

CAMERA DEI DEPUTATI N. 214

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COMPAGNONI, LIZZADRI, SILVESTRI, CIANCA, VECCHIETTI, NANNUZZI,
D'ONOFRIO, CINCIARI RODANO MARIA LISA, CARRASSI, NATOLI ALDO,
INGRAO, VENTURINI**

Presentata il 2 agosto 1958

**Trasformazione in enfiteusi delle colonie miglioratarie
esistenti nelle provincie del Lazio**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il problema della trasformazione in enfiteusi dei rapporti miglioratari e di un chiaro riconoscimento del diritto di affrancazione delle terre migliorate e bonificate, per grandi masse di benemeriti contadini, è da anni al centro di grandi agitazioni nelle campagne laziali. Ci troviamo di fronte ad una rivendicazione contadina che può essere definita secolare perché, nella grande maggioranza dei casi, si tratta di concessioni che hanno origine nella lontana epoca feudale.

La categoria dei coloni miglioratari è senza dubbio una delle categorie contadine che maggiormente hanno dato per il progresso dell'economia agricola in intere regioni del nostro Paese. Nella regione del Lazio, e più precisamente nel basso Lazio, per esempio, i coloni miglioratari hanno compiuto nel corso di secoli, con il lavoro e il sacrificio di numerose generazioni di contadini, la più grande opera di bonifica e di miglioramento agrario che sia stata realizzata nella zona. Ovunque esista oggi un rapporto a miglioria, ivi i contadini ricevettero 50, 100, 500 anni or sono un terreno abbandonato, incolto, improduttivo con l'obbligo di migliorarlo a tutte proprie spese. Si tratta nella grande maggio-

ranza di concessioni avute all'epoca dello Stato Pontificio su terre della Chiesa e dei Signori feudali, terre sulle quali né l'una né gli altri intendevano realizzare la lunga e costosa opera di bonifica e di miglioramento.

Fu così che i proprietari privati e soprattutto la Chiesa si rivolsero ai contadini e, facendo balenare loro la possibilità di un diritto inalienabile, non solo sulle migliorie, ma sull'intero fondo, li invitarono ad affrontare l'immane opera. Questa opera i contadini realizzarono con le loro sole forze, nel completo disinteresse dei concessionari, così che al posto delle plaghe desolate, dei monti brulli e delle colline sterpose, sorsero fiorenti vigneti ed oliveti, strade, chilometri di muro a secco e, al posto delle vecchie capanne di paglia, le case di abitazione in muratura, anch'esse costruite interamente dai contadini. Ci troviamo quindi di fronte ad un rapporto che ha tutte le caratteristiche dell'enfiteusi e che dovrebbe quindi essere regolato dalle norme che regolano questa materia. Anzi, che alla origine delle concessioni dei rapporti di miglioria si rinvengano diffusissime le caratteristiche che sono proprie dell'enfiteusi, non solo non è dubbio, ma in proposito si ha una ampia documentazione. Basterebbe con-

siderare che l'istituto della colonia migliorataria, così come lo intendono i concedenti ed i loro sostenitori, contrariamente all'istituto della mezzadria, dell'enfiteusi, ecc., non è regolato da nessuna legge, né dal Codice civile, e ciò perché, come si afferma in molti autorevoli trattati, il rapporto è di fatto di natura perpetua; ma si può ben aggiungere che fatti e documenti, alcuni dei quali molto antichi, dimostrano concretamente la fondatezza della nostra affermazione: il rapporto a migliorata altro non è se non un rapporto originariamente enfiteutico, successivamente modificato dai concedenti in senso a loro favorevole.

Un antico documento dell'Abbazia di Monte Cassino, per esempio, citato dai difensori dei contadini in una causa che si è trascinata per oltre un secolo, tendente appunto a negare ai coloni miglioratari i propri diritti alla inamovibilità dal fondo, fa risalire la concessione al secolo decimo e spiega che « La mano de' coloni ridusse a coltura codeste terre, e nel secolo duodecimo si fecero ancora a piantarvi oliveti ». Altri documenti riguardanti la città di Anagni affermano che « nel 1426... la città era quasi desolata, la scarsità delle braccia e dei mezzi non permetteva ai proprietari di latifondi di estendere su questi una coltura maggiormente intensiva... si avevano solo dei terreni completamente nudi, ed in massima parte sterpari, e nelle colline e nelle contrade montuose, solo poche piantagioni di olive. ... per incoraggiare i volenterosi contadini a questa nuova coltura (la vite) e perché le fatiche consentissero il formarsi di un patrimonio certo e reale, venne allora in uso il contratto di colonia ».

Ai laboriosi coloni di Anagni che a partire dal lontano 1400 e nel corso dei secoli trasformarono tutte le campagne circostanti, i concedenti, pur non usando, in generale, fare ricorso alla procedura di sfratto negano tuttavia il diritto di affrancazione.

Un documento della curia vescovile di Alatri, prodotto dal contadino a difesa del suo diritto contro il concedente, che intendeva sfrattarlo dal fondo, solo qualche anno fa, attesta che con atto notarile redatto il 19 febbraio 1769 risultava trascritto « Nell'inventario dei beni... altra pezza di terra... che si ritiene a miglioramento ossia in enfiteusi ». Anche nella zona del patto Verolano, ove maggiore e più scandalosa è l'azione padronale per imporre condizioni superate da secoli, si rinvengono dei documenti che smentiscono la tesi oggi sostenuta dai concedenti. Un tipico contratto che incomincia con le

parole: « Nel Nome di Dio Così Sia, l'anno del Signore 1769 di 5 novembre, ind. 7 del Pontificato del SS. Signor Nostro Papa Clemente XII », ecc., per quanto contenga una serie di clausole assurde, clausole che purtroppo sono ancora in vigore, non parla né di limite di tempo, né di disdetta; implicitamente si ammetteva la espulsione del colono dal fondo solo nel caso che questi si fosse reso responsabile di determinate infrazioni.

In numerosi atti del 1800, molti dei quali successivi al compimento della unità d'Italia, si parla di vendita del migliorato addirittura senza l'intervento del concedente; si precisa che il colono miglioratario « vende, cede e liberamente trasferisce... con tutti i singoli annessi, usi, pertinenze o comodità, niente escluso, azioni, ragioni dando il possesso, dominio e proprietà a termine di legge ».

I fatti citati e tanti altri che si rinvengono in tutte le zone ove vigono i rapporti miglioratari, confermano inequivocabilmente che ci troviamo di fronte ad un tipico rapporto che originariamente si identifica con l'enfiteusi. La definizione che dell'enfiteusi danno le leggi, nonché tanti autorevoli studiosi, collima in pieno con le caratteristiche e gli scopi che originariamente ebbe il rapporto di migliorata.

Alla luce di tali considerazioni appare assolutamente priva di fondamento la tesi che i concedenti vanno sostenendo del così detto contratto *sui generis*, nel quale il miglioratario, nel corso di tutti questi secoli, avrebbe acquistato non un diritto reale, ma un semplice « diritto creditorio ». Per sostenere la loro posizione gli attuali concedenti non possono invocare nessuna norma di legge. Essi infatti si appellano a « vetuste » consuetudini che naturalmente hanno inventato di sana pianta, facilitati anche dalla sparizione della doppia intestazione delle partite negli uffici catastali.

La verità è che la prima grande ingiustizia contro i coloni miglioratari risale alla applicazione delle leggi del Regno d'Italia. Con l'avvento del Regno infatti, i beni ecclesiastici furono demaniati e, quindi, venduti all'asta. Si sarebbe dovuto allora concedere in proprietà la terra ai contadini interessati, sia pure mediante il pagamento di una piccola quota di riscatto, purtroppo ciò non si verificò, e perché c'era stata la scomunica papale contro tutti coloro che osavano acquistare le terre « maledette », così dette perché tolte alla Chiesa, e soprattutto perché la classe dirigente di allora negava alle masse contadine ogni possibilità di progresso sociale. Di fatto i contadini non ebbero nemmeno la possibilità di acquistare queste terre perché i lotti erano

tanto grandi che solo i ricchi potevano acquistarli.

