

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

59.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 MARZO 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MISASI

## INDICE

	PAG.
<b>Proposte di legge (Discussione e rinvio):</b>	
MICHELI PIETRO: Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale (3306);	
PAZZAGLIA: Proroga delle disposizioni di cui alle leggi 14 novembre 1962, n. 1610, e 9 ottobre 1967, n. 952, concernenti la piccola proprietà rurale (1507);	
OLIVI: Proroga delle provvidenze per la regolarizzazione del titolo di proprietà in favore della proprietà rurale (3378)	761
PRESIDENTE . . . . .	761, 762, 764, 765
COCCIA . . . . .	762, 764
MICHELI PIETRO, <i>Relatore</i> . . . . .	761, 763, 764
MUSOTTO . . . . .	763
REALE, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> . . . . .	763, 764
RICCIO PIETRO . . . . .	764
STEFANELLI . . . . .	763, 764

La seduta inizia alle 11,50.

MARTINI MARIA ELETTA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione delle proposte di legge Micheli Pietro: Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale (3306); Pazzaglia: Proroga delle disposizioni di cui alle leggi 14 novembre 1962, n. 1610, e 9 ottobre 1967, n. 952, concernenti la piccola proprietà rurale (1507); Olivi: Proroga delle provvidenze per la regolarizzazione del titolo di proprietà in favore della proprietà rurale (3378).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata delle proposte di legge Micheli Pietro: « Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale »; Pazzaglia: « Proroga delle disposizioni di cui alle leggi 14 novembre 1962, n. 1610, e 9 ottobre 1967, n. 952, concernenti la piccola proprietà rurale »; Olivi: « Proroga delle provvidenze per la regolarizzazione del titolo di proprietà in favore della proprietà rurale ».

L'onorevole Pietro Micheli ha facoltà di svolgere la relazione.

MICHELI PIETRO, *Relatore*. Le tre proposte di legge in discussione hanno lo scopo di riproporre la normativa prevista dalla legge 14 novembre 1962, n. 1610, che ha inteso semplificare l'accertamento dei diritti di pro-

prietà sui fondi rustici di modesta entità, posti soprattutto in località montane caratterizzate da una esasperata frammentazione fondiaria. L'opportunità di questa normativa è stata riconosciuta in occasione delle due successive proroghe disposte con le leggi 9 ottobre 1967 e 1° novembre 1973, n. 754, che ne hanno protratto l'applicabilità sino al 31 dicembre 1974.

Le proposte di legge n. 1507 e 3378 prevedono una ulteriore proroga: ma, per quanto concerne i benefici fiscali, ciò non sembra tecnicamente agevole per l'intervenuta abrogazione delle norme regolanti i tributi richiamati dalla legge 14 novembre 1962, n. 1610. La proposta di legge n. 3306, viceversa, prevede in via permanente, anziché con un'ulteriore proroga della precedente normativa, le procedure in esame, istituendo, accanto alle forme di usucapione già previste dal codice (ventennale e abbreviata), una forma di usucapione speciale per la piccola proprietà rurale.

Si tratta quindi di introdurre questo istituto nel sistema, ed in secondo luogo di rinviare ad una legge speciale la fissazione del modo concreto di attuazione.

Il limite della proprietà rurale fissato nella normativa proposta si riferisce al reddito catastale, che oggi è di trentasei mila lire, corrispondente all'incirca alle tremila lire del 1939 e ad una proprietà di circa tre ettari. Sarei propenso ad ampliarlo, perché tre ettari sono proprio pochi e ci sono molte aziende agricole che hanno bisogno di regolarizzazione.

Per giungere all'usucapione speciale è necessaria una procedura analoga a quella prevista per le forme tradizionali della usucapione abbreviata ed ordinaria, rispetto alle quali essa appare come un tipo intermedio, dato che è richiesto il possesso pacifico ed ininterrotto da 15 anni o il possesso, in forza di un titolo idoneo, da almeno 5 anni.

Sul piano fiscale ci sono state delle modifiche rispetto alla « legge Lucifredi ». Preso atto della abolizione di alcune imposte precedenti, appare impossibile mantenere le agevolazioni della legge del 1962. Tuttavia, allo scopo di assicurare il ricorso più ampio degli interessati a tale procedura, si è pensato di prevedere dei benefici provvisori, come la esenzione da pene pecuniarie, considerato anche che si tratta di proprietà rurale, che nel sistema generale della riforma tributaria gode di un trattamento di favore, per cui non occorre emanare in materia disposizioni particolari. Ad esempio, in materia di successio-

ne, il sistema attuale prevede l'esenzione, in linea retta, fino a venti milioni: in questo limite, senza alcun dubbio, rientra anche la piccola proprietà rurale.

Mi sembrerebbe poi opportuno introdurre una sanatoria per quanto riguarda le penali. Nella mia proposta di legge è prevista anche l'esenzione da imposte sugli incrementi di valore degli immobili introdotte dalla riforma, ma la Commissione finanze e tesoro ritiene che questo riferimento debba essere eliminato in quanto il passaggio, essendo avvenuto per usucapione, non ha carattere tecnico. Inoltre, ricordo che l'entrata in vigore del provvedimento è prevista, allo scopo di evitare soluzioni di continuità nella normativa sulla materia, dal 1° gennaio e sono altresì previste norme transitorie in ordine alla regolarizzazione dei procedimenti iniziati ai sensi della legge precedente.

Le altre proposte abbinate a quella da me presentata si collocano nel senso della proroga delle disposizioni precedenti: io propongo che questi due provvedimenti siano assorbiti dal progetto n. 3306, che reca la mia firma.

Vorrei infine ricordare che presenterò qualche emendamento alla luce delle considerazioni testè esposte, in particolare tenendo presente i suggerimenti della VI Commissione.

**PRESIDENTE.** In ordine a questa proroga di legge dobbiamo ancora ricevere il parere della Commissione agricoltura: quindi, potremo procedere alla sua votazione solo nella seduta di domani. Vorrei però pregare i colleghi di proseguire nell'*iter*, allo scopo di concludere nella seduta odierna la discussione sulle linee generali, rinviando le votazioni alla prossima seduta.

Dichiaro quindi aperta la discussione sulle linee generali.

**COCCIA.** Il gruppo comunista condivide le finalità del provvedimento e la sostanza della relazione. La proposta di legge Micheli Pietro mira a favorire il processo di regolarizzazione di determinate situazioni di possesso esistenti nel nostro paese e quindi, sotto questo profilo, merita il nostro consenso; tuttavia, ci sembra che debbano essere prese in considerazione alcune proposte da noi avanzate informalmente al relatore stesso. Mi riferisco al superamento del comprensorio montano come unico ambito territoriale in cui erano sin qui applicabili le disposizioni che intendiamo ristrutturare inserendole nell'articolo 1159-bis del codice civile: a nostro avviso, infatti, si

rende necessario un ampliamento di tale parametro, in quanto oggi più che ieri è possibile acquisire, tramite questo tipo di usucapione particolare, terreni di estensione ben superiore ai tre o quattro ettari. Preghiamo pertanto il relatore di voler predisporre un emendamento in questo senso.

MUSOTTO. Mi dichiaro perfettamente d'accordo con le osservazioni ora svolte dal collega Coccia.

STEFANELLI. Vorrei che il relatore chiarisse il significato della dizione: « situati in altri comuni quando il loro reddito dominicale non superi complessivamente le lire trentaseimila ». Io credo che tale limite dovrebbe essere sostituito direttamente con l'altro di cinquemila lire.

MICHELI PIETRO, *Relatore*. Occorrono due modifiche. La prima consiste nel fare riferimento alla legge istitutiva degli atti catastali, in quanto la vecchia formulazione poteva creare alcune perplessità. Sono sorte infatti perplessità in sede di applicazione della « legge Lucifredi », che parlava di « 39 moltiplicato per 12 ». La Commissione finanze e tesoro, al fine di evitare dubbi di interpretazione, nel suo parere ha suggerito di fare riferimento al reddito originario. In un terreno normale, in zona di pianura, mille lire di reddito dominicale corrispondono più o meno ad un ettaro, per cui cinquemila lire corrispondono a cinque ettari. In sostanza, si tratta di mantenere il vecchio sistema, ed io propongo di fare allora riferimento a cinquemila lire, anziché a trentasei mila.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Abbiamo dinanzi a noi tre proposte di legge, la proposta di legge dell'onorevole Pazzaglia proroga la legge del 1962 per un anno, fino al 31 dicembre 1975. La proposta di legge dell'onorevole Olivi proroga la legge del 1962 per cinque anni. Infine, la proposta di legge dell'onorevole Pietro Micheli crea un istituto permanente, cioè aggiunge agli articoli 1158 e 1159, che riguardano i casi di usucapione normale (ventennale e decennale), questa ipotesi nuova, di usucapione « minore ».

Ora, l'onorevole Coccia propone di ampliare l'ambito di applicazione di questa legge, e mi sembra che l'emendamento preannunciato dallo stesso presentatore, onorevole Micheli, sia in questo senso. Il problema della definizione del reddito è stato risolto. La Commissione finanze e tesoro nel suo parere fa ri-

ferimento ad una norma precisa, quella sul catasto, cioè alla valutazione prevista dalla legge del 1939, che è per ora il dodicesimo di quella effettiva. Vorrei dire che tale riferimento anche dal punto di vista quantitativo va incontro alle esigenze prospettate dagli onorevoli Coccia e Stefanelli, in quanto il moltiplicatore 12 può essere variato, e di fatto negli anni è stato variato, ad esempio ai fini dell'imposta complementare.

D'altra parte, il problema dell'aggiornamento del catasto non può essere definito in questa legge.

Infine, la Commissione finanze e tesoro suggerisce di introdurre una disposizione che proroghi il vecchio regime per il periodo precedente all'entrata in vigore di questa legge. Nella migliore delle ipotesi questo provvedimento diventerà legge, diciamo, il 30 giugno, e la proposta di legge Micheli Pietro prevede una decorrenza dal 1° gennaio.

MICHELI PIETRO, *Relatore*. Tuttavia, poiché il 31 dicembre scatta la « tagliola » sulle agevolazioni fiscali ex vecchio sistema, una proroga darebbe reviviscenza a quelle disposizioni, che sono state soppresse dalla nuova normativa.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Certo. Occorre considerare che una legge nuova — come è questa, in quanto cambia l'ambito di applicazione — non può entrare in vigore retroattivamente. Comunque converrà prendere in esame il periodo di transizione dal vecchio regime a quello nuovo, per valutare se si debbano adottare ulteriori misure in proposito.

A nome del Governo sono pertanto d'accordo con le soluzioni che sono state proposte, tanto più che questo provvedimento, per i suoi effetti sociali, trasforma il procedimento ingiuntivo in procedimento contraddittorio.

STEFANELLI. L'articolo 3 prevede che il pretore può procedere con decreto, cioè ha competenza funzionale in via esclusiva, quando non vi siano state opposizioni. Quando vi siano state opposizioni la competenza funzionale è subordinata all'accertamento dei limiti di competenza per valore. Mi sembra che questa eccezione sia in contraddizione con la speditezza che si vuole assicurare alla procedura e, siccome ci sono dei precedenti legislativi di competenza funzionale del pretore in questa materia, vale a dire la legge n. 327 del 1963, non vedo la ragione per cui non deve essere assegnata la competenza funzionale, senza al-

cuna eccezione, anche in questo, salva sempre la possibilità di appello al tribunale. Mi riservo pertanto di proporre la soppressione del quinto comma dell'articolo 3.

**RICCIO PIETRO.** Con la modifica suggerita dall'onorevole Stefanelli verrebbe abolita la competenza del tribunale, il che costituirebbe, secondo me, un errore, soprattutto se si considera che la gran parte dei casi è affidata alle preture rurali che normalmente non funzionano, perché sprovviste di pretori o di personale giudiziario. Quindi io ritengo che, quando vi sia una contesa e si debba discutere in punto di diritto, i criteri debbano essere quelli della competenza ordinaria; infatti non vedo perché si debba derogare alla legge generale che prevede la competenza del tribunale quando la controversia sia di un certo valore: si rientra nel caso del contenzioso, e cioè della disciplina generale.

**STEFANELLI.** Ma se la procedura ordinaria ha luogo soltanto in caso di opposizione, si ha che, nel caso contrario, il pretore ha competenza anche per materie che accedano dai suoi limiti. Sarebbe allora più coerente, anche se contrario ad esigenze di speditezza, che il pretore dovrebbe accertare in ogni caso la sua competenza.

**PRESIDENTE.** Se non vi è opposizione non c'è una controversia, ma soltanto il riconoscimento di una situazione che la legge ha già qualificato come un diritto, giustificando quindi la sussistenza di una competenza funzionale del pretore.

**STEFANELLI.** Ma il pretore agisce mediante decreto, quindi si ha sempre una attività giurisdizionale.

**REALE, Ministro d'agricoltura e giustizia.** Si consideri quanto accade in generale riguardo al diritto di proprietà: fintanto che non sorga una controversia, cioè l'no a quando non si debba andare davanti al giudice competente, c'è la possibilità che si svolgano davanti al pretore anche procedimenti possessori di grande valore. Ora, analogamente, lo stesso iter si può ipotizzare per il possesso di fatto. Quando nasce la lite, sorge il problema della competenza, e a seconda che essa sia del pretore o del tribunale, la lite va al pretore o al tribunale.

**STEFANELLI.** Quanto da lei affermato è già stato superato da molti interventi legisla-

tivi. Al riguardo ricordo ancora la legge del 1963, ora legge del 1967, che riguarda la piccola proprietà.

**RICCIO PIETRO.** Non sono d'accordo con il collega Stefanelli perché, se accettassimo il suo principio, avremmo che chi avanza una pretesa di questo genere, anche infondata, determina unilateralmente la competenza funzionale, in deroga alla competenza ordinaria, per il solo fatto di essere stato più svelto. Se le parti preferiscono litigare davanti al pretore sono libere di farlo. Ma mi sembra rischioso attribuire la facoltà di decidere circa la competenza ad una sola parte privata.

**COCCIA.** Così facendo il legislatore si comporta in contrasto con l'orientamento della Commissione agricoltura che negli ultimi dieci anni ha attribuito la competenza funzionale al pretore. Invito il relatore ed il collega Riccio a riflettere su questo punto, perché è necessario che venga seguito un indirizzo uniforme; non vale, a mio avviso, l'argomentazione che le preture rurali non funzionano, anche perché non è sempre vero.

Quando c'è mancanza di pretori deve intervenire il Ministero od il Consiglio superiore della magistratura. Mi sembra che a questo punto il problema sia quello di semplificare e rendere rapido e spedito il procedimento; comunque su questo punto sarebbe utile conoscere l'opinione della Commissione agricoltura.

**PRESIDENTE.** Il parere della Commissione agricoltura dovrebbe pervenirci oggi pomeriggio.

Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**MICHELI PIETRO, Relatore.** Mi sembra che le proposte di modifica siano sostanzialmente due.

La prima riguarda la competenza del pretore. A questo riguardo devo osservare che la proposta di legge n. 3306 tende essenzialmente a riprodurre una normativa che ha già dimostrato, in dodici anni di applicazione, una indubbia validità. In merito alla questione sollevata dal collega Stefanelli, devo dire che l'esperienza ha dimostrato che nella quasi totalità dei casi non si instaura una procedura contenziosa. Sul piano pratico, quindi, pur rimettendomi al giudizio della Commissione, non mi sembra opportuna una modifica.

---

**VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 12 MARZO 1975**

---

Per quanto riguarda le norme transitorie cui accennava l'onorevole ministro, facendo riferimento al parere espresso dalla VI Commissione finanze e tesoro, devo dire che ho qualche perplessità. Cosa dice questo parere? Dice di prevedere una normativa transitoria che lasci in vigore la precedente normativa scaduta il 31 dicembre, salve le agevolazioni fiscali. Questa impostazione non richiede un intervento del legislatore, perché la vecchia legge si applica a tutti i procedimenti iniziati al 31 dicembre 1974; quindi, a qualunque procedimento non concluso si applica ancora il regime della vecchia legge. Il 31 dicembre è dirimente per quanto riguarda le agevolazioni fiscali; sarebbe allora necessario stabilire una norma che rimetta in vigore le agevolazioni fiscali previste dalla vecchia legge — ma a questo la VI Commissione (Finanze e tesoro) è contraria — oppure prevedere almeno delle

modeste provvidenze. Io ho scelto questa seconda ipotesi e così facendo non credo di aver contraddetto l'impostazione della VI Commissione, ma, anzi, di aver riportato il problema nei suoi giusti limiti.

**PRESIDENTE.** Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 12,40.**

---

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

**Dott. GIORGIO SPADOLINI**

---

**STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO**