

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

115° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI LUNEDÌ 1° MARZO 1976

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

Discussione congiunta e rinvio:

« Ulteriore proroga, con modifiche, delle provvidenze per la regolarizzazione del titolo di proprietà in favore della proprietà rurale » (1836) (D'iniziativa dei senatori Buccini ed altri);

« Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale » (2009) (D'iniziativa del deputato Micheli Pietro) (Approvato dalla Camera dei deputati);

« Riapertura del termine per la regolarizzazione del titolo di proprietà in favore della proprietà rurale » (2283) (D'iniziativa del senatore Balbo):

PRESIDENTE Pag. 1519, 1522, 1524

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione* . . . 1520
1523

MARIANI 1523

PETRELLA 1522, 1524

La seduta ha inizio alle ore 18,45.

PETRELLA, *f.f. segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE DELIBERANTE

Discussione congiunta e rinvio dei disegni di legge:

« Ulteriore proroga, con modifiche, delle provvidenze per la regolarizzazione del titolo di proprietà in favore della proprietà rurale » (1836), di iniziativa dei senatori Buccini ed altri;

« Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale » (2009), di iniziativa del deputato Micheli Pietro (Approvato dalla Camera dei deputati);

« Riapertura del termine per la regolarizzazione del titolo di proprietà in favore della proprietà rurale » (2283), di iniziativa del senatore Balbo

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Ulteriore proroga, con modifiche, delle provvidenze per la regolarizzazione del titolo di proprietà in favore della proprietà rurale », d'iniziativa dei senatori Buccini, Lepre, Licini e Cipellini; « Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale », d'iniziativa del deputato Micheli Pietro, già approvato dalla Camera dei deputati, e « Riapertura del ter-

mine per la regolarizzazione del titolo di proprietà in favore della proprietà rurale », d'iniziativa del senatore Balbo. Data l'identità della materia disciplinata dai tre disegni di legge, propongo che la discussione generale avvenga congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Prego il senatore De Carolis di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, i disegni di legge in discussione riguardano l'unico tema della regolarizzazione del titolo di proprietà in favore della piccola proprietà rurale e tutti fanno espresso richiamo alla legge 14 novembre 1962, numero 1610. Questa, com'è noto, intese rendere possibile la trasformazione di consolidate situazioni di fatto in normali situazioni di diritto, consentendo il riconoscimento del titolo legale di proprietà per quei fondi rustici di entità modesta, posti soprattutto in località montane, caratterizzate dalla esasperata frammentazione fondiaria ed ove è reso oltremodo difficile e complesso l'accertamento dei reali proprietari.

Le ragioni dei disegni di legge in discussione trovano fondamento, anzitutto, in quest'esigenza di certezza delle situazioni giuridiche reali e di adeguamento a situazioni di diritto cui ho fatto riferimento, ma trovano altresì fondamento in una concreta funzione economica e sociale, che non è soltanto quella della costituzione regolare della piccola proprietà rurale in difficili condizioni ambientali, ma anche quella di predisporre una regolarizzazione giuridica per consentire il ricorso al credito agrario e a tutte quelle operazioni di finanziamento che si trovano invece gravemente ostacolate dall'irregolarità delle intestazioni e che necessitano della certezza della proprietà, affinché gli enti finanziatori possano avere le garanzie reali che richiedono.

L'efficacia della legge n. 1610 fu inizialmente prevista in cinque anni dall'articolo 6 e, successivamente, prorogata di altri cinque anni con la legge 9 ottobre 1967, n. 952, essendosi dimostrato quel primo periodo in-

sufficiente. Poi, la riconosciuta utilità e la preminente funzione economico-sociale di questa normativa hanno indotto il legislatore, con la legge 1° novembre 1973, n. 754, ad un'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 1974.

Si deve osservare che il disegno di legge che proviene dalla Camera dei deputati, d'iniziativa del deputato Micheli Pietro, risolve in modo definitivo questo problema attraverso una modificazione della normativa del codice civile; cioè mediante l'aggiunta di un tipo speciale di usucapione per la piccola proprietà rurale. In questa maniera si risolve il problema di un tempo abbreviato di usucapione in determinati casi, una volta per tutte, senza la necessità di determinare il periodo di applicazione della legge ed essere poi successivamente costretti ad ulteriori proroghe.