Fu così che le terre tolte alla Chiesa furono acquistate dai grossi proprietari al prezzo di 50 lire per ogni ettaro, mentre nello stesso periodo il valore delle migliorie, come risulta da numerosi atti di compravendita del migliorato, si aggirava intorno alle 700-800 lire per ogni ettaro. Il prezzo che i grossi proprietari pagarono al governo per quelle terre era dunque solo il 7 per cento circa del prezzo al quale il contadino trattava e vendeva liberamente la quota colonica di miglioramento.

È questa un'altra prova inconfutabile che nel 1870 i nuovi proprietari non acquistarono l'intero fondo, ma il solo diretto dominio, il cui valore era addirittura insignificante rispetto al diritto del miglioratario. Ed è proprio per questo che ora interessava al nuovo proprietario consolidare il suo diritto di « proprietà », scosso dalle concessioni che egli o i suoi predecessori avevano fatte per invogliare i contadini ad affrontare la immane opera di miglioramento. Questa azione dei concedenti fu lenta e progressiva: essa durò molti anni e culminò con il regime fascista quando i proprietari non solo negarono la perpetuità del contratto esplicitamente ammessa negli antichi incartamenti, ma arrivarono alla disdetta indiscriminata con tre mesi di preavviso, sempre in base alla consuetudine da loro invocata, per registrare la quale erano sufficienti tre testimoni addomesticati. Fu durante il regime fascista che si cambiò la divisione dei prodotti in misura più favorevole ai proprietari, si negò ogni valore reale al diritto miglioratario affermando che si trattava di un semplice credito del colono che si maturava soltanto al momento dello sfratto dal fondo. Contemporaneamente si cercò di stipulare nuovi contratti nei quali la durata non era più a tempo indeterminato, ma nella grande maggioranza di 29 anni.

Numerosissime e assai costose sono state le cause provocate dagli sfratti ai quali i contadini si sono sempre opposti con fermezza, forti del loro diritto alla inamovibilità dalle terre possedute da molte generazioni passate. Molte di queste cause si sono concluse con il pieno successo dei miglioratari, ai quali è stato riconosciuto il diritto alla affrancazione del fondo. La caparbia dei proprietari è tale tuttavia che le cause continuano ancora numerose e il loro costo rappresenta un vero e proprio dissanguamento dei contadini interessati e portano ad una sottrazione non indifferente alla agricoltura di capitali preziosi allo sviluppo tecnico-produttivo.

Come se tutto ciò non bastasse, in alcune zone della provincia di Frosinone, i concedenti si sono dati a fare ingiunzioni per impedire la costruzione di case di abitazione (cosa questa che nel passato era non solo un diritto, ma un dovere per il colono perché faceva parte degli obblighi di miglioramento) ed in alcuni casi sono arrivati addirittura a chiedere l'intervento del giudice per la demolizione delle case che i contadini andavano costruendo (a tutte proprie spese) per far fronte alle crescenti esigenze familiari, oltre che alle esigenze del vivere civile. I concedenti giustificano la loro assurda iniziativa con la tesi che la casa costruita dal miglioratario comporta al momento dello sfratto dello stesso dal fondo, la necessità per il concedente di pagare la metà o i due terzi del suo valore al contadino che l'ha costruita. Questo atteggiamento di molti concedenti, soprattutto nella zona del Verolano, condanna numerosissime famiglie di contadini a vivere in case pericolanti, antighie e comunque insufficienti alle esigenze delle famiglie stesse sempre o quasi sempre numerose, mentre numerose sono le cause in corso, cause che come si è detto sono state provocate dai concedenti con le loro ingiunzioni.

