

COMMISSIONI RIUNITE  
GIUSTIZIA (IV) — AGRICOLTURA (XI)

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 NOVEMBRE 1970

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DELLA XI COMMISSIONE TRUZZI

INDICE

	PAG.
<b>Proposte di legge</b> ( <i>Seguito della discussione</i> ):	
BONOMI ed altri: Norme integrative della legge 22 luglio 1966, n. 607, in materia di enfiteusi (1444);	
Senatori CIPOLLA ed altri; GATTO SIMONE ed altri: Nuove norme in materia di enfiteusi ( <i>Testo unificato approvato dalle Commissioni riunite II e VIII del Senato</i> ) (2563) . . . . .	9
PRESIDENTE . . . . .	9, 12, 13, 16, 17
BIGNARDI . . . . .	15
CATALDO . . . . .	13
GIANNINI . . . . .	15
IMPERIALE, <i>Relatore per la XI Commissione</i> . . . . .	9, 17
MONASTERIO . . . . .	14, 15, 16
PADULA, <i>Relatore per la IV Commissione</i> . . . . .	15, 16
PAPA . . . . .	12, 13
PELLEGRINO . . . . .	13, 16
SILVESTRI, <i>Sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste</i> . . . . .	17
STELLA . . . . .	16

**Seguito della discussione delle proposte di legge Bonomi ed altri: Norme integrative della legge 22 luglio 1966, n. 607, in materia di enfiteusi (1444); Senatori Cipolla ed altri; Senatori Gatto Simone ed altri: Nuove norme in materia di enfiteusi (*Testo unificato approvato dalle Commissioni riunite II e VIII del Senato*) (2563).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle proposte di legge Bonomi ed altri: Norme integrative della legge 22 luglio 1966, n. 607, in materia di enfiteusi; senatori Cipolla ed altri; senatori Gatto Simone ed altri: Nuove norme in materia di enfiteusi.

Come i colleghi ricorderanno, di questi provvedimenti era già stata iniziata la discussione generale nella seduta del 29 ottobre. Oggi, prima di proseguirla, do la parola all'onorevole Imperiale, relatore per la Commissione agricoltura, il quale intende integrare, per la parte di sua competenza, l'esposizione fatta dal relatore per la Commissione giustizia, onorevole Padula.

IMPERIALE, *Relatore per la XI Commissione*. In seguito all'approvazione della legge 22 luglio 1966, n. 607, sono entrate in vigore nuove norme in materia di enfiteusi, di prestazioni fondiari perpetue, di rapporti a migliororia e contratti atipici, purché con preva-

**La seduta comincia alle 9,50.**

PREARO, *Segretario per la XI Commissione*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

lenti elementi del rapporto enfiteutico. Sono state inoltre approvate norme che stabiliscono le misure massime dei canoni in base al reddito dominicale di ogni fondo (reddito calcolato secondo le disposizioni del decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, moltiplicato per dodici ai sensi del decreto 12 maggio 1947) e contemporaneamente il prezzo di affrancazione in una somma pari a quindici volte il canone concordato. Con l'approvazione della legge n. 607 è stato pure abrogato l'articolo 962 del codice civile, che permetteva la revisione del canone enfiteutico.

È necessario ricordare che al termine della discussione sulla legge n. 607 al Senato venne da ogni parte affermato che la legge doveva valere indifferentemente per le enfiteusi rustiche e per quelle urbane. Purtroppo dopo poco tempo la legge venne impugnata avanti la Corte costituzionale che, con sentenza 13 maggio 1959, n. 37, dichiarava « la illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge n. 607, ... limitatamente alla parte in cui comprende nella normativa anche i rapporti, che formano oggetto della legge, conclusi successivamente alla data del 28 ottobre 1941 » (data dell'entrata in vigore del libro terzo del codice civile vigente).

È bene anche ricordare che la Corte nella motivazione espressa in merito all'abrogazione dell'articolo 962 del codice civile, tenendo presente il parere condiviso da autorevoli correnti di giuristi ed economisti, che nella inalterabilità del canone vedono il presidio per mantenere l'originalità dell'istituto, specie a vantaggio dei lavoratori della terra, ha riconosciuto appartenere il fatto alla valutazione discrezionale dei motivi da parte del legislatore e contemporaneamente di non poter costituire oggetto di sindacato. Nei confronti delle enfiteusi urbane e quelle *ad aedificandum*, la Corte, dichiarato di considerarle escluse dall'ambito della legge 22 luglio 1966, n. 607, affermava che oggetto della enfiteusi erano solo quelle rustiche.

L'abrogazione pertanto dell'articolo 962 del codice civile opera per la Corte solo nei riguardi delle enfiteusi rurali e non per quelle urbane. In conseguenza di azioni, alcune volte di inumana speculazione, l'enfiteuta che aveva migliorato l'appezzamento, di nessun valore all'origine, è stato messo in condizioni di non poter pagare l'esoso canone revisionato e spesso di abbandonare il suolo e la casa costruita, permettendo facili speculazioni edilizie ai concedenti. Quanto ho detto si può verificare in quanto, rimanendo in vita l'articolo 962 per le enfiteusi urbane e

edificatorie, la revisione del canone non viene calcolata in funzione delle migliorie apportate dall'enfiteuta, ma dell'incremento di valore dei suoli nel vivo fenomeno dell'espansione edilizia, che si verifica nei centri urbani.