Il disegno di legge d'iniziativa del deputato Micheli Pietro è, in un certo senso, più completo rispetto a quelli presentati dal senatore Balbo (n. 2283), e dai senatori Buccini, Lepre, Licini e Cipellini (n. 1836), innanzitutto perchè la regolarizzazione del titolo di proprietà rurale, di cui alla legge 14 novembre 1962, n. 1610, viene inserita nel nostro ordinamento come un istituto nuovo, ancorchè affine negli effetti e nella struttura all'usucapione, regolata dagli articoli 1158 e 1159 del codice civile e, in secondo luogo, perchè le agevolazioni fiscali e le semplificazioni procedurali si pongono in funzione strumentale rispetto alle finalità della legge, onde favorire il loro conseguimento senza pertanto diventare elemento determinante della normativa stessa.

Il disegno di legge dell'onorevole Micheli Pietro, già approvato dalla Camera dei deputati, mira quindi ad introdurre in modo definitivo e formale questo speciale istituto giuridico nel nostro ordinamento. Questa considerazione, se gli onorevoli colleghi consentono, comporta un attento esame del disegno di legge, per cui nella mia relazione non potrò tralasciare alcuni problemi che sono posti dal disegno di legge più organico, quale è il disegno di legge n. 2009.

In ordine ad esso debbo anzitutto riferire che la Commissione finanze e tesoro si è

espressa in senso favorevole in data 13 maggio 1975 e che la Commissione bilancio ha espresso il seguente parere: « La Commissione bilancio e programmazione, esaminato il disegno di legge, comunica di non opporsi a maggioranza al suo ulteriore corso. La Commissione peraltro invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di rivedere le norme relative alle agevolazioni tributarie per i trasferimenti di proprietà, al fine di adeguarle alle norme della riforma tributaria ».

Inoltre, in data 25 febbraio 1976, è pervenuto il parere della Commissione agricoltura su tutti e tre i disegni di legge in discussione, del seguente tenore: « Questa Commissione, prospettando alla Commissione di merito l'opportunità di raccomandare al Governo che nella revisione della legislazione catastale si pervenga ad un sistema che consenta la rilevazione e l'annotazione in catasto degli effettivi possessori dei terreni, esprime parere favorevole all'approvazione dei tre disegni di legge ».

Tornando ai problemi che vengono posti dai disegni di legge al nostro esame, e in particolare dal disegno di legge n. 2009 che — come dicevo — è il più organico, desidero rilevare che sarebbe preferibile una migliore formulazione dell'articolo 1159-bis del codice civile, che mi riservo di specificare mediante la presentazione di un emendamento che riprenda in modo più preciso il testo degli articoli 1158 e 1159 del predetto codice. In effetti, in alcuni casi non si tratta che di una modifica di quegli articoli, restando non modificati alcuni istituti, quali la natura del possesso (ad esempio, riterrei superfluo stabilire che il possesso debba essere pacifico ed ininterrotto, quando è applicazione dottrina e giurisprudenziale degli articoli 1158 e 1159 che il possesso — ai fini dell'usucapione — debba avere tali caratteristiche. In altri casi, invece, si tratta di elementi completamente nuovi, perchè si modifica l'oggetto del trasferimento di proprietà, o meglio dell'acquisto di proprietà per usucapione e se ne modificano i termini per quanto riguarda la durata del possesso, per cui occorre una riformulazione dell'articolo 1159-bis, che a mio avviso

non si deve discostare dagli articoli 1158 e 1159, se non nei punti innovativi rispetto agli articoli citati del codice civile.

L'articolo 2 determina in concreto quali sono i beni oggetto della normativa, distinguendo i beni che sono situati in comuni classificati montani ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; per tali beni è sempre prevista l'usucapione speciale, ma che vorrei definire analoga a quella di carattere generale dell'articolo 1158 del codice civile, seppure con modifica del termine per usucapire. Inoltre si prevede anche un oggetto diverso dall'usucapione speciale, intesa quale usucapione abbreviata per acquisto a *non domino* — in base ad un titolo astrattamente idoneo a trasferire la proprietà che sia regolare e debitamente trascritto —, oggetto costituito non più dai fondi rustici e dagli annessi fabbricati situati in comuni classificati montani, ma da fondi rustici e dagli annessi fabbricati situati in comuni che non sono classificati montani, ma il cui reddito demaniale iscritto in catasto non superi complessivamente le lire cinquemila.

Per quanto riguarda l'articolo 3, io credo che ad esso si debba rivolgere particolare attenzione, perchè riguarda la procedura speciale attraverso la quale si giunge al riconoscimento della proprietà, quando ricorrono i requisiti dell'usucapione speciale per la piccola proprietà rurale. In proposito ritengo di dovere sottoporre all'esame della Commissione il problema dell'efficacia della decisione giudiziaria che riconosce il verificarsi dell'usucapione speciale per la piccola proprietà rurale. Si tratta, cioè, di vedere se tale provvedimento debba considerarsi efficace, così come avviene per ogni provvedimento giurisdizionale, nei confronti delle parti tra le quali il provvedimento stesso è pronunciato, oppure se si vuole introdurre addirittura un nuovo tipo di provvedimento di carattere giurisdizionale che costituisca riconoscimento del titolo di proprietà *erga omnes*.

La soluzione di questo problema comporta anche, in via subordinata, la soluzione di problemi di natura procedurale, perchè nel primo caso è necessario identificare gli eventuali contraddittori e prevedere delle norme specifiche per istituire il contraddittorio; nel

2ª COMMISSIONE

115° RESOCONTO STEN. (1° marzo 1976)

secondo caso sarebbe necessario, invece, prevedere una procedura *ad hoc* di pubblicità di carattere generale del ricorso al pretore o al giudice competente per valore, con la espressa previsione, poi, che la decisione finale ha una efficacia *erga omnes* e quindi anche limitativa, e forse lesiva, dei diritti di chi non sia stato raggiunto in concreto dalla forma di pubblicità che è prevista espressamente nel secondo comma dell'articolo 3 del testo pervenutoci dalla Camera dei deputati.

A me sembra che questi problemi non siano di poco momento e che richiedano un attento esame. Le soluzioni possono essere diverse. Ne formulo due, solo a titolo di ipotesi. Si può prevedere l'istituzione di un contraddittorio, obbligando il ricorrente a notificare il ricorso (che contiene la domanda) anche a coloro che risultano intestatari catastali dei beni oggetto della domanda stessa e non soltanto a coloro che nel ventennio antecedente alla presentazione del ricorso abbiano trascritto, contro l'istante o i suoi danti causa, domanda giudiziale non perenta diretta a rivendicare la proprietà o altri diritti reali di godimento sui fondi medesimi. Ciò comporterebbe poi, naturalmente anche una modifica del provvedimento successivo, perchè la decisione dovrebbe essere non più soltanto pubblicata nella forma prevista, ma dovrebbe essere egualmente notificata ai contraddittori, se questi fossero da identificare in coloro che risultano intestatari catastali dei beni oggetto della domanda. La soluzione suddetta comporterebbe anche ulteriori modifiche in ordine alla procedura successiva, relativa alle opposizioni e al reclamo entro trenta giorni dalla comunicazione o dalla notificazione mediante ricorso al tribunale, che dovrebbe provvedere in camera di consiglio.

Un'altra soluzione potrebbe consistere nella limitazione dell'efficacia della decisione nei confronti di coloro che effettivamente partecipano a questo giudizio a carattere sommario, che ricorda molto da vicino il giudizio per le iscrizioni e le modificazioni di iscrizioni tavolari delle province *ex austro-ungariche*, formalità pubblicitarie cui recentemente il legislatore ha apportato delle modifiche con una normativa che ha risolto il

problema dell'attuazione del sistema tavolare in tali province.

Per quanto concerne l'articolo 4, da parte mia non vi sono osservazioni da fare, poichè esso riguarda soltanto l'applicazione di agevolazioni fiscali previste dal decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, qualora si tratti di trasferimenti immobiliari regolarizzati a norma dei precedenti articoli del provvedimento, che abbiano realizzato arrotondamento o accorpamento di proprietà diretto-coltivatrici, singole o associate.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore De Carolis della sua ampia e interessante relazione.

Prima di dichiarare aperta la discussione generale vorrei porre alla Commissione una questione di metodo. Noi abbiamo in titolo tre disegni di legge per i quali è stata svolta una relazione unica, ma mentre il disegno di legge n. 2009 tende a modificare la normativa vigente relativa all'usucapione speciale per la piccola proprietà rurale, l'altro, il disegno di legge n. 1836, tende a prorogare, modificandole, le stesse disposizioni di legge in materia ed il terzo, il disegno di legge n. 2283, tende a prorogarle senza modifiche. Mi pare, dunque, che occorra porre il problema del metodo da seguire nella discussione ed io proporrei, anche in relazione alle osservazioni fatte dal relatore, di fermare preliminarmente la nostra attenzione sul disegno di legge n. 2009, tendente a modificare, più o meno radicalmente, le norme sulla usucapione. Esso, del resto, è stato già approvato dalla Camera dei deputati.

P E T R E L L A . Direi che, proprio perchè oltre alla questione di metodo si pone la questione di una eventuale modifica radicale, sarebbe opportuno che il relatore medesimo, il quale ha già accennato ad alcune modifiche, specificasse tutte le proposte di modificare il testo già approvato dalla Camera dei deputati, in modo che siano sottoposte alla nostra riflessione in tutta la loro ampiezza. Vorrei anche precisare, a questo proposito, che la nostra riflessione non può esaurirsi *hic et immediate*, perchè verte su questioni di merito che ci vengono prospettate in via

generale e noi dobbiamo valutare quale strada convenga seguire tra quelle proposte dai tre disegni di legge. Dico questo perchè il problema riveste, nella nostra situazione, una particolare importanza; infatti, abbreviando i termini dell'usucapione per gli immobili di particolare natura, incidiamo su una situazione sociale gravida di implicazioni per la piccola proprietà fondiaria lasciata da coloro che vanno a lavorare all'estero. Inoltre interveniamo dal punto di vista economico in materia di ricomposizione di una unità fondiaria con strumenti precisi, estendendo la disciplina, oltre alla sola proprietà montana, a settori che sono ontologicamente diversi. Interveniamo, inoltre, in questioni di ordine processuale come le azioni di accertamento, che hanno valore di titolo costitutivo del diritto di proprietà. Quindi, riassumendo, poichè il problema riveste una notevole importanza dal punto di vista sociale giuridico-sostanziale e giuridico processuale, mi pare che richiedere un attimo di conoscenza maggiore per quelle che sono le proposte del relatore e per il complesso dei disegni di legge al nostro esame non sia una cosa ultronea.

M A R I A N I . Concordo con le osservazioni del senatore Petrella, anche perchè ho avuto un'esperienza personale interessante in occasione di una causa di rivendicazione di proprietà che era stata affittata dai proprietari emigrati in Canada. Si trattava di una proprietà che di fatto era stata divisa, ma non con atto pubblico ed era avvenuto che coloro che erano emigrati avevano affittato la loro parte. Quando gli altri eredi vollero fare le divisioni, si trovarono di fronte ad un caso di usucapione. In questo caso, una delle maggiori difficoltà fu quella di dover rintracciare coloro che erano emigrati per domandare loro se avevano un contratto di locazione che conservasse il titolo di proprietà ai locatori.

Quindi, effettivamente, ritengo che le perplessità manifestate dal senatore Petrella abbiano un loro valore e che sia necessario un momento di riflessione da parte nostra. Mi sembra, infatti, di poter dire che la semplice istanza presentata e pubblicata, se non opposta, non sia sufficiente al trasferimento

e che occorrerebbe piuttosto un giudizio di accertamento. Dobbiamo considerare il problema di coloro che non si trovano nello Stato al momento della pubblicazione dell'istanza e che, anche a conoscenza della pubblicazione, non hanno modo di opporvisi tempestivamente. Penso, quindi, che l'articolo 3 debba essere modificato anche per rispetto del principio di efficacia del giudicato e che, comunque, sia necessario meditare un momento perchè ciascuno esprima le proprie proposte.

D E C A R O L I S , *relatore alla Commissione.* Rispondo in particolare al senatore Petrella per precisare che sono in grado di formulare alcune proposte di modifica dell'articolo 1 e dell'articolo 2 secondo quei criteri che ho indicato nella relazione, ma che non intendo proporre modifiche all'articolo 3. È vero che mi sono fatto carico di preoccupazioni che emergono dalla lettura dell'articolo 3, ma è anche vero che le ho presentate in forma del tutto problematica e che desidero sia la Commissione ad approfondire il tema di quella che è stata chiamata, giustamente, azione di accertamento; la quale, peraltro, ha un'efficacia costitutiva di diritti e la cui procedura del tutto sommaria ricorda a me, che ne sono stato relatore, quella attuata nella riforma delle disposizioni sui libri fondiari previsti dal sistema tavolare; sottolineo, però, che quella procedura è attuata in un sistema di pubblicità immobiliare di natura costitutiva, con una funzione del tutto diversa dal sistema di pubblicità immobiliare in vigore nel resto del territorio nazionale.

Pertanto, per venire incontro alle richieste del senatore Petrella e per dare alla Commissione un concreto elemento di riflessione, propongo due emendamenti sostitutivi degli articoli 1 e 2 del disegno di legge n. 2009. Desidero preliminarmente leggere l'articolo 1, in modo che chiaramente emerga la modifica contenuta nell'emendamento, il quale fa espresso riferimento agli articoli 1158 e 1159 del codice civile:

« La proprietà dei fondi rustici ed annessi fabbricati situati in comuni classificati montani dalla legge si acquista da chi pos-

2^a COMMISSIONE

115° RESOCONTO STEN. (1° marzo 1976)

siede pacificamente ed ininterrottamente da oltre 15 anni oppure da chi possiede in buona fede, in forza di un titolo idoneo debitamente trascritto, da almeno 5 anni.

La legge speciale stabilisce la procedura, le semplificazioni e le agevolazioni per la regolarizzazione del titolo di proprietà.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche ai fondi rustici ed annessi fabbricati, situati in altri comuni, con un reddito di modesta entità, nei limiti fissati dalla legge speciale ».

Devo sottolineare la formulazione assolutamente insoddisfacente di quest'articolo, laddove concentra in un unico comma la codificazione di due istituti diversi che sono, da un lato, l'usucapione normale e, dall'altro, l'usucapione abbreviata, provocando quanto meno delle perplessità di interpretazione.

Vi sono poi altre formulazioni che possono indurre quanto meno a dei dubbi interpretativi. Che cosa si intende, infatti, per « semplificazioni » ed « agevolazioni per la regolarizzazione del titolo di proprietà »? E che cosa si intende con le parole dell'ultimo comma: « Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche ai fondi rustici ed annessi fabbricati, situati in altri comuni, con un reddito di modesta entità, nei limiti fissati dalla legge speciale »?

Pertanto, (e vorrei che i colleghi avessero presenti gli articoli 1158 e 1159 del codice civile), il testo da me proposto è il seguente:

« Dopo l'articolo 1159 del codice civile, approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, è aggiunto l'articolo seguente:

Art. 1159-bis — *Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale* —. La proprietà dei fondi rustici con annessi fabbricati situati in comuni classificati montani dalla legge si acquista in virtù del possesso continuato per quindici anni.

Colui che acquista in buona fede da chi non è proprietario, in forza di un titolo che sia idoneo a trasferire la proprietà e che sia debitamente trascritto, un fondo rustico con annessi fabbricati situati in comuni classificati montani dalla legge, ne compie l'usucapione in suo favore col decorso di cinque anni dalla data di trascrizione.

La legge speciale stabilisce la procedura, le modalità e le agevolazioni per la regolarizzazione del titolo di proprietà.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche ai fondi rustici con annessi fabbricati situati in comuni non classificati montani dalla legge, aventi un reddito non superiore ai limiti fissati dalla legge speciale ».

Tali limiti sarebbero poi quelli fissati dall'articolo 2, che dovrebbe essere così formulato:

« Le disposizioni dell'articolo 1159-bis del Codice civile si applicano ai fondi rustici con annessi fabbricati situati in comuni classificati montani ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, quali che siano la loro estensione ed il loro reddito, nonchè ai fondi rustici con annessi fabbricati situati in comuni non classificati montani, quando il loro reddito dominicale iscritto in catasto ai sensi del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, non superi complessivamente le lire 5.000 »

P E T R E L L A — Vorrei ricordare che la materia non ha solo un risvolto giuridico, ma anche dei rilevanti aspetti socio-economici ed agricoli.

P R E S I D E N T E . — Siamo d'accordo. Del resto potremo fare tutte le nostre considerazioni in sede di discussione generale; discussione che sarebbe opportuno avvenisse congiuntamente per tutti e tre i provvedimenti.

Ora, per dar modo a tutti i colleghi di esaminare a fondo una materia tanto delicata ed importante, proporrei di rinviare la discussione stessa alla seduta del 15 marzo, che avrà inizio alle ore 17.

Se nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 19,45.