Ove si aggiunga poi che la figura dei concedenti è assolutamente assenteista e completamente estranea al processo produttivo dell'azienda, si comprende che nelle zone interessate non operano di fatto le leggi dello Stato, come il piano dodecennale per l'agricoltura, la legge sulla montagna, la Cassa per il Mezzogiorno, ecc. Infatti, in tutti questi casi i contadini non possono ottenere i contributi dello Stato e il caso recentissimo di circa 600 coloni miglioratari che pur avendo ricostruito i loro oliveti danneggiati dalle neviccate del 1956, non possono riscuotere i contributi previsti dalla apposita legge perché i concedenti si rifiutano di dare loro l'autorizzazione, lo conferma clamorosamente.

Questi e numerosi altri fatti che sono motivo di malcontento e di grave turbamento nelle campagne, dimostrano chiaramente che questo ingiusto e superato rapporto è divenuto ormai da tempo non solo dannoso per i contadini, ma rappresenta grave ostacolo all'ulteriore sviluppo della nostra agricoltura in intere regioni.

Di qui la necessità e l'urgenza di trovare una soluzione a questo importante problema che da tempo si trascina con continui ed ingiustificati rinvii.

Il problema fu tenuto presente dai Ministri dell'agricoltura e della giustizia già

fin dal 1950, quando, raccogliendo le molteplici richieste dei contadini interessati, inserirono nel progetto generale di riforma fondiaria il noto articolo 25 che prevedeva appunto la trasformazione e la affrancabilità delle migliorie che duravano da oltre 30 anni. L'articolo 25 di detto progetto non fu però approvato perché di esso, come è noto, si stralciò solo la parte relativa alla legge scorporo. È per questo motivo che, di fronte alle continue insistenze degli interessati, il problema fu posto di nuovo alla attenzione della Camera nella prima e nella seconda legislatura per iniziativa di deputati appartenenti a gruppi politici diversi.

Richiamando di nuovo l'attenzione degli onorevoli colleghi su questo importante problema all'inizio di questa terza legislatura ci auguriamo che il Parlamento voglia final-

mente rendere giustizia a decine e migliaia di benemeriti coloni miglioratari e spazzare via, con l'approvazione della proposta di legge, la sopravvivenza di vincoli feudali che opprimono ancora la nostra agricoltura.

La necessità della legge che proponiamo è poi documentata dal fatto che oggi dottrina e giurisprudenza in materia sono, sia pure in parte, contrarie al riconoscimento del carattere di enfiteuta al colono miglioratario.

Senonché sembra giusto che il legislatore abbia presente anche e soprattutto quegli stati di fatto che, malgrado la loro rispondenza ad esigenze umane e sociali, indiscutibilmente provate, non trovano ancora il loro riconoscimento adeguato nella legge e quindi presso gli organi giurisdizionali.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

I rapporti miglioratari di colonia o di affitto a coltivatore diretto che durano da almeno 20 anni, nonché quelli di colonia perpetua, sono trasformati di diritto in enfiteusi e sono disciplinati dalle norme della presente legge.

ART. 2.

Ai fini del computo del ventennio la durata del possesso dell'attuale colono miglioratario, si cumula con quella dei coloni che l'hanno preceduto nel possesso del fondo, quando si sia verificata cessione del contratto a qualunque titolo o quando il colono all'atto dell'ingresso nel fondo abbia pagato il valore dei miglioramenti esistenti.

ART. 3.

In deroga all'articolo 971 del Codice civile, l'affrancazione può esercitarsi subito dopo l'entrata in vigore della presente legge.

ART. 4.

Il canone enfiteutico non può superare il 10 per cento della media decennale dei prodotti del fondo.

I canoni in danaro e in natura od in quote di prodotti che risultino superiori alla predetta misura, sono ridotti al limite del precedente comma e possono essere versati in danaro, in base ai prezzi correnti, o in natura.

ART. 5.

Il prezzo di affrancazione è determinato dal valore originario del terreno, valutato a norma dell'articolo 18 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, escludendo il valore del miglioramento effettuato dal colono miglioratario.

ART. 6.

Si applicano alla presente legge le disposizioni previste dal decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114, e successive modificazioni ed integrazioni.