Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

N. 855

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori TURCO, PIARULLI, LOMUTI, ROMANO, ACCOTO, PRESUTTO, ORTOLANI, NATURALE, TRENTACOSTE, CRUCIOLI, FENU, URRARO, DONNO, D'ANGELO, QUARTO, L'ABBATE, SANTILLO, DI GIROLAMO, LUCIDI, COLTORTI, MININNO, GARRUTI, GALLICCHIO, RICCIARDI, PARAGONE, CASTIELLO, LEONE, CORBETTA, ANGRISANI, Giuseppe PISANI, CASTALDI e LANNUTTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 OTTOBRE 2018

Disposizioni in materia di enfiteusi e livello

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – L'istituto conosciuto come «livello» venne istituito nel 368 d.C. dagli imperatori Valentiniano I e Flavio Giulio Valente e consisteva nelle antiche concessioni ai coloni o ai veterani di «*ager publicus*» o «*agri vectigales*», terreni appartenenti alla collettività. Molto utilizzato nell'Impero romano, ebbe una grande diffusione nel Medioevo. Tale istituto prevedeva la concessione «a livello» di terra del disponente (cosiddetto concedente) dietro il pagamento di un canone livellario.

L'enfiteusi costituisce un rapporto giuridico in forza del quale a un soggetto (cosiddetto «enfiteuta o utilista») è concesso su un fondo (rustico o anche urbano) contro un corrispettivo in denaro il diritto di utilizzazione perpetua o temporanea del fondo medesimo, del sottosuolo e delle accessioni, con diritto di far propri i frutti e con l'obbligo di migliorarlo.

L'evoluzione legislativa (articolo 13 della legge n. 607 del 1966) ha portato ad una sostanziale equiparazione del livello all'enfiteusi sicché al primo deve applicarsi la disciplina del secondo (articolo 1 della legge n. 607 del 1966 e articolo 3 della legge n. 3 del 1974).

Detti istituti, sebbene abbiano *ab origine* svolto un'evidente funzione sociale, ovvero quella di aiutare la classe povera al fine di attribuire una fonte di sostentamento per le famiglie ed allo stesso tempo di permettere un miglior sfruttamento di fondi malsani ed incolti, rappresentano oggi fonte di grave turbamento per la certezza dei traffici e per la regolare circolazione dei diritti, divenendo finanche motivo di grave preoccupazione in quanto coloro che risultano da tempo immemorabile insediati nel fondo divengono spesso vittime di attività di carattere meramente speculativo.

Difatti, nel corso degli ultimi decenni, le figure, da un lato, del concedente e, dall'altro, del livellario o enfiteuta sono diventate sempre meno distinguibili. Ciò in quanto il primo non provvedeva a richiedere il canone dovuto, mentre il livellario o enfiteuta, non pagando per lungo tempo alcun canone e non vedendosi applicare alcuna sanzione a fronte del suo inadempimento (quale appunto la richiesta di devoluzione del fondo da parte del concedente), ed avendo per giunta da tempo il possesso del fondo, non solo non si riteneva più obbligato a pagare il canone ma viveva nella convinzione di aver oramai assunto la posizione giuridica di *dominus*.

A seguito di ciò, il livellario o l'enfiteuta, nella convinzione di essere il vero *dominus*, trasferiva il più delle volte il fondo a un terzo che, affidandosi incolpevolmente perché in buona fede, considerava l'alienante (enfiteuta) il vero proprietario, ricevendo il possesso del fondo a titolo di proprietà. Nonostante il susseguirsi per decenni di successioni e/o accessioni del possesso in forza di titoli idonei, debitamente trascritti e dai quali non si evince quasi mai l'esistenza di enfiteusi, livelli o canoni, il concedente (o presunto tale) pretende dagli attuali possessori il pagamento di canoni e di livelli relativi agli anni in cui non sono stati pagati ed aventi ad oggetto in taluni casi immobili radicalmente trasformati.

Ritenendo che si tratti di un diritto perpetuo, non soggetto a prescrizione e non usucapibile, il concedente rivendica oggi il pagamento di canoni mai richiesti per decenni, unilateralmente quantificati e rivalutati in

importi esagerati, talvolta persino superiori al valore commerciale del bene.

È ben noto l'orientamento legislativo secondo cui il diritto dell'enfiteuta all'affrancazione può esercitarsi quand'anche vi siano i presupposti affinché il concedente possa chiedere la devoluzione del fondo (articolo 972, secondo comma, del codice civile). Va osservato che la disciplina relativa al canone e all'affrancazione è passata indenne al vaglio della Corte costituzionale, che pure ha censurato sotto diversi aspetti l'operato del legislatore. Non solo, ma la stessa Corte costituzionale già nella sentenza n. 37 del 21 marzo 1969 invocava la correzione del vetusto apparato dell'istituto, conformando il nuovo assetto alla tendenza di incentivare lo sfruttamento della terra, riconducendo ad equa socialità i rapporti che ineriscono alla proprietà terriera :nella specie, i rapporti tra chi si limita a concedere la terra perché sia lavorata da altri e rimane poi assenteista e chi vi appresta invece diuturne forze di lavoro.

Sebbene il legislatore sia intervenuto successivamente sul canone e sull'affrancazione, permangono ancora molte incertezze. Le sentenze della Corte costituzionale n. 145 del 18 luglio 1973 e n. 53 del 6 marzo 1974 hanno lasciato indenne il diritto di affrancare. Neppure la sentenza della Corte costituzionale n. 406 del 1988, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge n. 270 del 1974 nella parte in cui non prevede che il valore di riferimento prescelto per la determinazione del canone enfiteutico «sia aggiornato periodicamente mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenere adeguata con una ragionevole approssimazione la corrispondenza con l'effettiva realtà economica», sembra aver fatto alcun passo indietro. La Corte, pur riconoscendo al concedente una congrua valutazione del suo diritto, ha ritenuto dovesse permanere in capo all'enfiteuta il diritto potestativo di affrancazione.

In definitiva resta ben salda la linea legislativa di fondo che vede quale parte socialmente più meritevole di tutela l'enfiteuta e il livellario.

A tale proposito assumono rilevanza non solo il principio di libera iniziativa economica, volto a favorire un sfruttamento del fondo libero e franco da gravami perpetui, oggigiorno anacronistici se calati nel sistema giuridico attuale, ma anche i principi, peraltro già richiamati, della certezza dei traffici e della circolazione dei diritti, a cui si aggiunge quello della certezza del diritto che permea l'intera civilistica, e che vede il legislatore incline ad elevare a situazione di diritto le situazioni di fatto (qual è appunto il possesso) che si protraggono per lungo tempo (si vedano usucapione ordinaria ventennale, usucapione abbreviata, prescrizione per non uso ventennale, eccetera).

Allo stato l'affrancazione, quale diritto potestativo rimesso in capo all'enfiteuta o livellario, il più delle volte risulta di difficile esercizio sia in ordine alla quantificazione del capitale di affranco sia per la difficoltà di provare la titolarità dei diritti attraverso il susseguirsi dei titoli di trasferimento.

In una situazione siffatta si rende quanto mai necessario un intervento legislativo dello Stato che sia volto a rasserenare non solo i soggetti coinvolti, ma anche i terzi incolpevoli e, non da ultimi, gli operatori giuridici. Occorre pertanto attuare un effettivo bilanciamento degli interessi in gioco attraverso la semplificazione del procedimento di affrancazione, il più delle volte ostacolato anche dalla difficoltosa se non impossibile individuazione dei soggetti titolari della posizione giuridica di concedente.

Con il prospettato intervento normativo viene proposto un procedimento di affrancazione semplificato concedendo al livellario/enfiteuta di ricorrere allo schema negoziale a struttura unilaterale. Il concedente vedrà

trasformare, a seguito dell'affrancazione unilaterale, la posizione del livellario/enfiteuta in quella di *dominus* e per l'effetto degradare la propria in quella di mero creditore. Le peculiari ragioni poste a fondamento della proposta permettono l'inserimento di un termine di decadenza per la richiesta del capitale di affrancazione da parte del concedente, con decorrenza dalla data di notifica dell'atto. Per un migliore bilanciamento di interessi, è previsto che il credito al capitale di affrancazione abbia privilegio speciale sull'immobile senza grado di preferenza ai sensi dell'articolo 2783 del codice civile.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Decorsi venti anni senza alcuna richiesta ed effettuazione di pagamento dei canoni e senza che sia intervenuta la ricognizione ai sensi dell'articolo 969 del codice civile, l'enfiteuta o il livellario possono esercitare il diritto potestativo di affrancazione con atto unilaterale soggetto a trascrizione ai sensi dell'articolo 2643, numero 7), del codice civile, da notificare al concedente.

2. In caso di irreperibilità del concedente la notifica è effettuata per pubblici proclami con le modalità di cui all'articolo 150, commi terzo e quarto, del codice di procedura civile.

3. Nei casi di cui al comma 1, il diritto potestativo di affrancazione può essere esercitato anche mediante l'atto con cui l'enfiteuta o il livellario dispongono, a qualunque titolo, del diritto di proprietà o altro diritto reale sul fondo e sulle sue accessioni. In tal caso deve comunque essere effettuata anche la trascrizione di cui all'articolo 2643, numero 7), del codice civile, nei confronti del concedente.

4. In caso di affrancazione ai sensi del presente articolo, al concedente spetta il credito per il pagamento della somma dovuta per l'affrancazione. Detto credito deve essere richiesto, a pena di decadenza, entro un anno dalla notifica.

5. Nei casi di affrancazione unilaterale di cui al presente articolo, il credito per il capitale di affrancazione ha privilegio speciale sull'immobile.

6. Per l'affrancazione di cui al presente articolo si applica quanto disposto dall'articolo 9 della legge 18 dicembre 1970, n. 1138.

€ 1,00