La legge n. 607, dopo la sentenza della Corte costituzionale si presentava disorganica, con la materia diversamente regolata nei casi di enfiteusi rustiche, secondo se costituite prima o dopo il 28 ottobre 1941. Per ovviare a questi inconvenienti vennero presentate al Senato le proposte di legge dei senatori Cipolla ed altri e dei senatori Gatto Simone ed altri, per la determinazione del canone per il riscatto delle enfiteusi urbane ed edificatorie.

Durante l'*iter* della discussione si convenne di unificare i due disegni di legge in un testo unificato, che successivamente variato e definitivamente approvato si presenta alla nostra attenzione per l'approvazione come proposta di legge n. 2563.

L'articolo 1 di tale proposta, tenendo conto delle obiezioni contenute nella sentenza n. 37 della Corte costituzionale, stabilisce che l'articolo 1 della legge n. 607 si applica alle enfiteusi rustiche costituite anteriormente al 28 ottobre 1941. L'articolo 2, fatto tesoro dell'impostazione della Corte, che dichiarava viziato il congegno della legge n. 607, limitatamente ai rapporti temporali e egualmente la misura dei canoni e i capitali di affranco, entrambi resi suscettibili di scendere al di sotto del livello di un'equa valutazione, tra diritto colpito e corrispettivo, in violazione dell'articolo 42 terzo comma della Costituzione, dispone che per le enfiteusi rustiche costituite dopo il 28 ottobre 1941, non si tenga conto come nella legge n. 607 di un parametro fisso, senza possibilità di sviluppo nel tempo, ma si faccia riferimento « alla qualifica e alla classe catastale esistenti al momento della costituzione del rapporto ».

L'articolo 2 faculta inoltre il concedente, nel caso non ritenga giusta la qualifica e la classifica catastale adottata alla costituzione del rapporto enfiteutico, di ricorrere all'intendente di finanza per l'accertamento degli elementi stessi, facendosi carico delle spese.

L'articolo 3 applica le disposizioni dell'articolo 13 della legge (che riguarda i contratti atipici e a miglioria) ai contratti ed ai rapporti di natura associativa, ove il coltivatore abbia contribuito al miglioramento del fondo con un apporto di capitali e lavoro pari a non meno del 70 per cento della spesa.

V LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - AGRICOLTURA) — SEDUTA DELL'11 NOVEMBRE 1970

Riconosce, inoltre, al concedente il rimborso delle spese anticipate.

L'articolo 4 ha carattere interpretativo, non potendosi continuare nella situazione anormale verificatasi in seguito alla deliberazione adottata dalla Corte costituzionale nei confronti dell'articolo 962 del codice civile, come è stato dianzi riferito. Si è così cercato di risolvere il problema giuridico rendendo applicabili le disposizioni dell'articolo 18 della legge n. 607, sia alle enfiteusi rustiche sia a quelle urbane.

L'articolo 5 fissa il canone annuo delle enfiteusi urbane ed edificatorie alla stregua delle norme della legge n. 607 del 1966, che prende in considerazione tutti i tipi di enfiteusi (mentre la Corte costituzionale aveva escluso le enfiteusi non rustiche), salvo per quelle costituite prima del 28 ottobre 1941, che vengono rivalutate ai sensi della legge 1° luglio 1952, n. 701.

L'articolo 6 dà la possibilità di rivalutare le enfiteusi urbane sulla base delle variazioni dei valori monetari intercorsi tra il 1963 e il 1968 (periodo della recessione economica) e a richiesta della parte interessata.

Gli articoli 7 ed 8 hanno lo scopo di andare incontro agli enfiteuti che si venissero comunque a trovare sotto la pressione di azioni speculative e disumane, come quelle esposte dal senatore Gatto Simone e verificatesi in alcune località della Sicilia. Fatte salve le sentenze eseguite e le transazioni avvenute, l'enfiteuta è facultato a richiedere la rateizzazione in dieci annualità delle rate scadute prima della entrata in vigore della proposta di legge n. 2563 al nostro esame.

L'articolo 9 fissa l'affrancazione del fondo, mediante il pagamento di una somma pari a quindici annualità del canone nel caso di enfiteusi urbane o edificatorie, norma che, come si è dianzi riferito, secondo la sentenza della Corte costituzionale — contrariamente alla volontà del legislatore, contenuta nella legge n. 607 — non si applica attualmente alle enfiteusi urbane né a quelle edificatorie.

