modifica di altre disposizioni, anziché attraverso la modifica delle disposizioni fondamentali che regolano la proprietà del Codice civile.

Mi associo quindi alla proposta avanzata dall'onorevole Rocchetti: veda il Ministero attraverso quale sistema si possa giungere al conseguimento dello scopo che è oggetto della proposta di legge.

PERLINGIERI. Non mi occupo del sistema tavolare che potrei vedere con favore perché noi dobbiamo mantenere la nostra discussione con riferimento all'attuale ordinamento immobiliare.

Si chiede una posizione particolare, direi di privilegio, a favore degli istituti di credito che operano nel settore del credito agrario e nel settore del credito fondiario. Al riguardo sorge una prima domanda: che cosa intendono conseguire, quali vantaggi, anzi, intendono raggiungere gli istituti di credito con la presente proposta di legge?

Io ritengo che non verrà facilitato il credito agrario per ragioni e considerazioni di ordine diverso sulle quali ritengo superfluo intrattenere la Commissione. Ed allora, perché toccare la base del nostro ordinamento giuridico, perché creare questa posizione particolare, immettendo nel nostro sistema civile questa disposizione ferraginosa?

Se non vi è un vantaggio effettivo, se con la norma che è al nostro esame non ci assicuriamo di rendere veramente operante il credito agrario e fondiario, non credo si debba proseguire su questa via.

Si tratta di rendere operante l'attività creditizia di un istituto autorizzato al credito agrario e fondiario, fino al terzo proprietario non debitore.

Che vantaggio porta questa proposta anche sul terreno giuridico? Invece di effettuare le ricerche catastali per un ventennio si dovranno fare per un decennio. Ma non per questo si aboliscono. E questo è motivo sufficiente da solo per far durare una pratica il tempo che noi tutti conosciamo.

Quindi questo vantaggio cade. Riguardo, poi, alla posizione del canone di diretto dominio, noi sappiamo quale estensione abbiano in Toscana, nel Veneto e nel Mezzogiorno, le enfiteusi, i livelli, le decime. Vogliamo davvero intaccare questo sistema a cuor leggero?

L'istituto di credito che vuole operare e che si trova di fronte ad un fondo enfiteutico, sa che esso consta di due parti e di conseguenza, quando fa il mutuo, lo darà sul dominio utile e non su quello eminente.

GORINI. C'è la devoluzione!

PERLINGIERI. Anche in caso di devoluzione, il credito si concede sul valore del dominio utile.

Mi permetto, in conseguenza di suggerire la non approvazione della proposta di legge in discussione. A me pare che un sistema diretto a garantire i crediti sugli incrementi di valore, sarebbe più che sufficiente. È peraltro implicito che, se un Istituto di credito concede un credito per costruire una casa colonica in un fondo di un altro, esso può far valere le sue ragioni creditizie sul terzo. Se si desidera avere un rapporto di garanzia più concreto, si potrà ricorrere alla forma del privilegio: non posso in alcun modo condividere il sistema previsto dalla proposta in discussione.

DEGLI OCCHI. Aderisco pienamente alle osservazioni dell'onorevole Fumagalli e dell'onorevole Perlingieri.

Ritengo che si debba essere preoccupati sia per quello che la proposta afferma sia per quello che essa presuppone. Ho l'impressione che domani si potrebbe andare anche oltre quelle che sono le espressioni grammaticali e formali per compromettere persino i principî essenziali del nostro regime della proprietà immobiliare.

GERMANI. Ringrazio gli onorevoli colleghi della III Commissione per l'attenzione data alla presente proposta di legge.

La proposta in discussione si fonda su una ragione di carattere pratico. Chi ha qualche esperienza in materia agraria facilmente lo comprende. Io non ho molta esperienza di credito agrario ma so quanto sia difficile ottenere prestiti agrari, soprattutto per il miglioramento agrario, per i proprietari ed in special modo per i piccoli e medi proprietari. Le difficoltà riguardano le garanzie e, in primo luogo, la dimostrazione della proprietà e della libertà del fondo. Mi pare doveroso spostare un poco l'angolo di visione. Vorrei, cioè, che la questione fosse esaminata non soltanto dal punto di vista dell'interesse degli Istituti di credito quanto da quello della ne-

cessità che il nostro sistema di credito agrario possa avere migliori forme di contribuzione e di prestito.

Ogni volta che nella IX Commissione da me presieduta viene in discussione questo argomento, sorge la questione delle garanzie. Nei provvedimenti relativi alle zone alluvionate si afferma che il buon esito delle operazioni di credito per le zone alluvionate oppure per le opere di miglioramento, sarà a carico degli Enti pubblici. Ciò significa che, anche quando lo Stato anticipa fondi per fare prestiti a determinate condizioni di favore ad agricoltori o a coloro che hanno avuto dei danni, le responsabilità della restituzione del debito di questi allo Stato, è sempre dell'Istituto di credito. Questo è un principio base del nostro ordinamento.

In questo modo, obiettano i colleghi dei gruppi socialista e comunista e qualcuno del gruppo democristiano, non si riuscirà mai a superare le difficoltà che incontrano i piccoli e i medi agricoltori i quali non riescono per le note difficoltà a usufruire di questi benefici.

Il quadro nel quale dovrebbero muoversi a mio parere i colleghi della III Commissione (Giustizia), è la ricerca di un sistema di garanzie che renda possibile il pratico esercizio del credito agrario e fondiario.

Mi riservo, in altra seduta, di intrattenere gli onorevoli colleghi della III Commissione su altri argomenti di grande importanza relativi al provvedimento in discussione.

BONTADE MARGHERITA. Mi aspettavo, come ho detto all'inizio della seduta, che la presente proposta di legge avrebbe sollevato molte discussioni: debbo però osservare che se tutti hanno la preoccupazione della difesa del diritto di proprietà, nessuno si preoccupa della più efficiente attivazione della proprietà medesima.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 11,35.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI