CAMERA DEI DEPUTATI N. 889-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO AFFARI DI GIUSTIZIA - AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE **RICCIO**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FABRIANI, AMADEO, BABBI, BELLAVISTA, BIANCO, BONOMI, CAPALOZZA, CARPANO MAGLIOLI, CASTELLI AVOLIO, CREMASCHI CARLO, FODERARO, LEONE MARCHESANO, MANNIRONI, MARTINO GAETANO, MIGLIORI, RESTA, RICCIO, SCALFARO, SULLO, TARGETTI

Annunziata il 14 novembre 1949

Efficacia delle norme del decreto-legge luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, sugli atti privati non registrati, di cui al regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015

Presentata alla Presidenza il 2 febbraio 1950

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, « ritenuta la necessità di urgenti misure, intese a disciplinare anche ai fini tributari i trasferimenti immobiliari posti in essere a mezzo di scrittura privata », stabiliva la nullità di pieno diritto degli atti stipulati per scrittura privata non autenticata, aventi per oggetto trasferimenti di beni immobili e di diritti immobiliari, *in mancanza della registrazione entro il termine previsto* dalla legge del registro, approvata con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3269.

Veniva all'articolo 2 dello stesso decreto determinata la nullità degli atti, stipulati anteriormente all'entrata in vigore del decreto e non registrati, qualora non fossero stati assoggettati alla registrazione entro il termine di 60 giorni.

Quel decreto-legge venne convertito con modificazioni nella legge 29 dicembre 1941, n. 1470.

Il legislatore democratico, con decreto legislativo luogotenenziale del 20 marzo 1945, n. 212, abrogava quelle disposizioni.

Sorse subito la questione della efficacia retroattiva di questo decreto abrogativo.

I Tribunali e le Corti di merito si divisero.

La Cassazione ritenne la nullità assoluta, mai sanabile per tardiva registrazione, e la irretroattività del decreto legislativo 20 marzo 1945 (Cassazione, III Sez. 12 maggio 1946, in « Giurisprudenza Italiana », 1946, I, 1, colonna 289, con nota del REDENTI in senso contrario).

La decisione veniva accolta anche nella sentenza della Suprema Corte, a Sezioni unite, del 18 gennaio 1947 (in « Giurisprudenza Italiana », 1947, I, 1, col. 49) e fu, poi, costantemente riconfermata, per cui la massima deve ritenersi consolidata.

Anche la dottrina si divise (cfr. QUADRI, *Ordine pubblico e nullità di contratti immobiliari*, in « Giurisprudenza Italiana », 1946, I, 2, 161 e segg.; ID. *Ancora sulla validità delle scritture private non registrate in rapporto al regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015*, in « Giurisprudenza Italiana », 1947, I, 1. 209 e segg.; SANTORO PASSARELLI, *Postilla sulla nullità degli atti non registrati*, in « Diritto e giurisprudenza », 1946, n. 2, pag. 124; REDENTI, *Sugli effetti del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, abrogante l'obbligo di registrazione a pena di nullità delle alienazioni immobiliari*, in « Giurisprudenza Italiana », 1945, I, 1, 289; BRUNETTI, *Sulla irretroattività delle leggi fiscali*, in « Foro Italiano », 1944-46, I, 628 e segg.; DE MARTINI, *Nullità delle promesse di vendita immobiliare non registrate ed irretroattività del decreto che abroga le disposizioni comminanti la nullità*, in « Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione », 1945, 2° semestre, pag. 206).

I contrasti dottrinali spingevano ad una precisazione legislativa, resa necessaria da un chiaro invito rivolto al legislatore dalle Sezioni unite della Cassazione. Nella su richiamata sentenza è scritto:

« Si obietta, che sarebbe grave mettere nel « nulla tutte le scritture private, redatte nel « passato, anche remoto, e non registrate, nel « termine perentorio stabilito dall'articolo 2 « del decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, « pur nell'ipotesi che le stesse non siano state « travolte da un giudicato e non siano lesive « dei diritti eventualmente acquistati in buo- « na fede da terzi; e siano, tuttora, rimaste in « vita per volontà stessa delle parti.

« È questo, effettivamente, un inconve- « niente grave; *ma che può essere risoluto*, « come sopra si è accennato, *dal legislatore*, e « non dal giudice, il quale si deve limitare ad « applicare la legge così come è, anche se cri- « ticabile, sotto molti aspetti.

« D'altra parte, se quelle scritture sono ca- « ducate, in applicazione del decreto del 1941, « n. 1015, e perdono tutta la loro efficacia giu- « ridica, conservano, sempre il loro valore « morale, che si riconnette al principio: *pacta* « *sunt servanda*...

« Principio questo che costituisce, se ri- « spettato, uno degli indici più caratteristici « della elevatezza morale e della civiltà di un « popolo.

« E tale imperativo morale, può, anzitutto, « indurre i contraenti originari a rispettare il « loro patto, nonostante che la legge abbia « tolto al patto l'azionabilità, ed a tradurre il « patto stesso in una nuova convenzione va- « lida secondo la legge ora vigente; può la « scrittura privata caducata costituire l'inizio « di un possesso valido per l'usucupione del « diritto oggetto del patto; può dar luogo alla « *soluti retentio* (art. 2034, Cod. civ.) che è « consentita per tutte le obbligazioni naturali; « ed alla riviviscenza che potrebbe essere, « specificamente, consentita, in applicazione « di una eventuale nuova norma di legge ».

E la Cassazione poneva altresì la indicazione precisa delle questioni da risolvere, sempre nella surrichiamata sentenza si legge:

« Ora il legislatore del 1945 si è trovato di « fronte non solo ai giudicati che erano stati « emanati in applicazione della legge prece- « dente e che pure dovevano essere assoluta- « mente rispettati dalla legge nuova; non solo « a giudizi pendenti che pure debbono essere « definiti, secondo la legge precedente; ma « anche di fronte ad un complesso di delicate « situazioni: che o avevano dato origine a di- « ritti di terzi, aventi causa dai contraenti ori- « ginari, non più vincolati dalle scritture pri- « vate caducate per nullità; o che, nella ipo- « tesi in cui non fosse sorto alcun diritto di « terzi, avevano determinato tra gli stessi con- « traenti originari un grave squilibrio tra le « prestazioni contrapposte, in modo da ren- « dere eccessivamente oneroso o eccessiva- « mente dannoso, per una delle parti, l'adem- « pimento dell'obbligazione.

« *Il legislatore avrebbe potuto e potrebbe* « *risolvere*, esplicitamente, tali situazioni in « un senso o in un altro; e contemperare gli « interessi contrapposti, nel senso, ad esem- « pio, di rendere *possibile la registrazione tar-* « *diva e la conseguente riviviscenza di tutte* « *le scritture* private in qualsiasi tempo re- « datte, e non registrate entro il termine pe- « rentorio di cui all'articolo 2 del decreto-

« legge 27 settembre 1941, facendo salvi i giu-
« dicati precedenti e gli eventuali diritti ac-
« quistati nel frattempo da terzi ».

Il legislatore non può non accogliere l'invito e regolare situazioni che attendono una risoluzione legislativa; ecco, perché il progetto va bene accolto.

Il legislatore del 1945, abrogando le disposizioni precedenti, avrebbe dovuto regolare gli effetti delle scritture esistenti, che, pur abolito il divieto, potevano essere registrate.

La tesi della efficacia retroattiva implicita, sostenuta da qualche scrittore, era inaccettabile non essendo i principî ispiratori della nuova legge di ordine pubblico assolutamente inderogabile e non apparendo essere *mens* della nuova legge di impedire qualsiasi ultraattività della vecchia. Tuttavia subito dopo la pubblicazione di essa, il Ministro delle finanze, che pur aveva presentata la legge d'accordo con quello della giustizia, con circolare telegrafica del 23 maggio 1945, n. 110515, impartì istruzioni agli uffici finanziari, perché registrassero in mora anche quegli atti che erano già caduti sotto l'impero del decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, disponendo altresì che la registrazione avvenisse dietro pagamento delle normali imposte e sovratasse, con esclusione, cioè, del plus-valore abrogato. La sanatoria fiscale sembrava riconoscimento esplicito di una volontà diretta alla rivalidazione giuridica dei contratti; ma questa, in verità, non si era normativamente espressa. Onde la necessità di chiare disposizioni legislative, regolatrici delle situazioni, tuttora esistenti, conseguenti alle scritture nulle.

E si aggiunga che non si tratta di determinare esplicitamente la retroattività del decreto legislativo luogotenenziale del 1945; una impostazione simile sul piano legislativo sarebbe errata. Invece, occorre regolare gli effetti delle scritture e, per molti casi, dare riconoscimento giuridico a situazioni di fatto, volontariamente create dalle parti.

Una precisazione è necessaria. Nel decreto del 1941 venne stabilita una nullità assoluta, inderogabile o solo una inefficacia giuridica? Nel primo caso dovrebbe ammettersi che si ebbe una rivoluzione giuridica, in quanto, per un fine di natura fiscale e per di più contingente e provvisorio, sarebbe stata insidiata la stessa struttura della fattispecie contrattuale, ponendosi tra gli elementi essenziali del negozio giuridico, la registrazione che è certamente un atto estrinseco. Per volontà legislativa sarebbe divenuto elemento essenziale al negozio la registrazione. Nel secondo caso, invece, non si sarebbe trattato di un vero capovolgimento di principî, ma della determinazione di una *condicio juris*, cioè di un requisito di efficacia, e non già di un requisito di esistenza. In questa ipotesi, giacché la *condicio juris* non è altro che un ostacolo, una compressione del normale funzionamento del negozio, e non può essere ultrattiva, ne deriva che, abrogata la legge, essa cessava di funzionare ed il negozio riprendeva efficacia per un fenomeno di elasticità. Venuto meno l'ostacolo, cessata la compressione il negozio riprende a produrre gli effetti.

Lo Stato ha il diritto di esigere le tasse e le imposte; ogni convenzione, con cui si tende a frodare il pagamento totale o parziale deve ritenersi nulla. Deve trattarsi di obbligazione contratta al fine di evitare il pagamento parziale o totale dei tributi o delle tasse di registro; cioè l'accordo deve avere per fine immediato una contravvenzione alle leggi finanziarie. Nella nostra ipotesi, invece, non era questo il fine della convenzione, che aveva per oggetto il trasferimento di un immobile ed una causa lecita. Il negozio giuridicamente esisteva e, perciò, non poteva essere nullo. La nullità è *originaria* cioè il negozio è privo di effetti sin dal momento in cui fu creato; esso è *un negozio nato morto* ed è per questo che deve mancare di un elemento essenziale di esistenza. La mancata registrazione, elemento estrinseco e sopravveniente alla nascita del negozio, non può portare alla nullità; ed è per questo che da alcuni (QUADRI, *Ancora sulla validità delle scritture private non registrate*, loc. cit., col. 210; SANTORO PASSARELLI, *Postilla sulla nullità degli atti non registrati*, loc. cit., pag. 124), in considerazione che ogni atto normativo, una volta emesso, perde la sua individualità e si fonde nel sistema, si sostenne che la legge del 1941 portava una sanzione di inefficacia e non di nullità.

In realtà, seguendo i principî fondamentali giuridici, non poteva che trattarsi di una inefficacia; onde la norma contenuta nella legge del 1941, se veramente comminò una nullità, fu immorale ed ingiusta, ponendosi come espressione di un sistema totalitario conculcatore della libertà dei cittadini.

Ora, sia che venne comminata una sanzione di nullità assoluta sia che venne posta soltanto una condizione di inefficacia, al legislatore del 1945 si imponeva il dovere, eliminando il divieto e la sanzione, di chiarire la incidenza della norma nuova sulle scritture ancora esistenti e sulle situazioni, volontariamente create dalle parti indipendentemente o in contrasto con il divieto.

Molte scritture, dopo l'entrata in vigore del decreto-legge del 1941, specie nei rapporti relativi a diritti immobiliari tra parenti o nei piccoli centri soprattutto rurali (nei quali, per la fiducia reciproca, basta per porre in essere una convenzione, una stretta di mano) furono non registrate per ignoranza della legge o per altri motivi; a molte scritture seguì l'esecuzione del contratto, pur senza la registrazione.

Gravi inconvenienti, che pur possono dare causa a situazioni aberranti. Mantenere la nullità, pur dopo la abolizione del decreto-legge del 1941, molte volte sarebbe come dare un premio alla malafede di contraenti indipendenti; mentre si danneggerebbero notevoli gruppi di cittadini, e soprattutto dei piccoli enfiteuti e dei piccoli coltivatori diretti che hanno preso in enfiteusi o acquistati piccoli lotti di terra, in base a semplici scritture private. Perdendo la nullità, essi potrebbero essere costretti a restituire gli appezzamenti di terreno migliorati, onde venditori poco scrupolosi trarrebbero ingiusto profitto.

Il legislatore del 1945 avrebbe dovuto considerare tali inconvenienti ed eliminarli, o espressamente riconoscendo la efficacia ai contratti stipulati sotto l'impero del decreto-legge del 1941 ritenendo essere stata posta allora solo un requisito di validità o regolando gli effetti delle scritture, che pur esistono dopo l'abolizione della sanzione di nullità assoluta, o sistemando normativamente situazioni, che di fatto erano — ed ora non lo sono più — in contrasto con il diritto.

Era stato molte volte mantenuto in vita il contratto con la sua esecuzione, col trasferimento del possesso, con il pagamento del prezzo. Molti casi si sono presentati all'autorità giudiziaria, che ha dato soluzioni equitative.

L'intervento del legislatore non solo è opportuno, ma indispensabile, e non già solo per ridare l'efficacia agli atti antecedenti al 1941, ai quali una legge sopravvenuta — immorale e liberticida — l'aveva tolta, ma anche per regolare le conseguenze delle scritture stipulate dopo il 1941.

Tra il 1941 ed oggi si è verificato un fatto nuovo. Ci sono stati venditori, che hanno riscosso il prezzo e dato il possesso, i quali, restituendo la moneta ricevuta, realizzerebbero un indebito arricchimento. Dopo il 1941 si è creata una situazione di fatto, che rende possibile esose speculazioni, data la svalutazione della lira.

Il legislatore non può non intervenire. È stato obiettato che si dà una retroattività al decreto legislativo del 1945, che non era stata voluta da quel legislatore; ma si osserva che non di retroattività si tratta (nessun principio costituzionale la vieterebbe per la legge civile), ma di regolamento di situazioni, esistenti dopo l'abrogazione del decreto-legge del 1941. È stato obiettato ancora che in sostanza si fanno risorgere contratti nulli; in realtà non si fa risorgere niente, perché sono le parti, che hanno mantenuto in vita il contratto, col trasferimento del possesso e con il pagamento del prezzo.

È stato obiettato, infine, che analoga proposta è stata non approvata dal Senato. Ora, a parte l'osservazione fatta della possibilità della ripresentazione di una proposta di legge dopo sei mesi, occorre rilevare che la impostazione, data nel progetto in esame, è diversa. V'era un problema di limiti e di misura dell'intervento, che era stato superato inopportunamente, per cui il Senato decise di non passare agli esami degli articoli proposti. Nel progetto in esame, l'intervento è ben limitato, salvaguardando tutte le posizioni consolidate.

Le tre norme proposte rispondono a situazioni giuridiche diverse, con soluzioni differenti.

L'articolo 1, si riferisce ai casi in cui, nonostante la mancata registrazione, i negozi sono stati eseguiti.

È chiaro che le scritture, anche se prive di valore giuridico, abbiano sempre conservato il valore morale. Il principio: *pacta sunt servanda* è un indice caratteristico della elevatezza morale di un popolo. Se i contraenti, quindi, eseguirono l'obbligazione è opportuno porre la riviviscenza giuridica di essa e, quindi, una definitiva efficacia giuridica, nel momento in cui la legge eccezionale è abrogata.

La norma, di cui all'articolo 2, riconosce la efficacia giuridica, ma, applicando principî generali, mentre ritiene obbligatorio il trasferimento immobiliare, impone una rivalutazione equitativa del prezzo. Il tempo trascorso, la svalutazione monetaria, le mutate situazioni economico-sociali impongono questa soluzione, che è l'unica giuridicamente e moralmente possibile. Chi ha assunto un impegno, deve mantenerlo; ma il tempo trascorso e le circostanze sopravvenute non devono recargli danno. Il prezzo deve essere rivalutato; altrimenti una parte si arricchirebbe a danno dell'altra.

Volendo raggiungersi una definitiva normalizzazione nel più breve tempo possibile, è stato previsto un termine di decadenza di mesi sei per la proposizione della domanda diretta al trasferimento dell'immobile. Quan-

do è intervenuta la cosa giudicata o una transazione tra le parti, evidentemente si è raggiunta una sistemazione definitiva, giudiziaria o amichevole, che va mantenuta; come i diritti acquisiti dai terzi non possono non essere rispettati.

L'articolo 3 prevede queste ipotesi.

Onorevoli colleghi, la Commissione di giustizia, rilevando l'importanza della proposta di legge, ne chiede l'approvazione.

RICCIO STEFANO, *Relatore*.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

La nullità sancita con il regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, per gli atti privati non registrati non può essere pronunciata per gli atti stipulati – sotto qualsiasi denominazione – anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, abrogativo del predetto regio decreto-legge, e che abbiano per oggetto trasferimenti di beni immobili o di diritti immobiliari, ovvero contengano promesse di vendita di beni immobili o di diritti immobiliari; sempre che le parti abbiano data esecuzione alle obbligazioni assunte con l'atto non registrato, trasferendo il possesso e – per i trasferimenti a titolo oneroso – pagando il prezzo.

ART. 2.

Se gli atti indicati nell'articolo 1 non hanno avuto esecuzione, la parte che si era obbligata a trasferire l'immobile o il diritto immobiliare è tenuta a consentire a tale trasferimento, qualora l'altra parte corrisponda il prezzo indicato nell'atto e calcolato equitativamente dal giudice tenuto conto della svalutazione della moneta.

La domanda diretta a conseguire il trasferimento, ai sensi del comma precedente, deve essere proposta entro il termine perentorio di mesi sei dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 3.

Sono salvi i diritti dei terzi e gli effetti delle sentenze passate in cosa giudicata alla data di entrata in vigore della presente legge, che abbiano dichiarato la nullità degli atti indicati nell'articolo 1, nonché le transazioni circa gli atti medesimi o la loro nullità.

TESTO DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Non può essere pronunciata, ai sensi del regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, convertito nella legge 20 dicembre 1941, n. 1470, la nullità degli atti stipulati sotto qualsiasi denominazione, che abbiano per oggetto trasferimento di beni immobili o di diritti immobiliari ovvero contengano promessa di vendita di beni immobili ovvero di diritti immobiliari, qualora le parti abbiano già dato esecuzione alle obbligazioni rispettivamente assunte con l'atto non registrato, da un lato trasferendo il possesso e dall'altro – nei trasferimenti a titolo oneroso – pagando il prezzo.

ART. 2.

Se gli atti indicati nel summenzionato regio decreto-legge 27 settembre 1941 non hanno avuto esecuzione, l'alienante o il promittente che si era obbligato a trasferire l'immobile o il diritto immobiliare è tenuto a consentire a tale trasferimento, qualora l'altra parte corrisponda il prezzo calcolato in base al valore che l'immobile o il diritto immobiliare ha al momento della domanda.

Identico.

ART. 3.

Identico.