L'articolo 10 abroga l'articolo 966 del codice civile (che prevede la prelazione a favore del concedente nel caso di vendita dei diritti dell'enfiteuta) e il primo, secondo e terzo comma dell'articolo 971 del codice stesso (che subordina l'affrancazione ad un periodo non inferiore a venti anni dall'inizio del rapporto). Considera inoltre la non preclusione all'usucapione da parte dell'enfiteuta, anche quando siano state avanzate da parte del concedente, ai sensi dell'articolo 972 del codice civile, domande di riscatto o di

devoluzione. Al secondo comma questo articolo tende a favorire gli interessi dell'enfiteuta, parte attiva del rapporto, da tenere in particolare considerazione nell'interesse sociale e del settore specifico dell'agricoltura, nell'ambito del quale tale istituto ancora sopravvive.

L'articolo 11 dispone, ai fini dell'affrancazione delle enfiteusi urbane ed edificatorie, l'osservanza delle norme sancite dalla legge n. 607, sia per la competenza sia per la procedura.

L'articolo 12 assegna alla competenza del pretore le controversie più semplici, allo scopo di rendere più sollecito l'iter delle controversie contemplate agli articoli 5, 6, 7 e 8. L'articolo 13 abroga le disposizioni incompatibili con la proposta di legge che abbiamo rapidamente illustrato.

Le nuove norme riempiono il vuoto verificatosi a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 13 marzo 1969, dando vita ad una disciplina più organica, che tiene conto delle considerazioni sviluppate dalla Corte stessa e delle esigenze di una società agricola in rapida evoluzione, che vede il lavoratore sempre meno legato alla terra, che considera matrigna, in quanto non concede ad esso una retribuzione adeguata alle civili esigenze della sua esistenza. Per tale motivo, il legislatore ha voluto dare alle disposizioni un'impronta adeguata ai tempi, particolarmente favorevole alla parte attiva dell'istituto, cioè all'enfiteuta, che vive ogni giorno il travaglio della produzione legato alle molteplici difficoltà di carattere climatico e sociale.

Onorevoli colleghi, mentre sono portato a raccomandare l'approvazione della proposta di legge in esame, desidero porre alla vostra attenzione alcuni dubbi che mi sono sorti.

Considerato che l'aspetto più importante della proposta di legge vuole sottoporre ad una medesima disciplina i rapporti riguardanti le enfiteusi rustiche e quelle urbane ed edificatorie, si è portati ad osservare come tale disciplina può suscitare gravi perplessità di ordine giuridico per il fatto che regola in eguale maniera rapporti di natura giuridica ed economica considerevolmente diversi. Infatti, sotto il profilo giuridico non possiamo riconoscere nella proposta di legge gli elementi che caratterizzano l'istituto enfiteutico compresi negli articoli 957, 958, 959, 960 e seguenti del codice civile. Manca infatti, nella proposta di legge in esame, l'obbligo da parte dell'enfiteuta di migliorare il fondo,

motivo essenziale del contratto, venendo meno pertanto la funzione economica dell'enfiteusi, volta essenzialmente all'incremento della produttività.

Sembra, per quanto esposto, che più che di enfiteusi urbane ed edificatorie sia più consono parlare di diritto di superficie (articoli 952 e seguenti del codice civile). Per queste ragioni, a me sembra che la regolamentazione dei rapporti di enfiteusi urbana ed edificatoria non rappresenti materia di competenza della Commissione agricoltura, ma della Commissione giustizia. Queste considerazioni affido a coloro che giuridicamente hanno competenza e dottrina ben maggiori delle mie, nel timore che la proposta di legge che stiamo esaminando non abbia a ricadere sotto eventuali nuove declaratorie di incostituzionalità.

**PRESIDENTE.** La ringrazio onorevole Imperiale per il suo supplemento di relazione. Possiamo ora proseguire la discussione generale.

**PAPA.** Credo che la confusione determinatasi nel settore dell'enfiteusi, dopo la relazione dell'onorevole Imperiale, sia aumentata.

Nella seduta precedente, l'onorevole Padula, relatore per la Commissione giustizia, espresse alcune preoccupazioni di carattere costituzionale, che investivano la proposta di legge n. 2563, che ci perviene dal Senato. Anche sulla legge 22 luglio 1966, n. 607, la Corte costituzionale ha espresso un giudizio sull'interpretazione dell'istituto dell'enfiteusi che sembrò in un certo momento costituire uno strumento di progresso nel rapporto tra concedente ed enfiteuta, spostando i termini delle vecchie concezioni del contratto di affitto.

Oggi, tuttavia, l'interesse del legislatore è di avviare a conclusione questo rapporto, in modo chiaro, per evitare che si ripetano gli errori della legge n. 607, che ha creato un notevole numero di controversie in tutti i sensi e in tutti i lati. Credo che la complessità delle norme dettate dalla legge 22 luglio 1966, n. 607, sia stata la causa della difficile applicazione di tale legge; ed ora ritengo che il provvedimento in esame, lungi dal dettare norme chiare e precise, aggrovigli il problema. Per concludere qualche cosa di concreto occorre dare chiare e precise norme di affranco. Nella mia zona, molte sono le contestazioni e i contrasti in relazione alle nuove norme della legge n. 607, e non si trova pos-

sibilità di soluzione per il rapporto di enfiteusi. Nelle campagne abbiamo creato motivi di guerra, anche con danno dell'enfiteuta, che a causa delle lacune della legge perde sempre più la fiducia in quel tipo di contratto.

Ora, quando andiamo a deliberare che per le enfiteusi, costituite successivamente al 28 ottobre 1941, si ha riguardo alla qualifica e alla classe catastale esistente al momento della costituzione del rapporto, finiamo con il dare una fissazione meccanica al canone, che può offrire motivi di contestazione anche dal punto di vista fiscale.

È da considerare che le enfiteusi anteriori al 28 ottobre 1941 avevano avuto una loro valutazione sia di carattere perpetuo sia di carattere temporaneo e non avrebbero potuto subire determinate variazioni, ma nel momento in cui si susseguivano le enfiteusi si aveva la chiara visione della possibilità di revisione di questi canoni.

In riferimento all'enfiteusi di carattere edificatorio ed urbano ci rendiamo conto di questo e diciamo che il canone viene sottoposto nell'articolo 6 alla rivalutazione in misura proporzionata al mutato potere di acquisto. Ma perché tale richiamo è per le enfiteusi urbane e edificatorie e non per quelle rustiche? In tale situazione, per dare un contributo concreto, avremmo dovuto operare un'integrazione dell'articolo 962 del codice civile e non la sua abrogazione. E di tale preoccupazione i proponenti si sono fatti carico nell'articolo 4, prevedendo che le disposizioni sancite dall'articolo 18 della legge n. 607 si devono applicare a tutti i canoni enfiteutici a qualsiasi fine costituiti.

La Corte costituzionale non ha ritenuto incostituzionale l'abrogazione dell'articolo 962 del codice civile perché i rapporti successivi al 28 ottobre 1941 si costituivano in riferimento alla norma di tale articolo con la possibilità della revisione di questi canoni. Mi pare che la proposta di legge n. 2563 abbia quindi un vizio di costituzionalità in relazione alla lesione del diritto di autonomia negoziale delle parti interessate.

Altro motivo di perplessità riguarda il meccanismo dell'enfiteusi, in quanto la proposta di legge non mette in risalto l'obbligo al miglioramento del fondo da parte dell'enfiteuta, incidendo profondamente sul carattere della stessa enfiteusi. Se eliminiamo l'obbligo per l'enfiteuta di migliorare il fondo, cosa resta di questo istituto? Diventa così possibile giungere all'affranco anche indi-

V LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - AGRICOLTURA) — SEDUTA DELL'11 NOVEMBRE 1970

pendentemente dalla esecuzione dei miglioramenti o dei piani di ammodernamento.

Vi sono altre osservazioni di carattere generale da fare, collegate, ad esempio, all'articolo 3 di questa proposta, che prevede un contratto associativo tra concedente e coltivatore, che nulla ha a che fare con l'enfiteusi, anche per gli obblighi e i diritti che fa sorgere: se vogliamo favorire lo sviluppo del mondo agricolo dobbiamo introdurre principi associativi ben più larghi di questo.

Vi sono poi motivi di equità, per quanto riguarda l'affranchizione. L'affermazione del relatore Imperiale che le enfiteusi urbane ed edificatorie dovrebbero semmai considerarsi più vicine al diritto di superficie potrebbe anche essere discussa, ma noi non possiamo, sulla base di queste considerazioni (e soprattutto per i rapporti istituiti successivamente al 28 ottobre 1941) stabilire canoni diversi.

Tutte queste ragioni ci inducono a respingere questa proposta di legge ed a proporre l'elaborazione di una serie di norme che, pur riferendosi alla legge n. 607 del 1966, impediscano un ulteriore intervento della Corte costituzionale, che è invece probabile se introdurremo diversità di trattamento per situazioni sostanzialmente uguali, soprattutto per quanto riguarda il ricorso all'intendente di finanza per la revisione della qualificazione e classificazione dei terreni.

**PELLEGRINO.** Eppure al Senato questa proposta di legge l'avete approvata anche voi.

**PAPA.** Il vantaggio del sistema bicamerale è appunto quello di permettere un'ulteriore valutazione: di solito è il Senato a considerarsi il «pensatoio giuridico»; una volta tanto lo facciamo noi.

Per motivare la nostra opposizione, d'altra parte, basterebbe il principio abnorme introdotto in questa proposta di legge, secondo la quale la volontà del legislatore può incidere su sentenze già passate in giudicato: non è la prima volta né sarà l'ultima che si fa una cosa del genere, però non è affatto corretta dal punto di vista costituzionale.

**PRESIDENTE.** La seduta è sospesa per tre quarti d'ora.

**La seduta, sospesa alle 10,30, riprende alle 11,15.**

**CATALDO.** Il motivo per cui ci troviamo a discutere il testo unificato proveniente dal Senato è da ricercare nei rilievi fatti dalla Corte costituzionale sulla legge dell'enfiteusi del

1966. Non è inopportuno ricordare, dopo la presa di posizione del gruppo liberale, che questa legge era stata oggetto di attacchi da parte dei proprietari terrieri assenteisti, in varie occasioni, tanto che furono sollevate numerose eccezioni di incostituzionalità non solo sull'articolo 1, ma anche su altri articoli della legge n. 607. Rettamente, la Corte costituzionale ha respinto le eccezioni sollevate, limitandosi a censurare il solo articolo 1 di quella legge.

L'onorevole Bignardi, a proposito dell'enfiteusi, è partito dal 1800, ma se si dovessero approfondire le questioni di carattere storico, occorrerebbe parlare anche dell'enfiteusi ecclesiastica.

Sono state sollevate eccezioni di incostituzionalità a proposito di una presunta violazione dei diritti dell'uomo e della personalità, ma tale richiamo all'articolo 2 della Costituzione non è pertinente in quanto il tema affrontato è quello del rapporto economico e non della personalità. Si è inoltre richiamato l'articolo 3 della Costituzione, per presunta violazione del principio di eguaglianza da parte della legge n. 607. Ma la situazione giuridica diversa non può imporre uno stesso trattamento e questo è il principio che la Corte ha voluto affermare.

Per quanto riguarda la presunta violazione del principio della irretroattività delle disposizioni di legge, è stato chiarito che tale principio si riferisce alle norme penali e non alle norme civili. In ordine ad una presunta violazione dell'articolo 41 della Costituzione possiamo affermare in modo chiaro che la formulazione dell'articolo 2 del testo approvato dal Senato, ora al nostro esame, supera le eccezioni di incostituzionalità, stabilendo che ai fini della determinazione dei canoni enfiteutici, per quanto riguarda le enfiteusi rustiche costituite successivamente al 28 ottobre 1941, si ha riguardo alla qualifica e alla classe catastale esistenti al momento della costituzione del rapporto.

Con l'ultimo comma dell'articolo 2 viene superato ogni dubbio di costituzionalità che formalmente poteva anche avere qualche fondamento se riferito al testo dell'articolo 1 della legge n. 607, ma che nella sostanza veniva a cadere in quanto era chiaro che il riferimento al reddito dominicale era per il concedente un mezzo per sottrarsi al pagamento di maggiori tasse. Oggi, con la possibilità di ricorso, qualsiasi eccezione di incostituzionalità viene a cadere.

A proposito dell'articolo 3, alcuni dubbi sono stati sollevati dal relatore Padula, il qua-

V LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - AGRICOLTURA) — SEDUTA DELL'11 NOVEMBRE 1970

le lamenta il fatto che in esso sono previsti rapporti associativi non contenuti nelle leggi precedenti, il che verrebbe a violare il principio di un trattamento analogo per situazioni giuridiche simili: questa tesi è stata adombrata anche al Senato, ma poi è stata superata agevolmente.

L'onorevole Bignardi ha detto che si vengono a confondere due istituti tanto diversi come l'enfiteusi e la colonia migliorataria, ma devo ricordare che una parte della dottrina e della giurisprudenza considerano ormai la colonia una sottospecie dell'enfiteusi, in quanto entrambi gli istituti hanno in comune il fine ultimo del miglioramento del fondo. D'altra parte, la Corte costituzionale ha respinto le eccezioni avanzate a proposito dell'articolo 13 della legge n. 607, per di più spiegando che vi è una sfera di discrezionalità del potere politico, sfera i cui limiti la Corte dice di non poter sindacare, in quanto ciò implicherebbe un esame di merito.

Se qualche modifica vi è da fare al testo approvato dal Senato, prima di tutto si deve, a mio avviso, eliminare il riferimento al 70 per cento di apporto in capitale e lavoro da parte del concessionario, perché una norma del genere solleverebbe una serie infinita di controversie, particolarmente pericolose per i lavoratori pugliesi e del meridione in genere, in quanto la magistratura di quelle zone ha sempre seguito interpretazioni estremamente restrittive ai danni di mezzadri, affittuari o concessionari. Si potrebbe dire che, eliminando questo riferimento percentuale, verremmo ad attuare veramente quella parificazione non voluta dalla Corte costituzionale, ma in realtà all'ultimo comma dell'articolo 3 si prevede il diritto per il concedente di avere rimborsate, all'atto dell'affrancazione, le spese anticipate e ciò evita il trattamento di parità.

A proposito dell'articolo 5 vorrei rispondere ad un dubbio sollevato dal relatore Padula, il quale dice che si potrebbe sostenere che non esistono enfiteusi urbane ed edificatorie. È vero soltanto che vi è differenza tra quelle urbane e quelle edificatorie. Le prime sono state sempre riconosciute, sono nella giurisprudenza, nella legislazione, nella dottrina. Per quanto riguarda le seconde - a parte il fatto che parte della dottrina le accetta e che questo istituto è, purtroppo, ancora vivo e vegeto in diverse parti della Sicilia - le riconosce la stessa Corte costituzionale, sia pure indirettamente, quando affermava che la legge del 1966 non poteva riferirsi alle enfiteusi edificatorie. Sono d'accordo con l'onorevole Padula che sarebbe stato molto meglio assimilare

questo istituto al diritto di superficie, ma questa è la situazione di fatto, questa la qualificazione che è data al contratto e non certo questa la sede per dar luogo ad una migliore sistemazione.

Pertanto, a parte una importante modifica all'articolo 3 - circa il fatto che la colonia pugliese non si differenzia da quella laziale - necessaria per evitare di dover domani tornare sull'argomento con una legge specifica, ritengo che il testo possa essere approvato per il resto così come è pervenuto dal Senato, con eventuali miglioramenti.

Sull'articolo 10 non mi pare che ci siano dubbi circa la possibilità di soppressione dell'articolo 966. La questione è grossa ed è bene chiarirla nei termini generali: si vuole far prevalere la devoluzione o l'affrancazione del terreno? È da considerare che quando si parla di eliminare il primo, il secondo e il terzo comma dell'articolo 971 del codice civile si affronta una questione molto grossa, che rientra nello spirito della legge, cioè che l'affrancazione debba prevalere anche quando viene richiesta la devoluzione.

Ritengo poi il secondo comma dell'articolo 10 pleonastico, in quanto risulta chiaro che la prevalenza debba essere l'affrancazione, anziché la devoluzione.

Il Governo ci chiede la soppressione di questo articolo. Io desidero mettere in guardia i componenti della Commissione dai pericoli che rappresenta la proposta del Governo, in quanto ciò significherebbe svuotare il testo del provvedimento giunto dal Senato. Noi riteniamo in conclusione che la legge non presti il fianco ad accuse di incostituzionalità e che debba essere approvata nel testo pervenuto dal Senato.

MONASTERIO. Mi preme, se i colleghi me lo consentono, mettere anzitutto in evidenza che se tra la colonia migliorataria, quale si è configurata in varie regioni dell'Italia meridionale, e l'enfiteusi vi sono differenze, queste sono dovute al fatto che la colonia migliorataria, pur essendo sorta per le stesse finalità che persegue l'enfiteusi, è stata regolata in modo da essere incomparabilmente più onerosa per i contadini coltivatori.

Questo istituto si è affermato nell'Italia meridionale in circostanze particolari e i concedenti hanno potuto imporre, con il ricatto alla fame di lavoro e di terra dei braccianti, condizioni giugulatorie a coloro che avevano bisogno di un pezzo di terra per lavorare. I contratti per la colonia migliorataria sono incomparabilmente più onerosi quindi che non

quelli per l'enfiteusi. Mentre il contratto di enfiteusi prevede la trasformazione dei fondi senza l'obbligo di impiantare colture arboree, la colonia migliorataria, come si configura almeno nel Mezzogiorno, comporta oneri enormi, con il carico di spese per impianti che, nei casi più diffusi, restano sulle spalle del coltivatore. Quindi, mi pare che l'onorevole Bignardi abbia sposato una causa che forse neppure i colleghi liberali della Puglia (mi riferisco al collega Bonea) sarebbero disposti a difendere. Non vi è contratto più vergognoso, più feudale, non solo nei contenuti ma anche nella forma, del contratto di colonia migliorataria.

Si sostiene che questo è un contratto di tipo associativo. Molti giuristi non sono d'accordo, nel senso che il contratto possa essere assunto come tale, per quanto riguarda i metodi di conduzione (così la partecipazione del proprietario alla direzione dell'azienda), ma non per i suoi contenuti che ne fanno un contratto di natura reale. Il contratto di miglioratoria sorge per effettuare determinate trasformazioni fondiari, che sono state sovente eseguite dai coloni su terreni aridi, cespugliosi, che l'opera faticosissima del contadino ha trasformato in terreni agricoli. Erano spesso terreni in cui non venivano portate nemmeno le pecore al pascolo. E l'apporto del proprietario è stato assolutamente marginale.

In tale situazione, la vera ingiustizia è nel trattamento diverso che si è inteso fare tra i due tipi di contratto. I rapporti nella sostanza sono identici, sono sorti per le stesse finalità, ma se differenza esiste è in un maggior aggravio di obblighi, di impegno di lavoro per la colonia migliorataria.

La colonia migliorataria è un rapporto anormale, che non ha nulla a che vedere con la colonia parziaria, per l'onere di lavoro di trasformazione, che i contadini sono tenuti ad effettuare. (Infatti la colonia parziaria è contratta per il tempo necessario affinché il colono possa svolgere e portare a compimento un ciclo normale di rotazione delle colture praticate nel fondo, dice l'articolo 465 codice civile, mentre il 466 stabilisce che il concedente deve consegnare il fondo in stato da servire alla produzione alla quale è destinato). Di conseguenza, l'obiezione che viene da parte liberale non ha il minimo fondamento. D'altra parte, la Corte costituzionale, nella sentenza emessa a proposito della legge n. 607, ha detto chiaramente che questi contratti rientrano nella sfera di applicabilità della legge, con alcune riserve concernenti il carattere associativo del contratto che, come ho accennato, sus-

siste solo formalmente per quanto concerne la direzione dell'azienda. Per questi motivi noi riteniamo che i nostri rapporti pugliesi non possano, per il loro contenuto, che essere assimilati all'enfiteusi.

Ecco perché sono lieto che l'articolo 3 precisi e chiarisca la questione dei rapporti associativi, soprattutto in relazione alle numerose sentenze in proposito della magistratura, sentenze che, per quanto concerne l'applicazione delle leggi nn. 327 e 607, sono state assolutamente negative. Anche questo però ha una sua spiegazione. Non si tratta di calunnie, perché ho in proposito molti documenti estremamente espliciti. Posso quindi dire con tranquillità che molti giudici della mia regione sono, o direttamente e personalmente o attraverso congiunti, interessati a questo rapporto di colonia migliorataria. Sono in possesso dei dati catastali delle proprietà di alcuni giudici (o di loro familiari), che hanno emanato sentenze su questa materia; dati catastali che utilizzerò al momento opportuno, perché credo si tratti di una decisiva questione di costume e moralizzazione.

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. Non è detto che un giudice, perché è titolare di questi rapporti, non possa giudicare in materia: la Commissione giustizia non può accettare che vengano fatte affermazioni del genere.

MONASTERIO. Io so di giudici che hanno steso sentenze veramente scandalose, soprattutto in grado di appello.

BIGNARDI. Queste cose, allora, si pubblicano, non si dicono in Commissione agricoltura: se uno è convinto di poter dire queste cose, allora se ne assume la responsabilità e le rende pubbliche.

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. Siccome è assente il Presidente della Commissione giustizia e noi siamo in seduta comune con l'agricoltura, ritengo sia mio dovere protestare, perché in sede di Commissione giustizia una delle regole fondamentali cui dobbiamo attenerci è quella di non fare alcuna insinuazione sulla natura di possibili influenze che i magistrati possono subire, visto che la Costituzione assicura ad essi precise garanzie.

GIANNINI. Non stiamo facendo insinuazioni a carico dell'intera categoria, ma solo di alcuni giudici.

V LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - AGRICOLTURA) — SEDUTA DELL'11 NOVEMBRE 1970

MONASTERIO. Tengo a precisare che il mio giudizio non si riferisce a tutta la categoria, ma a singoli giudici, sul conto dei quali sono a conoscenza di fatti concreti. Vi sono altri giudici nella mia stessa regione che hanno emesso sentenze veramente esemplari per obiettività e senso di giustizia, con pieno rispetto della realtà sociale della zona.

PELLEGRINO. Le sentenze dei giudici sono criticabili e possono essere criticate soprattutto in questa sede. D'altra parte, noi l'abbiamo già fatto in Commissione giustizia, in sede di discussione del bilancio e sempre a proposito della magistratura pugliese.

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. Le sentenze sì, sono criticabili, ma non i giudici.

MONASTERIO. Mi riservo di portarvi nella prossima seduta dati incontrovertibili di sentenze che sono state decisive per la nostra regione: così potrete tutti rendervi conto se possono essere considerate sentenze obiettive! Anzi, gli elementi li ho qui, e se qualche collega vuol prenderne visione fin d'ora può farlo.

Per questi motivi, comunque, noi preferiremmo, in materia di colonia delle formulazioni legislative molto precise e chiare, che non possano dare adito a interpretazioni che poi finiscono con lo svuotare di contenuto le leggi stesse, andando contro la volontà politica espressa dal legislatore. Per queste ragioni noi riteniamo che l'articolo 3 della proposta in esame abbia bisogno di alcune correzioni e precisazioni. Perché, collega Padula, in una sentenza ho letto persino che un vigneto impiantato quaranta anni fa ha dato frutti al terzo anno.

STELLA. Ma è una legge di natura!

MONASTERIO. No, colleghi, no; questo quaranta anni fa, con altri sistemi di impianto, di lavorazione non era possibile. Oggi lo è, ma non quaranta anni fa.

E così pure in un'altra sentenza si afferma implicitamente che l'ulivo può dare frutti e vantaggi al colono prima di cinque anni dal suo impianto: naturalmente tutte queste cose sono state dette a sostegno delle tesi dei concedenti. È naturale che nei coloni pugliesi si sia ingenerato il sospetto. Quando poi si va a vedere in che condizioni si trova il giudice che ha detto queste cose, tutto si spiega. Sia chiaro che queste sono tutte cose che investono

singoli giudici e non tutta la magistratura pugliese, sul complesso della quale non potrei esprimere che un giudizio positivo.

In conclusione, quindi, noi proporremo degli emendamenti all'articolo 3, affinché le garanzie volute dal legislatore siano effettivamente operanti, capaci di scavalcare i diaframmi rappresentati da interpretazioni non obiettive fatte da gente che è interessata a che queste leggi e quindi la volontà del legislatore non trovino applicazione nella realtà.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

PADULA, *Relatore per la IV Commissione*. Mi pare di aver recepito la sostanziale adesione della maggioranza dei gruppi, con le riserve del gruppo liberale, agli intenti della proposta di legge. Non posso ancora purtroppo sciogliere alcune riserve che nella relazione introduttiva avevo fatto e sulle quali avevo chiesto ai colleghi collaborazione data la loro conoscenza diretta delle situazioni reali. A tal proposito l'onorevole Pellegrino aveva fatto riferimento alle enfiteusi *ad aedificandum*, al fine di non avere difformità di soluzioni. Altro punto riguarda l'aggiornamento monetario dei canoni.

Nel momento in cui inseriamo in questo rapporto privato una clausola rigida, come il riferimento al canone iniziale pattuito, non è sembrato opportuno ai colleghi del Senato escludere l'adeguamento al puro e semplice valore della moneta di questi canoni. Nel testo che ci viene dal Senato, è tuttavia indicato un criterio temporale, dal 1° gennaio 1963 al 1° gennaio 1968, di cui non si riusciva a capire la *ratio* e che poteva incorrere in censure, per quanto riguarda i rapporti futuri. È evidente, infatti, che nel momento in cui andiamo a sopprimere la possibilità di adeguamento prevista dall'articolo 962 del codice civile, non è possibile prevedere l'adeguamento dei valori di questi canoni in relazione all'inflazione.

Sono convinto che, in presenza di una volontà emendatrice da parte del Governo e di altri gruppi politici, contrariamente a quanto dichiarava l'onorevole Papa che lamentava la soppressione di tre commi dell'articolo 971 del codice civile, sarebbe opportuno arrivare ad una radicale soppressione dell'istituto dell'enfiteusi. In sostanza, con le modifiche del Senato, l'enfiteusi è uscita svuotata di qualunque significato. Sarebbe opportuno per il futuro procedere alla sostanziale dichiarazione

---

V LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - AGRICOLTURA) — SEDUTA DELL'11 NOVEMBRE 1970

---

di improponibilità di un tipo di rapporto che già il Parlamento ha ritenuto contrario agli interessi generali dello sviluppo agricolo e paralizzante la possibilità di un tale sviluppo. Per questo invito il Governo ad esaminare la opportunità di procedere ad una totale rielaborazione o ad una soppressione di tutto il titolo del codice civile riguardante l'enfiteusi.

Concordo con l'onorevole Monasterio che in materia di colonia migliorataria ci troviamo nella maggior parte dei casi in presenza di un rapporto che il legislatore ha ritenuto enfiteutico. Per quanto riguarda le situazioni di fatto, non ho la possibilità di aggiungere nulla a quanto è stato detto. Credo comunque opportuno, nella rielaborazione dell'articolo 3, indicare un criterio che consenta di individuare con precisione quelle situazioni in cui è ancora vivo un rapporto associativo nel quale esiste una partecipazione attiva del cedente.

**IMPERIALE**, *Relatore per la XI Commissione*. Faccio mie le considerazioni del relatore Padula, ma desidero soffermarmi un poco sull'articolo 3. Noi dobbiamo distinguere molto bene la parte riguardante la colonia parziaria dalla parte riguardante la colonia migliorataria.

Per quanto riguarda la colonia migliorataria, istituto presente in Puglia, specialmente nelle province di Bari, Foggia e Brindisi, ci troviamo di fronte a terreni che sono stati trasformati dal lavoro dell'uomo, il quale ha anche realizzato le colture arboree. Indubbiamente l'impostazione del problema dato dall'onorevole Monasterio corrisponde alla realtà. Vorrei tuttavia rilevare che la percentuale del 70 per cento indicata nell'articolo 3 della proposta di legge Cipolla-Gatto Simone potrà dare luogo ad una diffusa litigiosità, specialmente in relazione ai rapporti enfiteutici risalenti a 50-60 anni fa. Tale percentuale, a mio avviso, non può essere facilmente individuata.

Quindi se diciamo che si realizza la colonia migliorataria, che è stata riconosciuta giuridicamente come un rapporto enfiteutico, allora dovremmo eliminare la percentuale.

Non mi rimane che ribadire quanto ho già detto e che cioè sotto il profilo giuridico nelle enfiteusi urbane ed edificatorie non esistono i requisiti essenziali del miglioramento richiesti dagli articoli 957 e seguenti del codice civile; per cui più che di enfiteusi urbane ed edificatorie si dovrebbe (come ha anche detto l'onorevole Padula) parlare di diritti di superficie.

**SILVESTRI**, *Sottosegretario di Stato per l'agricoltura e le foreste*. Per la parte di competenza del Ministero dell'agricoltura, devo esprimere perplessità circa l'equiparazione delle enfiteusi rustiche con quelle urbane ed edificatorie, avendo queste ultime due contenuto diverso e mancando della caratteristica dell'obbiettivo del miglioramento. Noi comunque riteniamo che la regolamentazione dei rapporti relativi alle enfiteusi urbane ed edificatorie esuli dalla nostra competenza e rientri in quella del Ministero della giustizia.

**PRESIDENTE**. Il seguito della discussione, con la replica del rappresentante del Ministero della giustizia, è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12,5.**

---

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

Dott. **GIORGIO SPADOLINI**

**L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE**

Dott. **ANTONIO MACCANICO**

---

**STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO**