

D.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 21 GIUGNO 1950

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **LEONE**

INDICE

	PAG.
Congedo	19831
Proposta di legge (Discussione):	
FABRIANI ed altri: Efficacia delle norme del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, sugli atti privati non registrati, di cui al regio decreto legge 27 settembre 1941, n. 1015. (889)	19831
PRESIDENTE	19831
CASERTA	19831
CAPALOZZA	19835, 19837
PERLINGIERI	19840
ROCCHETTI	19842
TOZZI CONDIVI	19844
LECCISO	19846
GUERRIERI EMANUELE	19849
LOPARDI	19852

La seduta comincia alle 10.

SULLO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana di ieri.

(È approvato).

Congedo.

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il deputato Jervolino De Unterrichter Maria.

(È concesso).

Discussione della proposta di legge Fabriani ed altri: Efficacia delle norme del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, sugli atti privati non registrati, di cui al regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015. (889).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge Fabriani, Amadeo, Babbi, Bellavista, Bianco, Bonomi,

Capalozza, Carpano Maglioli, Castelli Avolio, Cremaschi Carlo, Leone-Marchesano, Manironi, Martino Gaetano, Migliori, Resta, Riccio, Scalfaro, Sullo, Targetti e Tosato: Efficacia delle norme del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, sugli atti privati non registrati, di cui al regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015.

È iscritto a parlare l'onorevole Caserta. Ne ha facoltà.

CASERTA. Onorevoli colleghi, la proposta di legge in esame ha indubbiamente un merito, che è anche rilevante: essa non riveste alcun particolare colore politico, come appare dalla firma dei presentatori — colleghi di tutti i settori hanno presentato questa legge così come, probabilmente, vi saranno altri colleghi degli stessi settori che saranno contrari alla proposta stessa —. Ciò vuol dire che, in mezzo all'arroventata atmosfera in cui discutiamo di solito le nostre leggi, una volta tanto potremo discutere pacatamente, serenamente, in quanto trattasi di una norma i cui riflessi, benché riferentisi a situazioni di opportunità, e quindi politiche, sono prevalentemente tecnici.

Dirò subito che, rilevato questo merito — indubbiamente rilevante, a mio avviso — la proposta non ne ha altri, perché non riesce a superare le questioni del passato, e non riesce nemmeno ad evitare che questioni sorgano nell'avvenire.

Quali siano i precedenti della norma e la ragion d'essere della attuale proposta, molti dei colleghi già sapranno: nel 1940 scoppiò la guerra, e con la guerra cominciò a manifestarsi il pauroso fenomeno della speculazione soprattutto in materia di valori mobiliari e immobiliari, a manifestarsi la oscillazione sui valori di mercato, quindi la incertezza dei prezzi, in cui era facile, e prevedibile, l'inserimento di elementi senza scrupoli.

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

Di guisa che, il legislatore dell'epoca si preoccupò che questo fenomeno si accentuasse e si aggravasse portando gravissime conseguenze all'economia del paese, e intervenne con una prima legge, quella del 14 giugno 1940, n. 1663, con la quale applicò una sovrimposta immobiliare del 60 per cento sui trasferimenti degli immobili. Ma questa legge, evidentemente, non dovette dare buoni frutti, quali il legislatore si aspettava, ed allora, con altra legge del 15 luglio 1941 fu sancito il diritto al recesso unilaterale da parte di uno dei contraenti, nel caso non si fosse registrata la scrittura privata o non si fosse operato il trasferimento per atto pubblico, a seguito di promessa di vendita. Anche questa seconda legge dovette essere inoperante o scarsamente operante; tanto che, con decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, fu comminata la nullità assoluta delle scritture private contenenti trasferimenti o promesse di trasferimenti di immobili, se non si fosse proceduto alla registrazione nel termine rispettivamente di due e di sei mesi.

Questa legge è restata in vigore fino al 1945, quando venne abrogata dal decreto 20 marzo 1945, n. 212; sì che si ritornò al regime ordinario, disciplinato dalla legge comune.

Sorse una questione: questa legge del 1945, che abrogava il decreto del 1941, aveva effetto retroattivo? Cioè, poteva proiettare la sua efficacia nel passato, ridando vita alle scritture già fulminate dalla nullità, di cui alla legge precedente?

Vi fu una certa perplessità in dottrina e in giurisprudenza. L'una e l'altra finirono col fermarsi su alcuni punti determinati.

Punto primo: fu ritenuto pacificamente che la legge del 1941 comminasse la nullità assoluta; vale a dire, di fronte al tentativo, escogitato da alcuni studiosi, che si avesse soltanto una inefficacia e che quindi, venuta meno tale inefficacia a seguito del decreto del 1945, che in qualche modo aveva rimosso l'ostacolo posto dalla legge, si fosse automaticamente tornati alla validità di quelle scritture, la Cassazione, fissata, viceversa, il punto (che d'altronde nasceva evidente dalla lettera della legge del 1941) che si trattasse di nullità assoluta, ritenne non potersi parlare di una convalida *ex post*, dovuta alla efficacia della entrata in vigore della legge del 1945, in quanto la nullità rimaneva tale, a meno che il legislatore non avesse provveduto, ed esplicitamente, al riguardo.

Punto secondo: fu ritenuto che la legge del 1945 — conseguenza della prima conclu-

sione — non poteva retroagire sulla prima norma; sicché la nullità rimaneva insanabile.

Allora, posto così il problema e risolto in questo senso sul terreno della interpretazione legislativa, si esaminò il profilo pratico della questione e si disse: è opportuno che il legislatore intervenga, per dare validità a queste scritture nulle a norma della legge del 1941?

V'è stato un precedente, il quale incoraggiò poi quel movimento cui accennerò: una sentenza delle sezioni unite della Cassazione. Questa, nel fissare definitivamente il principio — con la massima, divenuta pacifica posteriormente, della nullità assoluta e mai sanabile delle scritture redatte sotto il rigore della legge del 1941 — faceva un appello, vago e generico invero, al legislatore, dicendo che, se avesse voluto, avrebbe potuto rivedere la questione ed eventualmente provvedere al riguardo.

Su questo punto si è detto: è evidente che le sezioni unite della Cassazione, le quali non possono che fermare la loro attività alla interpretazione della legge, non hanno potuto andare oltre; però esse, sensibili qual sono alle correnti della coscienza sociale e giuridica del nostro paese, hanno ritenuto fosse quanto mai opportuno che il legislatore pervenisse al riguardo.

Sulla base di questa affermazione delle sezioni unite è sorta la proposta di legge Bo ed altri al Senato, che fu oggetto di lunga e approfondita discussione nell'altro ramo del Parlamento, e fu rigettata senza passare alla discussione degli articoli.

E siamo alla proposta del-collega Fabriani. Quali sono i motivi che, secondo la relazione dell'onorevole Fabriani e ribaditi dalla relazione Riccio, consiglierebbero l'approvazione di questa proposta? Sostanzialmente sono tre.

Il primo è che il decreto del settembre 1941 sostanzialmente non ha fatto che sancire e consacrare legislativamente una aberrazione giuridica. Egli dice: la registrazione degli atti ha una finalità esclusivamente fiscale. Ora, aver posto l'onere della registrazione come condizione di validità, cioè aver introdotto un elemento nuovo fra quelli previsti dal codice civile per la validità degli atti contrattuali dei trasferimenti immobiliari, costituisce un assurdo, soprattutto perché si è voluto ad esso dare effetto retroattivo in quanto la nullità era comminata non solo per le scritture redatte posteriormente all'entrata in vigore della legge, ma anche anteriormente.

Rispondo subito. Non discuto che la registrazione ha un compito ed una finalità

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

tassativamente indicati dalla legge del 1923 e quindi non può estendersi normalmente al di fuori di quei limiti. Quindi la registrazione ha soprattutto una funzione fiscale, cioè è il mezzo con cui il fisco accerta la capacità contributiva per quanto si riferisce ad un determinato atto.

Essa ha, poi, la normale funzione probatoria di cui all'articolo 2704 del codice civile, in quanto la data certa — per l'effetto di fronte ai terzi di un determinato negozio — si ha soltanto attraverso la registrazione.

Non si può negare che questo requisito puramente formale ed estrinseco sia stato aggiunto agli elementi previsti dal codice civile. Per la validità degli atti di trasferimento l'articolo 1350 prevede soltanto la necessità dell'atto scritto; qui si è aggiunto un ulteriore elemento, cioè la registrazione.

Poteva farlo il legislatore? Ma che cosa non può fare il legislatore? È evidente che, oltre quei tali limiti fisiologici che il noto proverbio inglese pone all'attività del legislatore, tutto il resto gli è perfettamente consentito e lecito.

D'altra parte, non è una novità che in un determinato momento sia imposto qualche elemento nuovo ed eccezionale, che si aggiunge a quelli normali, per la validità di un negozio. Infatti non parlo di efficacia: accetto la tesi estrema secondo cui si tratta di validità e non di efficacia.

Così pure non è una novità che qualche volta il legislatore dia effetto retroattivo a queste norme limitative. L'esempio più classico, direi, è costituito dall'articolo 32 del codice penale. Questo articolo, nel comminare l'incapacità testamentaria per il condannato all'ergastolo, sancisce la nullità dei testamenti redatti anche anteriormente alla condanna.

Si potrebbe dire che qui si tratta di un negozio speciale, che è subordinato a quei tali elementi di volubilità e mutabilità dello spirito umano che gli antichi definivano « ambulatori ». Si potrebbe dire che si tratta di una sanzione. Potrei rispondere subito che nella specie di cui ci occupiamo si tratta di una speciale sanzione che il legislatore ha voluto comminare. In ogni modo non si può negare che si tratta di una norma derogatrice al principio secondo cui *tempus regit actum*.

Anche con l'articolo 32 del codice penale il legislatore ha voluto superare questo principio e proiettare nel tempo una sanzione da applicare in un determinato momento.

Ma, venendo a qualche norma più vicina a noi, nella quale si manifesti questo particolare intervento del legislatore nel preve-

dere un elemento nuovo in aggiunta a quelli normali per la validità di un atto, ricordo la legge 4 agosto 1948 in materia di affittanze agrarie. All'articolo 9 essa dispone che « le rinunzie sono nulle se non registrate in epoca posteriore all'entrata in vigore della legge ». Perché questo? La rinunzia poteva benissimo essere consacrata in un atto non registrato. Anzi, trattandosi di rinunzia che non investiva un trasferimento immobiliare, poteva essere anche conclusa verbalmente e avere la sua piena efficacia a norma delle disposizioni ordinarie del nostro diritto positivo. Eppure il legislatore del 1948 ha detto che quelle scritture dovevano subire quel particolare vaglio, quel particolare crisma della registrazione, in quella determinata epoca, pena l'invalidità.

Sicché non è una novità che il legislatore, quando si trova davanti a particolari condizioni o a una situazione eccezionale nella quale il suo intervento è doveroso ed è dettato dall'interesse della collettività, possa interpretare l'articolo 11 delle nostre preleggi nel senso che, se la irretroattività è norma generale ordinaria, ad essa possa derogarsi quando appaia opportuno. Diversa è la irretroattività in materia penale laddove si incide su altri interessi, su altri elementi, che investono la personalità: in questo caso la irretroattività assume un carattere più serio, più grave per cui è sempre discutibile la legittimità della norma retroattiva. In materia di rapporti tra privati invece la irretroattività non rappresenta affatto questa scandalosa eccezione, come l'onorevole Riccio sembra definire, nella relazione, la legge del 1941.

Si è detto poi che con questa proposta si dovrebbe riparare ad una situazione dolorosa che riguarda i meno abbienti, e di essa si fa un quadro quanto mai impressionante. Si dice: durante questo periodo di contingenza sono state le classi meno abbienti a essersi trovate nelle condizioni di dover acquistare immobili. Perché la sostanza ultima di questa legge è quella di favorire più gli acquirenti che i venditori, e lo vedremo subito. Si dice, insomma, che soprattutto i contadini si sono talvolta trovati nella situazione di dover fare acquisto di immobili e di non aver potuto per ragioni varie procedere alla registrazione della scrittura privata e alla redazione dell'atto pubblico.

Ma è proprio vero tutto questo? Io mi permetto di dubitarne, e per quanto mi consta io non conosco contadini poveri che siano divenuti acquirenti di immobili in quel pe-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

riodo di congiuntura, ch  se hanno acquistato qualche cosa vuol dire che o non erano contadini o non erano poveri. Le categorie che hanno acquistato durante la guerra non sono state, di solito, i contadini, o altre meno abbienti, bens  persone che si son trovate in situazioni particolarmente favorevoli per attuare speculazioni.

LOPARDI. Le persone cui ella allude non hanno acquistato gli immobili con scrittura privata.

CASERTA. Tanto meglio, o tanto peggio. Comunque quelli sono fuori contestazione! Stiamo parlando di coloro che hanno acquistato per scrittura privata. Chi ha potuto leggere la discussione tenuta al Senato, vi trova fundamentalmente l'argomentazione che sono i poveri contadini che si son trovati in condizioni di dover acquistare. Noi conosciamo questa rispettabilissima categoria di lavoratori, e le rendiamo l'omaggio che merita per la sua abnegazione generosa, per la sua saggezza, per il suo lavoro; ma che i contadini possano aver avuto la dabbenaggine di acquistare anche degli immobili, come si accenna nella discussione al Senato, con una stretta di mano, mi sembra impossibile. Dunque, se gli acquirenti sono stati dei contadini, certo   che non si tratta di contadini poveri, perch  non dobbiamo dimenticare qual'era la situazione ambientale della legge 1941: la catastrofe generale, i bombardamenti, le fughe, le razzie dei tedeschi, la fame.

Chi poteva comperare in quel periodo? La legge del 1941 incide principalmente sulle scritture redatte in quel periodo; ed   l'argomento che si propone oggi per poter rivedere la legge del 1941 e metterla completamente nel nulla. In quel periodo di contingenza, si   detto, non si   potuto redigere l'atto pubblico, o registrarlo, perch  si stava in condizioni di guerra e di disagio. Ora, quella situazione di disagio   tale da escludere nel modo pi  assoluto che si sia potuto procedere ad acquisti da parte della povera gente. Allora acquistavano coloro che speculavano; e le leggi si fanno per i casi normali dell'*id quod plerumque accidit*, non per le eccezioni. In quel periodo, di solito, la povera gente, nella migliore delle ipotesi, poteva riuscire a mantenere stentatamente in piedi quel che aveva, e molto spesso doveva vendere: non poteva certo comperare.

Si dice infine che la legge del 1941 contiene una ingiustizia sostanziale in quanto costringerebbe a restituire l'immobile con un prezzo vile, il prezzo che fu dato a suo

tempo. Qui risponder  che   intervenuta autorevolmente la Cassazione a sezioni unite, con l'ultima sentenza dell'aprile del 1949, nella quale ha fissato un principio che non so se diventer  massima pacifica, ma credo... (*Interruzione del deputato Russo Perez*). La Cassazione, onorevole Russo Perez,   l'unica che dia garanzia di continuit  e le sezioni unite hanno proprio questa particolare funzione.

Le sezioni unite hanno detto che, nel caso di restituzione dell'immobile da una parte e del prezzo dall'altra, il prezzo va rivalutato e adeguato al valore della moneta, ritenendo l'obbligo di restituzione del prezzo una obbligazione non di danaro, cio  non di valore, ma di valuta. Quindi da questo punto di vista non credo vi siano pericoli e non vedo pertanto la ragione di un intervento legislativo, il quale avrebbe soprattutto questo effetto immediato e inevitabile: che ne verrebbe una specie di cataclisma universale. La maggioranza delle situazioni, bene o male,   stata definita. Si   visto che la Cassazione ha assunto questo atteggiamento, si   visto che il Senato ha rigettato una proposta di legge...

LOPARDI. E la sentenza Rivera?

CASERTA.   quel che ho citato ora. La maggioranza dei cittadini italiani che si trovava in queste condizioni ha ritenuto che ormai fosse definitivamente sepolta la questione, e che farla risorgere non so quali effetti potrebbe produrre.

Ma io dico qualcosa di pi . Gli onorevoli colleghi presentatori di questa proposta di legge si sono preoccupati di voler moralizzare questa situazione; ma si sono essi preoccupati dei veri motivi che il legislatore del 1941 si pose nel dare vita al decreto del 27 marzo? Quali siano questi motivi, onorevoli colleghi, io vi legger  dalla relazione che fece il Guardasigilli dell'epoca: «Questo provvedimento — disse il guardasigilli — come i precedenti del 14 giugno 1940 (quello del 60 per cento) e del 15 luglio 1941 (quello del recesso unilaterale), ha come finalit  di frenare gli investimenti che in periodi di emergenza si vanno delineando con carattere di speculazione, o di imboscamento della lira, nella speranza di sottrarsi ai rischi e agli oneri conseguenti alla guerra». Quindi, onorevoli colleghi, finalit  esclusivamente economica, non motivi di alimentare la guerra, o altri che si son voluti dire. E ricordiamoci che il guardasigilli parlava nel maggio del 1941, ed allora: altro che mascherare i motivi veri, che erano quelli della guerra, con questi motivi, che voi po-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

treste definire pseudoeconomico-giuridici ! Allora, in periodo di guerra, era evidente che si sarebbe detto ai cittadini italiani che essi avevano il dovere di registrare gli atti, e avevano il dovere di pagare il 60 per cento, perché l'Italia era impegnata in guerra sulla terra e sul mare. Viceversa, nulla di tutto ciò. Il guardasigilli dell'epoca si riferiva a due motivi fondamentali: impedire che si effettuassero negozi di trasferimento di immobili, dai quali sarebbero nati inevitabili rialzi in questo settore delicato appunto degli immobili; e stroncare la speculazione di coloro che dalla guerra si avvantaggiavano. E noi ricordiamo la facilità dei guadagni di allora da parte di coloro che avevano già una fortuna e altra ne aggiungevano in seguito.

Ora, di fronte a questa situazione, il legislatore del 1941 credette di intervenire, e secondo un concetto di sana economia.

A distanza di tempo, poi, si propone una legge la quale avrebbe l'effetto di capovolgere quelle finalità che il legislatore del 1941 voleva realizzare. Ma non si rimedia a niente, e se qualche conseguenza pratica vi è, è proprio nei sensi che io indicavo poc'anzi. *His fretus*, per dirla manzonianamente (vale a dire: con questi bei fondamenti), la proposta non ripara e non rimedia a niente. Anzi aggrava molte situazioni. Vediamo.

L'articolo 1 comincia col dire che non può essere « pronunciata » la nullità degli atti stipulati secondo qualsiasi denominazione, ecc.. Dal punto di vista formale anche, e mi perdoni l'onorevole Fabriani, mi meraviglio che questa proposta, la quale reca alcune fra le più insigni firme di questa Assemblea, non sia stata esente da errori di terminologia. Perché la nullità e quella che è, e se mai la sentenza la dichiara...

CAPALOZZA. Non è la stessa cosa pronunciare e dichiarare ?

CASERTA. Non è la stessa cosa. La « pronunzia » si riferisce ad una attività costitutiva giurisdizionale, mentre per le nullità assolute vi è solo una « dichiarazione » del magistrato. Tornando al merito, l'articolo 1 dice che la nullità non potrà essere pronunciata, quando sarà stata eseguita la convenzione.

A parte l'improprietà tecnica, che è perdonabilissima al collega Fabriani, guardiamo la posizione sostanziale: se si andrà davanti al magistrato, questo non potrà dichiarare la nullità.

L'articolo 1 non prevede nemmeno l'obbligo della registrazione. Ora, per lo meno provvedesse a quello, in nome di Dio !

Una voce. V'è la circolare del ministro delle finanze che autorizza la registrazione.

CASERTA. Ma non v'è l'obbligo di registrare.

Quando si è registrato, poi, quale garanzia abbiamo che non si frodi il fisco o il terzo ? Poiché all'articolo 3 voi avete fatto salvi i diritti dei terzi, non so poi in quale pelago andremo a invischiarci. La registrazione credo sia un presupposto che dovrebbe essere assolutamente pacifico, anche perché, se non si provvedesse alla registrazione della scrittura o alla redazione del contratto pubblico, si verrebbe a frodare il fisco che non riscuoterebbe la tassa di trasferimento.

Ma andiamo oltre. L'articolo 2 prevede l'ipotesi che non siano stati adempiuti gli obblighi di cui alla scrittura. Ora, le ipotesi configurabili sono tre: che siano stati adempiuti gli obblighi, che non siano stati adempiuti, che siano stati adempiuti *ex uno latere*. La terza ipotesi si scinde in due: che abbia adempiuto il solo venditore o che abbia adempiuto il solo compratore.

CAPALOZZA. V'è un nostro emendamento.

CASERTA. Ignoro i vostri emendamenti.

CAPALOZZA. Ma sono stampati.

CASERTA. Ne sono state presentate varie decine. Gli ultimi credo non siano stati ancora stampati.

CAPALOZZA. I miei sono stati presentati molti mesi fa e sono stati già discussi in Commissione, in sede referente !

CASERTA. Ma, anche se così fosse, per il momento io la discussione generale ho il diritto di impostarla sul testo. E poi io sono contrario a tutta la legge, e non ho quindi il dovere di seguire gli emendamenti.

L'articolo 2 prevede soltanto l'ipotesi in cui v'è inadempimento dall'una e dall'altra parte. Cosa succede nella terza ipotesi, dell'adempimento da una sola parte ? Poniamo che abbia adempiuto il solo venditore che ha trasferito l'immobile. Poiché egli ha trasferito l'immobile, può dire al compratore: tu dammi il prezzo rivalutato. Si applica l'articolo 2 ? Probabilmente sì; dico probabilmente, con quella riserva che mi detta la mia esperienza di avvocato; perché, di fronte alla espressione certo non chiara (non voglio dire equivoca) della legge, domando agli onorevoli colleghi presentatori i quali fanno gli avvocati se e quante liti essi pensano sorgono, e giudizi, e sentenze con appelli, e gravami vari, ecc. Ora, mi pare per lo meno che la dizione vada corretta.

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

Ma v'è l'altra ipotesi peggiore, in cui adempiente sia stato il compratore dell'immobile. Immaginate la situazione di questo poveretto: paga il prezzo e il venditore non adempie, non trasferisce l'immobile. Cosa succede a norma dell'articolo 2? Deve rivalutare il prezzo? L'articolo nulla dice in proposito.

LOPARDI. Vi è un emendamento Manironi.

CASERTA. A ogni osservazione che faccio, mi si dice che vi è un emendamento. Allora la legge la rifacciamo...

RICCIO, *Relatore*. La dobbiamo rifare! (*Commenti*).

CASERTA. Vedremo alla fine, dopo tanti emendamenti, che cosa rimarrà di questa legge: avverrà, con questa contrapposizione fra testo ed emendamenti, come dei leoni della leggenda che si divorarono reciprocamente.

Il compratore il quale ha versato il prezzo a norma dell'articolo 2 dovrebbe rivalutarlo (riceverebbe un bel premio della sua adempienza!) mentre l'inadempiente attenderebbe che gli si renda il prezzo rivalutato 50 volte. Ma io aggiungo un'altra osservazione: qual'è il vantaggio che avrebbero questi contraenti quando per avere l'immobile bisognasse moltiplicare...?

LOPARDI. Ma v'è già una sentenza della Cassazione, che fa stato!

CASERTA. Allora i casi sono due: o voi credete che la Cassazione abbia dato un principio veramente valido e accettabile, e allora è inutile la legge; o ritenete che la Cassazione abbia sbagliato, e allora intervenite, ma in altro modo! (*Commenti*).

Il vantaggio dunque non vi è, perché, se costui deve rivalutare, deve cioè moltiplicare per 50 il suo prezzo, tanto vale che vada a comperarsi di suo l'immobile: egli farebbe quindi volentieri a meno della vostra legge.

Nello stesso articolo 2 si parla di valore all'epoca della domanda. Ma ci si riferisce alla domanda nel senso tecnico, nel senso cioè di domanda giudiziale, intesa ad operare il trasferimento dell'immobile ai sensi dell'articolo 2932 del codice civile in tema di esenzione in forma specifica? Ma se tale domanda non è proposta e si tratta di una richiesta stragiudiziale, in questo caso chi è che fisserà queste 50 o 40 volte il prezzo originario? Fatale necessità quindi quella di andare avanti ai tribunali, per cui questa vostra proposta avrà inevitabilmente come conseguenza di moltiplicare all'infinito le liti.

E poi, voi avete criticato tanto il legislatore del 1941 perché aveva concesso sei mesi,

avete detto che sei mesi costituivano una immoralità, e poi date anche voi sei mesi? Mi si dice che anche qui vi è un emendamento: ma, insomma, è una legge fatta tutta di emendamenti! Certo avverrà che i sei mesi potranno trascorrere e avverrà anche, probabilmente — non è una insinuazione questa mia — che tornerà qui l'onorevole Fabriani e verrà a dirci che si deve fare un'altra legge!

Una voce al centro. Una proroga!

CASERTA. Una proroga? Ma non è questo un retto e serio procedere di legislatori.

È stato poi previsto dai compilatori di questa legge come premunirsi contro il pericolo di possibili frodi? È stato pensato che nelle more elaborative della legge il venditore potrebbe dissimulare una iscrizione ipotecaria o vendere a terzi? Che cosa accadrebbe allora?

CAPALOZZA. Vi è anche qui un mio emendamento.

CASERTA. Già, vi è anche qui un emendamento dell'onorevole Capalozza, il quale prevede una presunzione di frode per tutti gli atti; ma, collega Capalozza, dove andiamo a finire con tutte queste presunzioni? Voi volete fare una legge che persegua un fine che chiarisca definitivamente una situazione e poi la impostate su una presunzione di frode? (*Commenti*). Auguriamoci che l'onorevole Capalozza voglia emendare l'emendamento per renderlo più accettabile, perché io dico: come si farà domani da parte di un terzo, il quale ha veramente comprato o ha concesso in mutuo una certa somma, a provare di essere in buona fede? I casi sono numerosissimi.

Non solo, onorevoli colleghi, il pericolo diventa più grave, come mi suggeriva l'onorevole Concetti poco fa, dopo il rigetto della proposta al Senato; perché dopo questo precedente le parti hanno liberamente contratto e quindi in buona o in mala fede si sono costituiti diritti di terzi. E allora: o sarebbero frustrati questi benefici che la proposta vuole attribuire, nella grande maggioranza, oppure, se si accetta l'emendamento Capalozza, si metterebbero in condizioni veramente tragiche altri poveretti i quali perfettamente in buona fede hanno negoziato.

Non solo, ma vi sono numerosi altri casi che la proposta di legge non ha contemplato ma che hanno il loro peso rilevante. Per esempio, per dirne una: e i trasferimenti operanti con patto di riscatto? Come gli onorevoli colleghi sanno, i patti di riscatto hanno un termine o convenzionale o legale che non

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

può essere superiore a 5 anni. Se questo termine è trascorso, *quid juris?* La questione è sospesa. Probabilmente... vi sarà qualche emendamento anche a questo riguardo.

Quindi, evidentemente i dubbi e le perplessità non sono state soltanto le mie. Anzi, debbo ritenere che questi dubbi siano stati precisamente di molti presentatori della legge perché vedo, almeno dai gesti e dalle interruzioni, che proprio i presentatori della proposta di legge si sono affrettati a provvedere con una valanga di emendamenti: il che vuol dire che non hanno eccessiva fiducia nel testo così come è stato presentato.

Onorevoli colleghi, non voglio dilungarmi per non tediarevi ulteriormente. Desidero soltanto dire che, di fronte a questa proposta di legge, non possono sorgere dubbi e perplessità. Vi sono casi in cui il legislatore si trova di fronte a questo dilemma: scegliere la certezza del diritto oppure la giustizia sostanziale; perché, qualche volta questi due principi cozzano e non sono facilmente conciliabili. In questa ipotesi noi possiamo tranquillamente rigettare la proposta di legge con la sicurezza di mantenere fermo il principio della certezza del diritto, appunto perché numerosissimi, infiniti casi si sono acquistati di fronte alla legge del 1941, che noi verremmo indebitamente a rimuovere creando situazioni di estremo disagio. Ma salviamo soprattutto la giustizia sostanziale, cioè la morale che è stata alla base della legge del 1941, la quale ha voluto precisamente garantire gli onesti contro gli speculatori.

Ritengo che la Camera possa tranquillamente decidere nel senso che mi sono permesso di sottoporre al suo giudizio. Pensate che il legislatore del 1941 si preoccupò di un profilo morale, e che questo profilo morale risponde alla coscienza giuridica e sociale del nostro paese; quindi, se questo quel legislatore volle, se questo vuole la coscienza del nostro paese, questo deve anche volere il Parlamento italiano. (*Applausi al centro e a destra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Capalozza. Ne ha facoltà.

CAPALOZZA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi propongo, per brevità, di non seguire l'onorevole Caserta nella sua acuta ed approfondita disquisizione giuridica.

Devo premettere, frattanto, un rilievo di carattere personale, in quanto l'onorevole Caserta ha accusato genericamente i presentatori della proposta di aver poi soverchiata la proposta stessa con una valanga di emen-

damenti: col che egli ha voluto significare e quasi insinuare che i presentatori non avevano fiducia nella loro stessa proposta.

La verità — mi permetta che spieghi l'onorevole Caserta — è un'altra, ed è diversa: la proposta è stata elaborata dal collega onorevole Fabriani, il quale è stato mosso nella presentazione della proposta medesima da profonde, umanissime considerazioni di carattere morale.

Alcuni deputati di tutti i settori, me compreso, hanno, dopo il deposito della proposta alla Presidenza, fatto anche propria la proposta medesima, trovandola approvabile nelle sue linee ed hanno apposto la loro firma, riservandosi, d'accordo con lo stesso onorevole Fabriani, di avanzare rilievi e precisazioni in sede di discussione istruttoria della legge dinanzi alla competente Commissione. Così è stato fatto. E i miei emendamenti che appaiono ora stampati nel fascicolo sono stati da me illustrati dinanzi alla Commissione: è stato appunto in seguito alla presentazione di un notevole numero di emendamenti che venne nominata una sottocommissione con il compito di riesaminare e di rielaborare la proposta originale sulla scorta dei suggerimenti e delle critiche. Ma, così come spesso accade quando si nominano delle sottocommissioni, la sottocommissione non ha esaurito i suoi lavori tenendo conto di tutti gli emendamenti presentati. Si è seguita una strada diversa: cioè l'onorevole relatore, col consenso dei membri della sottocommissione, ha predisposto lui un suo testo, lasciando libertà ai presentatori degli emendamenti di riproporli in sede di Assemblea.

Ecco il motivo per cui, insieme alla proposta nel testo originario e in quello della Commissione, vengono alla Camera molti emendamenti tra cui parecchi anche miei (figuro infatti tra i presentatori).

Dicevo, signor Presidente, onorevoli colleghi, che non desidero di seguire e non seguirò l'onorevole Caserta nella sua dissertazione giuridica, anche e soprattutto perché i suoi argomenti (mi sembra di poter dire dal primo all'ultimo) che egli ha svolto qui sono largamente e validamente contrastati e contestati nella lunga, serrata, serena e molto dotta discussione che in ordine ad analoga proposta di legge è stata fatta dinanzi all'altro ramo del Parlamento, dinanzi al Senato, circa un anno fa, ed esattamente nel luglio del 1949.

Debbo, peraltro, dell'intervento dell'onorevole Caserta, mettere in evidenza qualche

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

punto. L'onorevole Caserta ha elevato quasi un peana al legislatore del 1941, il quale ha fulminato di nullità le scritture private che non fossero registrate. Egli ha creduto di poter parlare di finalità di sana economia da parte del legislatore di allora. La verità è che quello era un periodo in cui si cercava, per tutte le vie e in tutti i modi, di rastrellare denaro per la guerra fascista; e v'è motivo di ritenere che questo non sia stato uno degli ultimi mezzi per raccogliere denaro per alimentare la guerra medesima, essendo il decreto del settembre 1941 collegato a quello del luglio dello stesso anno, che istituì una imposta speciale di registro del 60 per cento sui trasferimenti immobiliari *inter vivos*.

L'onorevole Caserta forse ricorderà che i commenti della stampa politica di allora su questa legge erano orientati anche — non dico soprattutto, dico anche — a siffatta impostazione, a siffatta interpretazione.

Ma ben altrimenti io debbo rispondere all'onorevole Caserta. A me sembra che egli dimentichi una cosa di grande importanza, che è invece accennata nella relazione del proponente onorevole Fabriani e pure nella relazione della Commissione stesa dall'onorevole Riccio: che con la legge proposta non si vuole, eminentemente e prevalentemente, venire incontro ai contraenti del periodo bellico, ma si vuole sanare la nullità di quel vastissimo numero di scritture private non registrate che hanno una data più antica e alle quali è interessata la gente minuta ed ignara, contadini, artigiani, piccoli risparmiatori. Questa è la ragione profondamente morale che ha guidato l'onorevole Fabriani, ed è — lasciatemelo dire — la ragione unica per la quale io ho apposto tanto volentieri la mia firma alla sua proposta. Allorché l'onorevole Fabriani venne in Commissione ad illustrare questa proposta, ebbe modo di raccontare con accenti commosi di avere, percorrendo l'Abruzzo e l'Italia meridionale, preso personale conoscenza di una infinità di situazioni pietose create dal decreto del settembre 1941. Giustamente, l'onorevole Lopardi osservava poc'anzi in una interruzione — che è stata, sì, rimproverata dal signor Presidente, ma che ha dato poi all'onorevole Lopardi la possibilità di accoglierne l'invito di iscriversi a parlare sull'argomento — giustamente, ripeto, l'onorevole Lopardi osservava che coloro che hanno acquistato in tempo di guerra per ragioni speculative non hanno acquistato per scrittura privata, ma hanno acquistato con tutti i crismi della solennità formale. Questi speculatori, dun-

que, sono perfettamente tranquilli, hanno sistemato in pieno la loro posizione giuridica. Qui si tratta di ben altra cosa: di una minaccia continua, impellente ed ingiusta che grava su molti che da tanto tempo — non dirò da tempo immemorabile, perché altrimenti vi sarebbe, forse, la prescrizione, ma certo da lungo tempo — ha acquistato un pezzetto di terra o un altro diritto immobiliare con scrittura privata.

Non può, dunque, essere seguito l'appello dell'onorevole Caserta nel senso di respingere la proposta in esame. Devo osservare all'onorevole Caserta che è ben vero che al Senato analoga proposta non è stata accolta, senonché, pur prescindendo dal fatto che la votazione ha dato una differenza minima di voti — non so se uno o due, e in un'aula semivuota (al Senato non è obbligatorio lo scrutinio segreto, che accerta automaticamente il numero legale) — è da tener conto che la proposta Fabriani non è la medesima presentata al Senato, è anzi assai diversa (e di ciò, meglio di me e con maggiore competenza, vi diranno altri colleghi, e specialmente il relatore), avendo seguito i suggerimenti che sono partiti proprio dal Governo, proprio dal ministro guardasigilli di allora onorevole Grassi, il quale, il 14 luglio 1949, parlò in modo intelligente ed umano. Egli intervenne all'ultimo momento, e portò, in sostanza, l'adesione del Governo alla proposta Battista, Bo e Giardina, apprezzandone lo spirito informatore di moralità e di giustizia.

Devo rilevare, inoltre, onorevole Caserta, che — almeno per quel che mi consta — avvocati e studiosi sono favorevolissimi alla legge. Ed invito l'onorevole Caserta ad indicarmi qualche scritto giuridico che contenga una voce discorde da quella che vado riferendo.

Porto qualche ricordo personale: l'avvocato Gino Avezza di Milano, che non è uomo di nostra parte, ma di parte liberale, e che è un'autorità nel campo del diritto tributario e specialmente in materia di imposta di registro (è direttore del periodico « Le Massime del Registro e del Notariato ») mi ha scritto una simpaticissima lettera di adesione, in cui, tra l'altro, mi dice: « Ho avuto occasione di leggere il progetto di legge sulla sistemazione dei rapporti aggrovigliatissimi per la sciagurata (così la chiama l'avvocato Avezza, questo competentissimo studioso, onorevole Caserta) legislazione sulla nullità delle scritture di vendite immobiliari non registrate e sulla successiva sua abrogazione. Me ne compiaccio, sia perchè era veramente necessario provve-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

dere al riguardo, sia e soprattutto perchè ho rilevato che il progetto è di iniziativa parlamentare ed è stato presentato da deputati di tutti i partiti». Ed aggiunge un suo apprezzamento di carattere generale: « È appunto quello che vorrei: che il Parlamento, tra le sue beghe, non si dimenticasse del compito specifico di dare buone leggi alla nazione, anzi prendesse tanto a cuore la sua missione da togliere ogni ingerenza, nella formazione delle leggi, alla burocrazia, che ha fatto così deplorabile prova nel lungo sciagurato periodo in cui è rimasta arbitra dell'esercizio del potere legislativo ».

Potrei citare altre lettere di avvocati, come di giuristi. Mi limito a quella di un apprezzato, professionista, l'avvocato Amati di Terni, che mi scriveva tempo fa amichevolmente, prima ancora che venisse presentata la proposta di legge dell'onorevole Fabriani: « Mi è dispiaciuto molto non sia passata al Senato la legge tendente a stabilire efficacia giuridica alle convenzioni private non registrate secondo l'ignominioso - ignominioso, onorevole Caserta - decreto-legge 28 settembre 1941 ».

E commentava con amarezza: « Quanta differenza fra la morale moderna e quella romana: *pacta servanda sunt* ! »

Questi sono, dicevo, solo ricordi personali, di cui debbo chiedere venia ai colleghi tutti della Camera.

Ma nella rivista *Il Foro civile*, in uno degli ultimi fascicoli (l'onorevole Caserta conosce bene questa rivista), nel fascicolo novembre-dicembre 1949, il professore Montel dell'Università di Torino, in un articolo intitolato « Una nuova proposta di legge per la convalida delle scritture immobiliari non registrate », riassume le linee della presente proposta dell'onorevole Fabriani, e dà ad essa il più assoluto e più pieno consenso. Egli inizia il suo breve, ma concettoso scritto con queste parole: « Sono note le gravissime conseguenze di ordine teorico e pratico, cui dava luogo la formula di abrogazione della sanzione di nullità delle scritture immobiliari non registrate, contenuta nel decreto 20 marzo 1945, n. 212, e l'interpretazione estremamente rigorosa che del suo testo ha dato il Supremo collegio. Sono del pari noti - lo ha ricordato anche l'onorevole Caserta - gli sforzi della giurisprudenza - si noti: gli sforzi della giurisprudenza - delle corti di merito, cui si era associata, in un primo tempo, la Corte di cassazione, per cercare di sottrarre al rigore della norma questa o quella categoria di rapporti e, in particolare, per far salve, quanto meno, le scritture

in ordine alle quali fosse intervenuta esecuzione volontaria; sforzi che, peraltro, non hanno conseguito risultato, avendo la Cassazione considerato ostacolo insuperabile il testo della ricordata formula di abrogazione ».

Seguono gli elementi fondamentali della proposta Fabriani col seguente commento: « Il progetto, che ha tenuto conto degli emendamenti presentati in Senato, in sede di discussione della proposta di legge Bò, Giardina e Battista, è indubbiamente meritevole di approvazione, così come è da approvare che il principio della sanatoria delle scritture non sia stato affermato in tutta la sua assolutezza, ma sottoposto a temperamenti e a limitazioni ».

Del resto, onorevoli colleghi, è stata la Cassazione ad invitare esplicitamente ed in modo solenne, il legislatore a seguire questa strada, a sanare questa situazione.

CONCETTI. In epoca antica.

CAPALOZZA. In epoca recente! Ne ha parlato lo stesso ministro onorevole Grassi nel citato suo intervento al Senato: « È certo che la famosa decisione delle sezioni unite del 18 gennaio 1947 - così il ministro Grassi...

CONCETTI. Siamo nel 1950!

CAPALOZZA. Io non so se sia epoca antica il 1947: si tratta di tre anni fa. Diceva, dunque, il ministro Grassi: « È certo che la famosa decisione delle sezioni unite del 18 gennaio 1947, che venne stesa dal consigliere Piacentini, fu adottata sulla difforme conclusione del procuratore generale, che sosteneva la tesi opposta. La magistratura, però, nonostante tale decisione, secondo la quale riteneva non retroattiva la disposizione del 1945, ha inteso il bisogno - e questo dovrebbe fare riflettere gli onorevoli senatori - di richiamare l'attenzione del legislatore, essendosi trovata di fronte a una situazione di fatto, di cui sentiva l'enorme peso morale ». E proseguiva il ministro Grassi: « Il Governo non è intervenuto; ma, dal momento che una iniziativa parlamentare sorge e mette sul tappeto questa questione, il Governo non poteva disinteressarsi ed ha creduto opportuno intervenire con alcuni emendamenti. Il Governo ha creduto, intervenendo in questa materia, di risolvere da un punto di vista di equità alcune situazioni degne di considerazione ».

Altrè sentenze, prima di quella della Cassazione del 18 gennaio 1947, erano andate di contrario avviso: molte magistrature di merito, avevano dato effetto *ex tunc* al decreto abrogativo del 1945. La Cassazione ha ritenuto di non poter ritenere sanate anche

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

le scritture non registrate precedenti all'entrata in vigore di tale decreto; però, ha invitato il legislatore a provvedervi con una legge *ad hoc*. Cosa doveva fare la Cassazione a sezioni unite più di questo? Dopo stabilito il principio, è comprensibile che le successive sentenze affermino che le scritture precedenti non siano sanate! Quel che è sempre valido ed attuale, però, è l'appello che la Cassazione ha fatto al legislatore di intervenire.

Ecco la storia della proposta Fabriani. Ecco i motivi profondamente umani e profondamente morali, che mi hanno guidato a sottoscrivere la proposta. Dovrei fare altre osservazioni; ma si riservo di intervenire in sede di discussione degli articoli e degli emendamenti.

Tuttavia, non posso tacere su un punto, su una considerazione dell'onorevole Caserta. Egli si appoggia alla sentenza della Cassazione del 28 aprile 1949 (secondo cui in caso di dichiarazione di nullità di un contratto di compravendita, il venditore che ha ricevuto il prezzo è obbligato a restituire il reale controvalore dell'immobile e non il prezzo ricevuto e nel frattempo svalutato), per dirsi contrario all'articolo 2, che egli considera ormai inutile. Tuttavia, noi sappiamo che le sentenze della Cassazione non sono legge e che anzi la Cassazione è soggetta a cambiare parere! Non vedo come e perché essendovi un'affermazione della Cassazione che l'onorevole Caserta accetta ed essendovi, in corrispondenza a tale affermazione della Cassazione, una proposta di legge, il collega Caserta, sia indotto a dire che della legge non v'è bisogno!

Convalidiamo con legge la massima della Cassazione ed avremo la certezza che non vi saranno discussioni o almeno che di molto saranno diminuite le contestazioni e le liti, dappoiché, evidentemente, le parti saranno assai più indotte a non controvertere, a non intraprendere giudizi, se vi sia una legge precisa e chiara, di quanto non lo siano se vi sia soltanto una sentenza, sia pure autorevole come quella che proviene dalla Cassazione! (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Perlingieri. Ne ha facoltà.

PERLINGIERI. Onorevoli colleghi, intendendo parlare sul tema generale dei principi ispiratori della presente proposta di legge, ignorando volutamente le formulazioni particolari, ed in ispecie gli emendamenti.

Questa proposta genera in me un senso di perplessità che mi induce ad esprimere avviso contrario, con tutto il riguardo do-

vuto ai colleghi proponenti, e soprattutto al primo firmatario onorevole Fabriani, di cui non sospettavo la specifica competenza anche in questo campo particolare e controverso del giure.

Mi si consenta una considerazione preliminare sul terreno politico, ossia sul terreno della opportunità politica: una proposta di legge, se non identica, analoga, è stata presentata al Senato, che l'ha respinta; il Senato ha respinto altresì un ordine del giorno, a firma dei senatori Gava e Zoli, dal quale è stata letteralmente tratta la formulazione dell'articolo 1 della presente proposta.

Ora, so bene che dopo sei mesi un disegno di legge respinto può essere ripresentato allo stesso od all'altro ramo del Parlamento; so bene che la Camera è sovrana nel suo apprezzamento: ma, io domando, quali fatti nuovi, quali nuove ragioni siano, nel frattempo, intervenute che giustifichino un nostro diverso avviso e ci autorizzino a procedere sulla stessa strada già percorsa invano, aprendo un dissidio tra i due rami del Parlamento di cui non è dato sapere se, come e quando sarà composto. È una considerazione, questa, non preclusiva, di mera opportunità politica, che dobbiamo, tuttavia, tenere ben presente, e che genera in me una prima perplessità.

Nel merito: quali sono le principali ragioni addotte a favore? Anzitutto il principio *pacta sunt servanda*, invocato anche poco fa dall'onorevole Capalozza.

Onorevoli colleghi, questa è una massima a cui tutti sentiamo di potere e dovere prestare ossequio; una massima, tuttavia, che va necessariamente interpretata coordinandola al sistema positivo vigente. Che cosa essa significa? Significa che il patto concluso deve essere rispettato. *Pacta sunt servanda*, sì; ma il presupposto è che un patto esista. Ora qui si tratta di attribuire effetti giuridici ad un patto nullo! Questo è il problema!

RICCIO, *Relatore*. V'è una norma di diritto naturale che è insuperabile dal legislatore.

PERLINGIERI. *Pacta sunt servanda*, sta bene; ma quando si vogliono attribuire al patto effetti giuridici (*Interruzione del deputato Amatucci*) è necessario che il patto viva nel mondo giuridico, sia stato, cioè, giuridicamente stretto. In caso contrario è l'altro principio che vige: *Quod nullum est, nullum producit effectum*.

Vero è che in base a considerazioni di carattere etico il patto giuridicamente nullo

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

può essere, tuttavia, obbligante sul terreno morale. Ma, onorevoli colleghi, per quanto il diritto debba progressivamente tradurre la maggior somma possibile di morale, per quanto la morale costituisca la base più salda e sicura del diritto, è evidente che tra diritto e morale vi è un limite distintivo che non è possibile confondere ed annullare. La norma giuridica è norma eteronoma la quale proviene dalla volontà generale e parla alla generalità dei cittadini; la norma morale parla e detta nel foro interno della coscienza individuale. Qualunque sia la fonte delle idealità morali — criterio morale — la coscienza di ogni uomo è autonoma nel giudicare, alla stregua di esse, la propria condotta.

Non è possibile, quindi, confondere tra di loro le due diverse norme, è far sì che obbligo morale si identifichi con obbligo giuridico. Dovremmo allora cancellare la categoria delle nullità!

Perché la conseguenza sarebbe questa: che un patto, giuridicamente nullo, sarebbe tuttavia obbligante moralmente, e, in forza della morale, dovrebbe essere produttivo di effetti giuridici!

Io non credo che si possa aderire a questa tesi.

Si sono, poi, rinfacciati i natali fascisti della legge del 1941, definendola come una legge violatrice della libertà e dell'autonomia della volontà contrattuale. E sulla presunta sua ingiustizia ed immoralità si è creduto di riporre la *ratio* della presente proposta.

Ora, mi sorprende che da parte nostra, e più ancora di esponenti della sinistra, vengano fatti rilievi in questo senso. A prescindere dall'indirizzo pubblicistico della legislazione odierna, è certo che, in questa sede parlamentare, noi abbiamo attuato limitazioni ben più sensibili della volontà privata: basti ricordare il blocco dei fitti e il principio della giusta causa, introdotto quale regolatore dei contratti agrari. Val la pena ricordare altresì *in subjecta materia* che il legislatore democratico, con l'articolo 24 della legge 1° settembre 1947, istitutiva della imposta progressiva sul patrimonio, è giunto addirittura a sanzionare la inesistenza del rapporto giuridico di debito e credito!

Per altro il legislatore del 1941, con il decreto di cui ci occupiamo, ha inteso — a parte le finalità finanziarie — assolvere alla esigenza morale di impedire speculazioni in tempo di guerra. È certo che in quel tempo i non abbienti non acquistavano, ma, al contrario, vendevano. È certo che non acquistavano, e non potevano acquistare, tutti

coloro che si trovavano al loro posto di dovere, sul territorio della madre patria o fuori, e che oggi non hanno altri diritti da difendere oltre quelli che derivano, sul terreno morale, dal sacrificio compiuto.

Lasciamo, quindi, da parte le considerazioni morali, che vorrebbero monopolizzare i sostenitori dell'attuale proposta, e trattiamo la questione sul terreno obiettivo del diritto.

Si è sostenuto — ed è stato ripetuto nella relazione — che il decreto del 1941 non pone la nullità, sibbene la non azionabilità del diritto: è stato rilevato, in aggiunta, che il contratto sarebbe mancante di un elemento estrinseco e non attinente alla sua struttura essenziale. Inefficacia, quindi, e non già nullità del contratto. Ma, allora, quale ragione avrebbe avuto la presente proposta di legge, specie dopo il decreto legislativo luogotenenziale del 20 marzo 1945? E come si concilia siffatta tesi con l'insegnamento, pur richiamato, del Supremo Collegio?

Evidentemente si confonde l'effetto con la causa, che è la nullità, la quale determina la improduttività degli effetti giuridici e quindi la non azionabilità del diritto pel fatto che... non esiste il diritto da azionare!...

Quanto al carattere estrinseco dell'elemento mancante al contratto, il rilievo echeggia la distinzione tra *naturalia, essentialia et accidentalia negotii*, ormai superata. Si dimentica che la reazione dell'ordinamento per l'atto che sia soltanto irregolare è contro i soggetti dell'atto (esempio: multa), mentre è contro l'atto, nella ipotesi di nullità. E si dimentica che la questione della nullità è questione di diritto positivo.

È la legge che determina gli elementi costitutivi e li eleva a requisiti di validità ricollegando la nullità alla loro mancanza. Così è sancita la invalidità anche in casi in cui sono in gioco elementi «accidentali» del negozio (condizione: articolo 1354 del codice civile; onere: articolo 647 ultimo comma e 794 del codice civile), o di regola irrilevanti (motivo illecito: articoli 626, 788, 1345 del codice civile), o casi di irregolarità del negozio stesso: ad esempio, la cambiale in difetto di bollo, prima dell'articolo 104 del regio decreto 14 dicembre 1933, era nulla; e nullo si è ritenuto il contratto di borsa non redatto in bollo.

Non mi pare, quindi, che di fronte alla chiara dizione della legge si possa escludere la nullità, né mi pare che i motivi principali, richiamati anche nell'altro ramo del Parlamento a sostegno di una proposta similare, abbiano, a mio modesto avviso, seria consistenza.

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

Ragioni contrarie: mi limito a richiamarne una di fatto, ed una di diritto. Nel fatto, questa legge — e noi non possiamo negarlo — interviene dopo dieci anni, ed in questo lungo periodo di tempo, bene o male, erratamente o giustamente, si è verificato l'assetto delle varie situazioni controverse.

FABRIANI. Vi sono migliaia di cause!

PERLINGIERI. Vi erano. E più là andiamo nel tempo, e più vale ciò che dico. Io credo, quindi, che se un male esiste, il rimedio sarebbe ora peggiore del male.

Nel diritto: noi siamo legislatori e possiamo legiferare come crediamo, ma non possiamo legiferare inconsultamente andando anche contro i principi fondamentali dell'ordinamento. Noi non possiamo sottoscrivere la massima di taluni scrittori inglesi, secondo la quale il legislatore potrebbe fare tutto quello che vuole, meno che mutare l'uomo in donna; né possiamo aderire alla concezione della rivoluzione francese che credeva nell'onnipotenza del Parlamento, o a quella dei compilatori del codice napoleonico per cui il Parlamento era una specie di Olimpo vivente.

Noi abbiamo dei limiti: limiti naturali, limiti logici, limiti giuridici. Tra questi è il principio fondamentale dell'irretroattività delle leggi.

FABRIANI. La legge del 1941 non era retroattiva?

PERLINGIERI. Che significa? Che l'attuale proposta di legge sia retroattiva si evince dal fatto che essa regola situazioni preesistenti. Una legge deve provvedere per l'avvenire, parlare al futuro e non al passato. È ben vero che, pur regolando fatti futuri, può in via retroattiva provvedere « anche » a casi transitori.

Ma questa è una legge che parla unicamente al passato e non è rivolta all'avvenire.

RICCIO, *Relatore*. Non è esatto, perché regola la situazione attualmente esistente per l'avvenire.

PERLINGIERI. Questo è l'effetto mediato della legge che, per il suo oggetto diretto, è tipicamente retroattiva.

Irretroattività della legge val quanto dire che la legge non si applica a fatti passati, o sconoscendo le conseguenze già avverate, o togliendo efficacia, o attribuendone una diversa alle conseguenze nuove in base alla sola valutazione del fatto passato.

Ciò dato, non credo che si possa consentire su questa proposta di legge, della cui validità mi permetto dubitare. Tanto più, in quanto il principio della irretroattività della legge va considerato tenendo presente anche

la qualità della norma, che ne forma il contenuto, norma che è regola del dovere essere, non dell'esistente, e si proietta verso l'avvenire, non verso il passato. Sue caratteristiche, infatti, sono la astrattezza e la generalità: ciò significa che essa provvede a casi indeterminati, in via generale ed astratta, non a casi specifici; regola le fattispecie possibili, non i fatti concreti, già verificatisi.

Anche di recente ricordava un maestro, il Carnelutti, che *condere jus* è un *prius* rispetto al fatto; *dicere jus* un *posterius*. Diversamente, la funzione legislativa finirebbe confusa con quella amministrativa, o giudiziaria.

Traendo le conseguenze sul terreno concreto dalle considerazioni premesse, esprimo l'opinione che l'approvazione, eventualmente data alla proposta Fabriani, si tradurrebbe in un giudizio sulle situazioni di conflitto, potenziali o in atto, e quindi, più che compiere opera legislativa, noi finiremmo per compiere opera giudiziaria.

Con l'aggravante di risuscitare miriadi di liti ormai sopite. Quanto basta per metterci sull'avviso. Le nostre decisioni siano, dunque, tali da non dar luogo nemmeno al sospetto di subiettività.

Concludo, pertanto, chiedendo che la Camera voti il non passaggio agli articoli. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Rocchetti. Ne ha facoltà.

ROCCHETTI. La proposta di legge presentata dal collega Fabriani e da altri deputati tende ad eliminare gli effetti ancora persistenti del decreto 27 settembre 1941, n. 1015, il quale si inquadra nel tempo, nelle aspettative ed in quelle che erano le concezioni economiche e finanziarie del momento, che, a me sembra, poco opportunamente, il collega Caserta ha voluto difendere e rivalutare. Anche se quel provvedimento si proponeva di evitare speculazioni monetarie, cosa può importare più a noi quella finalità, di fronte al cataclisma finanziario che è seguito alla guerra? Lo scopo ultimo di quel provvedimento non ci interessa più, anche se allora poteva essere giustificabile e morale, mentre ci interessa lo scopo immediato e pratico di esso, certamente censurabile dal punto di vista della giustizia e della moralità.

A tale riguardo non sono d'accordo con quei colleghi che hanno qualificato ingiusto il provvedimento solo perchè avrebbe agguanto alle condizioni sostanziali di validità una condizione estrinseca, che non è conna-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

turata al contratto (come la registrazione) o perchè avrebbe applicazione retroattiva.

Purtroppo di leggi retroattive ne sono state fatte molte, ed anche in materia in cui veramente la retroattività è abberante.

Per me l'immoralità non va ricercata da questo angolo visuale, ma nella circostanza fondamentale che la legge, per raggiungere la sua finalità, si proponeva di far compiere alle parti una immoralità, ed anzi aveva il risultato, se non lo scopo, di incoraggiare la immoralità: quello di far violare dalle parti la parola data.

Da questo punto di vista, il decreto del 1941 è ingiusto e immorale, e come tale non deve poter mantenere i suoi effetti nemmeno in quel limitato periodo di tempo in cui ha avuto applicazione. Nel 1945 il legislatore sentì la necessità di abolire questa legge con un provvedimento che io credo, secondo la intenzione dei compilatori di quella disposizione, dovesse avere un contenuto retroattivo, atto a ridonare validità a tutte le scritture annullate. La Cassazione, contrariamente all'opinione di gran parte della dottrina, ha ritenuto invece che quella abrogazione non potesse avere portata retroattiva e che quindi le scritture che erano rimaste annullate restassero tali. Questa interpretazione, indubbiamente, dal punto di vista giuridico, è più aderente al testo della legge.

Ma noi non possiamo non raccogliere l'invito che la stessa Cassazione ci ha lanciato allorchè ha pronunciato la sentenza che il senatore Azzara ricordava al Senato: «effettivamente non è tollerabile che persista un simile stato di cose. Non è possibile rimediarci attraverso una interpretazione estensiva della legge; ma indubbiamente il legislatore può farlo ed effettivamente deve farlo, perchè è certo che non si devono lasciare delle conseguenze ingiuste prodotte da leggi ingiuste ed immorali». Quali sono queste conseguenze? Le conosciamo tutti, le conosciamo dalla nostra pratica professionale, le conosciamo dalla vita. È successo che molti di coloro che avevano stipulato contratti per scrittura non registrata e avevano per lo più data ad essi esecuzione in buona fede, successivamente, venuti a cognizione della legge, si sono rivolti al magistrato e hanno ottenuto l'annullamento di questi contratti. Il fatto è accaduto su larga scala, e io capisco perchè sia stato l'onorevole Fabbriani a raccogliere le istanze che venivano dal suo e dal mio Abruzzo, perchè in quella regione, comè in altre terre dell'Italia meridionale, è accaduto il fatto su vastissima

scala, là dove ordinariamente si procede a vendite, per ragioni consuetudinarie, a mezzo di scrittura privata spesso non registrata.

Si è detto: ma quali ceti interessa questa legge, quali mali tende a rimediare? Si è detto da molti che la legge interessa soprattutto i ceti dei piccoli coltivatori e, in genere, della povera gente. Si dice da altri — l'onorevole Caserta si è fatto portavoce di questo pensiero — che, invece, la legge servirebbe soltanto agli speculatori, perchè vendite a catena per scritture private, non registrate, per frodare la legge e per frodare soprattutto l'imposizione straordinaria fiscale del 60 per cento, sarebbero state messe in essere da speculatori i quali, appunto, in questo modo sfuggivano alla imposizione soltanto alla fine della catena dei trasferimenti, stipulando l'atto definitivo.

È vero che la pratica delle vendite a mezzo di scritture non registrate poteva essere utile agli speculatori, ma non per questo può affermarsi che essi se ne siano in fatto giovati, giacchè quella pratica presuppone anche la buona fede, il rispetto della parola data, elementi morali non comuni nel ceto e nell'ambiente delle speculazioni commerciali. La scrittura non registrata, e quindi non trascritta, serviva infatti a caducarsi di fronte a un trasferimento successivo per atto formale registrato e trascritto. A dare validità alla scrittura non registrata occorreva perciò il concorso della buona fede nel volontario adempimento, e era elemento connaturale la moralità contrattuale.

Buona fede e moralità che si rinvergono tra la gente semplice, quella che non si dedica ad attività di speculazione, ma che vive ordinariamente del frutto del suo sudato lavoro. Sembra dunque opportuna una legge che ripari alle dannose conseguenze del decreto del 1941.

Ma si è, in proposito, osservato che il nuovo provvedimento non deve venire a sconvolgere il passato e a disfare situazioni già sopite e definite. Sento di dover accogliere le perplessità dell'onorevole Caserta al riguardo, e ritengo che la legge debba avere una sua moderazione.

Debbono essere rispettati, quindi, i giudicati e debbono essere rispettate le transazioni; ma a me pare non sia sufficiente fermarsi soltanto a questo, poichè credo che avremo assolto al nostro compito e non avremo esorbitato da esso soltanto quando avremo riconosciuto validità a quelle sole scritture che abbiano avuto esecuzione almeno da una delle parti.

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

Mi sembra che non varrebbe la pena far rivivere scritte che non abbiano avuto alcuna esecuzione. A me pare, quindi, che la legge vada accolta e debba ricevere la nostra approvazione, ma limitatamente a questa parte: che siano cioè rispettati i contratti che abbiano avuto almeno esecuzione ad opera di una delle parti, e che non si dia nessuna validità e riconoscimento a quelli che non hanno avuto esecuzione da nessuna delle due parti, ma che abbiano solo un contenuto obbligatorio come la promessa di vendita non eseguita.

Per quanto riguarda questa limitazione, mi atterrei ad essa non solo per ragioni sostanziali, come il non sconvolgere situazioni ormai sopite, ma anche perchè, nell'altro ramo del Parlamento, un disegno di legge analogo a quello in esame non ha riportato l'approvazione. Se noi ora proponiamo una legge che abbia un contenuto piuttosto modesto, che non esorbiti nella impostazione, che valga veramente a moralizzare il passato e ad eliminare la incongruenza dello scioglimento di contratti perfetti, io credo che più facilmente potremo avere dall'altro ramo del Parlamento l'approvazione che è stata in un primo tempo negata.

Per quanto riguarda il testo della proposta che l'onorevole Caserta ha criticato, effettivamente non si può non muovere numerose censure alla formulazione degli articoli 1 e 2. A me pare, innanzi tutto, che la forma sia stata imprecisa e che valga la pena di proporre un emendamento, che io affiderei alla competenza dello stesso relatore, in cui, anzichè limitarsi a dire e a enunciare il principio che non debba essere pronunziata una nullità che si sottointende esistere, si debba invece usare una espressione più propria e diversa, come potrebbe essere quella di riconoscere una validità; e dire per esempio: « sono validi gli atti che sono compiuti per scrittura privata nel periodo, ecc. ».

Per quanto riguarda la formulazione degli articoli 1 e 2, trovo giuste le osservazioni dell'onorevole Caserta; che, cioè, la legge ha presupposto due sole situazioni: la situazione che il contratto abbia avuto integrale esecuzione, cioè una esecuzione bilaterale, e (articolo 2) che si contempra il fatto che il contratto non abbia avuto affatto esecuzione. Evidentemente vi è un terzo caso che deve essere tenuto presente, cioè quello che il contratto abbia avuto esecuzione da una sola parte.

Sono stati formulati anche degli emendamenti, uno dei quali è stato presentato da

me, per risolvere questa strana forma di enunciazione della legge che trascura una delle ipotesi indubbiamente importanti da regolamentare.

Per quanto riguarda ancora l'articolo 1, una soppressione deve essere certamente effettuata: quella che riguarda il cenno ai trasferimenti a titolo oneroso ove si dice che non possono avere effetto se non si sia pagato il prezzo.

Evidentemente, questa menzione dei trasferimenti a titolo oneroso è sfuggita al compilatore perchè non è ammissibile che in una legge di questo genere, che abbia per oggetto la validità di scritte private non registrate, si possa, menzionando il trasferimento a titolo oneroso, lasciar sottintendere che possa per scrittura effettuarsi anche trasferimenti a titolo gratuito. La legge non consente che per scrittura privata possano essere operati trasferimenti a titolo gratuito; quindi, l'accento ai trasferimenti a titolo oneroso, sia pure per sottoporli alla condizione del pagamento del prezzo, è un accenno che va eliminato.

Concludendo, ritengo che questa proposta di legge debba riportare la nostra approvazione, ma limitatamente a quella parte che tende a impedire l'ulteriore immoralità di rescissioni di contratti eseguiti, ma non per quella che tende a rivalutare promesse di vendita che non hanno avuto alcuna esecuzione.

Limitatamente a questa più modesta impostazione dei suoi criteri direttivi, io darò la mia approvazione a questa proposta di legge. (*Vive approvazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Tozzi Condivi. Ne ha facoltà.

TOZZI CONDIVI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la premessa del collega onorevole Capalozza è interessante perchè ci ha portato qui, dinanzi alla Camera, il *curriculum vitae* — direi — di questa proposta di legge: ci ha detto che la proposta di legge è stata presentata dinanzi alla Commissione, poi è stata nominata una Sottocommissione che doveva procedere a rivedere le vesti o a risciacquare i panni in Arno, e questa Sottocommissione ha dato mandato all'onorevole collega Riccio di presentare un progetto come che sia, riservandosi i membri della Commissione di dare a tale proposta una revisione anche totale.

E allora, facendo mia la richiesta degli onorevoli colleghi Caserta e Perlingieri, io dico: non entriamo nell'esame di questa legge. Riportatela alla Sottocommissione, risciacquate i panni in Arno, e vedremo a seguito se sia bene prendere in esame questa

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

proposta. Così com'è, non è possibile prenderla in esame!

È necessario, onorevoli colleghi, tener presenti alcuni punti di fatto fondamentali: abbiamo una legge del 1945, una sentenza della Cassazione a sezioni unite del 1947, un'altra sentenza della Cassazione a sezioni unite del 1949.

Si dice che la legge del 1941 è immorale. Ora, su questo punto vorrei soffermarmi. Quando venne la legge del 1941 io scrissi un articolo contro di essa perché mi lasciassi portare dagli argomenti sentimentali (gli argomenti del collega Fabriani non sono né giuridici né morali; non che siano immorali, ma rientrano nel campo sentimentale), perché effettivamente fu vero che in quel tempo esistevano alcuni atti e contratti anche di antica data, non registrati. Ma bisogna dire che questi atti erano già in violazione della legge di registrazione, erano atti che, se conclusi con la cosiddetta stretta di mano, lo erano in violazione del codice perché dovevano, invece, essere stipulati per atto scritto. Quindi, questa violazione di legge esisteva e questo obbligo di rispettare la legge venne confermato dalla legge del 1941.

Ecco l'argomento sul quale non vado d'accordo col collega Rocchetti. La legge non dice: « vi invito a diventare immorali »; ma dice: « vi invito a rispettare la legge; se non la rispettate, vi punisco ». Al soldato che in tempo di guerra non fa il suo dovere, lo Stato dice: « tu devi fare il tuo servizio, e se non lo fai ti uccido ».

La legge non sollecita niente, la legge pone una sanzione. Dinanzi a questa sanzione, entrambe le parti (è bene tenerlo presente) avevano la facoltà di registrare la scrittura. Non l'hanno fatto. È una colpa: grave o lieve che sia, è una colpa. E la colpa porta seco una determinata sanzione.

RICCIO, Relatore. Hanno eseguito la scrittura. Questo è il presupposto!

TOZZI CONDIVI. L'esecuzione della scrittura è contemplata anche dalla legge. Nel 1945, in tempo di democrazia (allora il fascismo non c'era, ma c'era la democrazia più piena), il Governo democratico ha preso in esame questa legge e non ha detto: questa legge è immorale; ha detto semplicemente: i tempi straordinari per i quali era stato necessario emanare la legge del 1941 sono cessati, e da oggi in poi questa legge non ha più vigore. È stato detto da oggi in poi? Sì, perché nel progetto di legge era scritto che il decreto-legge aveva effetto retroattivo. Poi questo fu cancellato. Nei lavori preparatori

si è discusso se dovesse essere retroattivo o meno, e si è stabilito di no. Questo argomento, noi che facciamo parte di un Parlamento democratico, non possiamo tenerlo in non cale. Ci troviamo dinanzi ad un argomento sul quale tutti hanno riposato: hanno riposato le parti accettandolo e voi oggi portate un turbamento di questo genere: coloro che l'hanno accettato sono persone che devono essere trascurate, devono essere considerate come non premiabili; coloro che hanno accettato queste disposizioni di legge, coloro che hanno restituito questo terreno, coloro che hanno ricevuto in compenso semplicemente, non il valore, ma la moneta che avevano versato, non sono degni di nessuna tutela e di nessuna considerazione. Costoro che hanno restituito, hanno fatto bene.

Ma nel 1947 è venuta la Cassazione e giustamente, dinanzi a questi casi che si presentavano non giuridicamente ben risolti, la Cassazione ha invitato il legislatore a ritornare sull'argomento. Non avendo il legislatore proceduto, il 23 aprile 1949 la sentenza della Cassazione, a sezioni unite, è venuta a mettere la pietra tombale su questo periodo che va dal 1941 al 1945. E colui che vuole in restituzione l'immobile deve pagare il valore dell'immobile al momento stesso della restituzione, non della domanda, e con tutte le migliorie. E la Cassazione non ha emesso una sentenza nuova, perché è una sentenza che si è andata formando attraverso decisioni varie, e ha detto che le migliorie che si fanno sono migliorie compiute da un possessore in buona fede e quindi anche per le migliorie non vi è distinzione fra lo speso e il migliorato, devono essere compensate le migliorie al valore del momento della restituzione. Quindi l'immobile riacquista il valore del momento della restituzione. E così pure le migliorie.

RICCIO, Relatore. Dopo avere eseguito il contratto per dieci anni. Adesso, eccedendo una nullità, si riprende l'immobile; ecco l'immoralità.

TOZZI CONDIVI. Se vogliamo andare alla casistica...

RICCIO, Relatore. No, questa è l'impostazione dell'articolo 1 della legge.

TOZZI CONDIVI. Non è questa. Dice: vi è una determinata parte che richiede oggi che venga colmata questa apparente ed effettiva ingiustizia, per cui una determinata persona ottiene in restituzione l'immobile pagando la stessa somma che ha ricevuto dieci anni fa. Ora, questo principio giuridico lascia una falla, e questa falla deve essere colmata con la rivalutazione del prezzo pagato per

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

questi terreni. E voi, onorevole Riccio, che cosa avete detto per bocca dell'onorevole Capalozza? Che non intendete altro che tradurre in questa legge lo spirito della sentenza della Cassazione. Ora, voi volete fare una legge per mettere in esecuzione lo spirito della sentenza della Cassazione; è invece proponete una legge che non pone tutti i *deliberata* della Cassazione, perché se si limitasse appunto a dire che in tutti i casi, quando si chiede la restituzione, si deve dare il prezzo rivalutato al momento della restituzione dell'immobile, io potrei sottoscrivere: ma voi sancite una ingiustizia. È qui l'immoralità della proposta di legge: tutti coloro che hanno dato esecuzione a questa legge non hanno più diritto a nulla, e coloro che non si sono neppure serviti di questo documento, come diceva il collega Rocchetti, coloro che dinanzi al decreto del 1941 sono stati buoni e hanno detto: « bene, questa scrittura non ha più valore; teniamola da parte », sarebbero puniti! Voi siete puniti nel senso che non avete diritto di parlare. Semplicemente hanno diritto di parlare coloro che hanno proseguito i giudizi, coloro che si trovano ancora oggi con una porta aperta, e a questi che hanno una porta aperta diamo un privilegio che viene a offendere tutti coloro che hanno rispettato la legge, viene a colpire la base fondamentale giuridica di ogni legge, perché dando a questa disposizione un valore retroattivo si viene a spezzare quell'ordine economico, giuridico e finanziario che si era andato costituendo in questi anni.

Quando si dimentica questo faticoso elaborato della giurisprudenza, questo faticoso lavoro della dottrina per giungere ad una interpretazione della legge che fosse più rispettosa dei principi di giustizia, si dimentica la realtà, portando tutte le parti, che si erano attenute a questa disposizione di legge, in un campo di nuovo marasma, di nuovi contrasti e di nuove interpretazioni.

Voi parlate di coloro che hanno pagato il prezzo. Ma quando l'hanno pagato? Immediatamente o successivamente? Io avrei potuto pagarlo nel 1949: e allora, questa esecuzione è completa, o non è completa? Colui che ha pagato nel 1949 ha diritto di dire che la somma deve essere rivalutata, o no? Coloro che si sono tenuti alla decisione della Cassazione nel 1949 e coloro che si sono tenuti alla decisione del Senato, che ha rigettato la legge, come si trovano? Sono questi, alcuni dei tanti argomenti, alcune delle infinite obiezioni che consigliano la Camera a non passare agli articoli.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Lecciso. Ne ha facoltà.

LECCISO. Onorevoli colleghi, non sono tra i firmatari di questa proposta di legge, ma dico subito che ad essa sono favorevole.

Se una critica si può e si deve fare, essa consiste nel rilievo fatto dall'onorevole Perlingieri: che la proposta venne presentata, e viene ora discussa, con enorme ritardo, quando, in gran parte, gli interessati hanno già subito le conseguenze di una legge riconosciuta — credevo unanimemente — ingiusta. Ma ciò non deve essere, a mio avviso, motivo per sottrarci all'obbligo di intervenire, sia pure tardivamente, per rimuovere i persistenti effetti di quella legge ed evitare danni maggiori.

L'onorevole Caserta ha ricordato i precedenti; ed io non mi soffermerò su di essi. Ma poiché l'onorevole Caserta e l'onorevole Tozzi Condivi hanno fatto accenno alla moralità della legge del 1941, io desidero ribadire che, in sede di conversione del regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, qualche voce si levò per rilevare, anche allora, la gravità del provvedimento, che sconvolgeva principi giuridici tradizionali e fondamentali.

Mentre alla Camera il relatore Brizzi, nella seduta del 30 ottobre 1941, disse che il provvedimento aveva il fine di frenare le perturbazioni nel mercato dei beni immobili durante il periodo bellico, all'altro ramo del Parlamento il senatore Scialoja, nella seduta del 19 novembre 1941, definì « assai grave, dal punto di vista giuridico, il regio decreto-legge 15 luglio 1941, n. 648 », e, riferendosi al decreto-legge 27 settembre 1941, affermò: « Non bisogna tacere che il rimedio adottato per eliminare ogni possibile elusione della legge sul plusvalore è di una estrema gravità dal punto di vista giuridico. Esso incide profondamente su istituti fondamentali del diritto delle obbligazioni, disciplinate dal nuovo codice. Non può, quindi, essere accettato che come provvedimento straordinario, transitorio, imposto da superiori e inderogabili necessità dell'attuale congiuntura bellica. È opportuno pertanto prendere formalmente atto del preciso limite di tempo che il decreto stesso pone alla propria applicazione ».

Finalmente, il decreto legislativo 20 febbraio 1945 abrogò il citato decreto-legge 27 novembre 1941 e la legge di conversione.

L'onorevole Riccio, nella sua relazione, e gli onorevoli colleghi che sono intervenuti nella discussione, hanno ricordato i pareri discordi, subito manifestatisi, sulla efficacia delle scritture non registrate anteriormente

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

alla entrata in vigore della legge di abrogazione.

A mio avviso, però, erroneamente si impostò la questione sulla retroattività o meno della legge; non si tenne presente che mentre il legislatore del 1941 aveva disposto che la legge si sarebbe applicata agli atti posti in essere fino alla data che doveva essere stabilita dal ministro delle finanze, nessun provvedimento venne successivamente emanato dallo stesso ministro delle finanze; venne invece la legge del 1945, la quale ritenne di servirsi della forma classica della abrogazione espressa, appunto per dar luogo alla reviviscenza delle scritture.

Come è stato autorevolmente affermato in giurisprudenza ed in dottrina, più che di irretroattività della legge, bisognava riconoscere che il decreto del 1941 aveva determinato una inefficacia temporanea, che non ha più ragion di essere, caduto il motivo che in deroga ai principi tradizionali e fondamentali ne aveva paralizzato la validità. Non si tenne neppure presente che nel disegno di legge originario, presentato nel 1945 al Consiglio dei ministri (che allora esercitava il potere legislativo) vi era la seguente disposizione: « Non può essere pronunciata, nemmeno nei giudizi in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, la nullità sancita dal decreto 27 settembre 1941, per gli atti compiuti anteriormente alla data medesima ».

Noi abbiamo appreso, attraverso la parola del ministro guardasigilli al Senato, quale fu il motivo per cui questo articolo aggiuntivo venne soppresso: non approvò il Consiglio dei ministri questa norma, ritenendo che dovesse la giurisprudenza trarre le conseguenze dai principi generali e specifici all'uopo dettati.

TOZZI CONDIVI. Non ho trovato cenno di questo.

LECCISO. L'ho letto nel resoconto del Senato. Tenga presente il discorso del ministro, il compianto onorevole Grassi.

TOZZI CONDIVI. Non era ministro nel 1945.

LECCISO. Senonchè, dopo varie incertezze, le sezioni unite della Cassazione, con sentenza in data 18 gennaio 1947 (che è stata qui citata), su parere difforme del procuratore generale, pur richiamando il principio *pacta sunt servanda* come « uno degli indici più caratteristici della elevatezza morale e civile di un popolo », ritenne che il legislatore non avesse risolto la questione in merito alla reviviscenza delle scritture, aggiungendo che « 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 esempio, di rendere possibile la registrazione tardiva e la conseguente reviviscenza di tutte le scritture private, in qualsiasi tempo redatte e non registrate entro il termine perentorio di cui all'articolo 2 del decreto-legge 27 settembre 1941, facendo salvi i giudicati precedenti e gli eventuali diritti acquisiti nel frattempo da terzi ».

Con tali precedenti i senatori Battista, Bo e Giardina, in data 10 dicembre 1948, presentarono al Senato una proposta di legge diretta a stabilire che la disposizione dell'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, si applicasse a tutti gli atti privati non registrati aventi per oggetto trasferimento di beni immobili o di diritti immobiliari in data anteriore o posteriore al regio decreto-legge 27 settembre 1941 n. 1015, eccetto che la nullità fosse stata dichiarata con sentenza passata in giudicato.

La proposta ebbe ampio dibattito al Senato, dove si manifestarono due correnti le quali, pur concordando sulla iniquità della legge del 1941, erano discordi nella formulazione del nuovo progetto, onde a maggioranza si decise di non passare all'esame degli articoli.

La proposta di legge, che ora viene presentata al nostro esame, supera le difficoltà sollevate al Senato, facendo anzi tesoro delle critiche che in quella sede vennero formulate. Non si affronta, infatti, il principio della retroattività della legge del 1945, ma si ritiene necessario e urgente regolare situazioni determinatesi per effetto di una precedente legge, ingiusta e immorale. Ed oggi sarebbe sommamente ingiusto se, riconosciuta la iniquità di quella legge, a seguito dell'invito formulato dal massimo consesso giudiziario, il Parlamento non intervenisse a regolare rapporti determinati dalla volontà dei contraenti, in contrasto con una norma abrogata, i cui effetti purtroppo sopravvivono. Può darsi infatti che le parti abbiano dato esecuzione all'atto, immettendosi l'acquirente nel possesso dell'immobile o riscuotendosi il prezzo da parte del venditore.

Vi è uno stato di fatto in contrasto con un regime di diritto, essendo la situazione regolata tuttora da un atto nullo. Ma anche se la esecuzione non ha avuto luogo è giusto che la parte sia messa in condizioni di ottenere l'adempimento del contratto, sempre che non vi sia stato pregiudizio sul normale

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

svolgimento dei rapporti per effetto di giudicato o di transazioni o di diritti quesiti dei terzi.

Non credo possa dubitarsi sulla opportunità, se non addirittura sulla necessità, di dire una parola chiara e precisa, che non solo abbia in pratica il risultato di regolare rapporti che son rimasti sospesi, ma consegua la finalità di ripristinare l'affermazione di principi di diritto, che il legislatore del 1941 ripudiò offendendo la tradizione giuridica del nostro paese.

Vi sono scritture che sono state registrate dopo il 1945 in forza della circolare del Ministero delle finanze in data 24 maggio 1945, n. 230 che, con riferimento al decreto legislativo 20 marzo 1945, n. 212, invitava gli uffici del registro ad eseguire la registrazione, sino a quell'epoca vietata.

Abbiamo quindi l'assurdo di scritture registrate a tuttora inefficaci in virtù di una legge abrogata che comminava la nullità in difetto di registrazione. E, ciò che è più assurdo, le parti, pur essendo allo stato attuale nulle quelle scritture per tardiva registrazione, non hanno neppure diritto al rimborso delle tasse di registro. Tale rimborso può ottenersi soltanto in determinati casi, che sono tassativamente indicati dalla legge. Essi sono: 1°) le sentenze di vendita forzata di immobili quando con altra sentenza, pronunciata in contraddittorio, delle parti interessate e passata in giudicato, la vendita sia stata dichiarata nulla; 2°) gli atti dichiarati nulli con sentenza pronunciata in contraddittorio fra i contraenti e passata in giudicato per vizio radicale che, indipendentemente dalla volontà e dal consenso delle parti, induca la nullità dell'atto sin dalla sua origine; 3°) le donazioni, quando si riferiscano a cose per le quali siasi verificata la evizione e lo spoglio per effetto di giudicato pronunciato in contraddittorio fra le parti interessate e la finanza, per una causa preesistente alle donazioni stesse; 4°) le convenzioni per causa e in occasione di matrimonio, allorché siano risolte o annullate.

Fuori di questi casi non mi pare sia consentito alcun rimborso. Non risponde quindi ad alcun principio di logica e di ragione aver disposto la registrazione di un atto radicalmente nullo, senza concedere all'interessato la possibilità di poter far riconoscere la efficacia della scrittura e comunque consentirgli il rimborso della tassa.

Vi sono scritture, poi, che per ignoranza — da parte degli interessati — della legge che comminava le nullità non sono state ancora

registrate. E, pure, le parti hanno dato piena esecuzione al contratto. È uno stato di cose che merita di essere al più presto sanato.

Si è parlato qui delle ragioni che giustificerebbero questa sanatoria. Alcuni dicono che dovrebbe essere fatta in favore dei contadini; altri si oppongono, perché questa legge agevolerebbe gli speculatori.

Il ministro guardasigilli disse al Senato: « Lasciamo da parte le idealità; noi non parliamo qui nè in nome dei poveri, nè in nome dei ricchi, ma in nome del diritto, che deve essere uguale per tutti ».

Onorevoli colleghi, premessa la mia adesione alla proposta di legge, credo di dover fare ora qualche osservazione e riserva.

Si propone che, ove non vi sia stata esecuzione, l'alienante o il promittente, che si era obbligato a trasferire l'immobile o il diritto immobiliare, consenta 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.

Ma, onorevole Riccio, in tal modo noi respingiamo la reviviscenza delle scritture al tempo stesso in cui la proclamiamo, e ripudiamo il principio *pacta sunt servanda* al tempo stesso in cui rimproveriamo al legislatore fascista di averne fatto scempio.

Imporre infatti la vendita in base al prezzo calcolato secondo il valore dell'immobile significa non tenere in alcun conto che gli impegni assunti, temporaneamente paralizzati per effetto di una legge fiscale ingiusta, oggi rivivono come conseguenza dell'abrogazione della legge stessa. Risponde a coerenza e ad equità che, ferma la volontà contrattuale, si proceda ad un aggiornamento del prezzo, tenuto conto della svalutazione monetaria.

Ormai la giurisprudenza ha ammesso il principio della rivalutazione ove trattisi di debito di valore. Non vi è dubbio che il prezzo debba essere rivalutato, ma nessuna ragione, giuridica o morale, giustifica un prezzo calcolato in base al valore dell'immobile. La svalutazione non deve costituire un vantaggio per una delle parti in danno dell'altra; e credo che su ciò sia d'accordo anche il relatore, il quale nella sua relazione ha impostato il problema, per quanto poi nella formulazione definitiva dell'articolo abbia affermato una proposizione contraria.

Dice l'onorevole Riccio nella sua relazione: « La norma di cui all'articolo 2 riconosce l'efficacia giuridica, ma, applicando principi generali, mentre ritiene obbligatorio il trasferimento immobiliare, impone una

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

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 ».

Senonché, all'articolo 2 non troviamo affermato questo principio: troviamo il principio opposto. Inoltre, non solo occorre rivalutare il prezzo, ma è necessario siano rivalutati anche gli acconti che eventualmente siano stati versati dall'acquirente. Su questo punto ho visto che sono stati presentati vari emendamenti, fra i quali uno dell'onorevole Capalozza che è letteralmente identico al mio.

Desidero fare un ultimo rilievo. La proposta di legge contempla due ipotesi: una concernente il regolamento di situazioni esistenti dopo l'abrogazione del decreto del 1941 per effetto dell'avvenuto trasferimento del possesso e del pagamento del prezzo: è ovvio che — come si è detto — il legislatore non possa disinteressarsi di una situazione di diritto e di fatto che merita di essere tutelata.

L'altra ipotesi concerne la mancata esecuzione. In questo caso — come abbiamo visto — si impone l'obbligo dell'esecuzione con aggiornamento del prezzo, tenuto conto della svalutazione monetaria.

Ciò che a mio avviso non si può condividere è il termine stabilito dal capoverso dell'articolo 2 per l'esercizio di tale diritto. Mi pare che, senza accorgercene, ricadiamo anche qui nello stesso errore del legislatore del 1941. Riconosciamo, cioè, la immoralità della norma che comminò l'inefficacia delle scritture per ragioni fiscali; in base al principio *pacta sunt servanda* disponiamo la reviviscenza delle scritture medesime, ma alla validità di queste diamo un termine. Trascorsi sei mesi, ove l'azione non sia sperimentata, le scritture, già colpite da nullità e da noi richiamate in vita, sono destinate nuovamente, e questa volta per sempre, a sepoltura, ove la parte non eserciti tale diritto.

Come si giustifica questa decadenza? Il legislatore del 1941 poteva trovare un adentellato nella guerra; noi non avremmo alcun plausibile motivo per stabilire termini che limitino l'esercizio del diritto privato e per disporre decadenze non dettate da alcuna ragione di diritto.

Noi, insomma, abbiamo un compito grave e delicato da assolvere: ripristinare il diritto paralizzato, come se l'impedimento che ne offuscò i principi non fosse mai stato, salvi, s'intende, i diritti dei terzi e rispettate in

ogni caso le nuove situazioni che o per volontà delle parti (transazioni), o per legge (giudicati) si siano formate.

Il Parlamento deve cancellare tutte le iniquità che la legislazione italiana con motivi e giustificazioni diverse subì per effetto di una politica soffocatrice di norme fondamentali, ed imporre con la certezza del diritto il rispetto della libertà contrattuale e l'osservanza dei diritti quesiti, come fondamentale garanzia di una società organizzata su solide basi giuridiche e democratiche. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Guerrieri Emanuele. Ne ha facoltà.

GUERRIERI EMANUELE. Onorevoli colleghi, rispetto a questa proposta di legge io ho una posizione di centro, analoga a quella assunta dall'onorevole Rocchetti; non mi sento di approvarla in tutto, ma non mi sento neanche nella condizione di doverla interamente respingere. L'onorevole Perlingieri ha iniziato il suo intervento con un rilievo interessante, di ordine politico: noi non dobbiamo dimenticare, egli ha detto, che una analoga proposta di legge è stata discussa e respinta al Senato.

Ora, è ben vero che è possibile ripresentare un progetto dopo sei mesi dacché è stato respinto, ma è anche vero che, se non siano intervenuti fatti nuovi, si può presumere (e di ciò bisogna tenere conto) che l'opinione allora prevalsa nell'altro ramo del Parlamento continuerebbe a prevalere qualora si trattasse di esaminare l'attuale proposta di legge. Senonché a me sembra che, se anche, in quel caso, si decise di non passare alla discussione degli articoli, il pensiero emerso dall'approfondita discussione che si svolse al Senato si possa riassumere nei seguenti termini: vi sono delle situazioni di fatto che sono in contrasto con le situazioni di diritto (*Interruzione del deputato Fabriani*), e verso le quali il legislatore non può non rivolgere la propria attenzione ai fini di una sanatoria. Sono i casi in cui le parti hanno dato esecuzione al contratto. In questi limiti la legge si giustifica, per tutto il resto no.

Onorevoli colleghi, secondo il mio modesto parere, questa soltanto è l'impostazione che noi dobbiamo dare all'attuale proposta di legge, la quale impostazione salva il principio contenuto nell'articolo 1, ma porta a respingere il principio contenuto nell'articolo 2, e cioè la reviviscenza incondizionata delle scritture colpite da nullità; sia pure col temperamento equitativo della rivalutazione del prezzo. Non vi è dubbio che il volere

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

far rivivere contratti già colpiti da nullità urta in maniera evidente contro il principio della irretroattività della legge. È inutile richiamare il precedente del decreto del 1941, perché se si fece male allora a mettere in essere una legge con effetto retroattivo, non ne consegue che si debba fare altrettanto oggi.

Mi pare, d'altra parte, che non sia privo di valore il rilievo già fatto da alcuni colleghi, secondo il quale la retroattività di quella legge fu una retroattività per modo di dire, in quanto essa fece obbligo alle parti di registrare le scritture che non erano ancora state registrate entro un determinato termine, e solo per il caso di inadempienza fu comminata la nullità.

Non vi è dubbio che la irretroattività della legge civile, se anche non scaturisce rigorosamente da una norma di carattere costituzionale, scaturisce dai principi generali del diritto a cui deve ispirarsi il legislatore, ed ha un valore fondamentale perché garantisce la stabilità e la certezza dei rapporti giuridici.

Ora, è evidente che se noi accettassimo la norma contenuta nell'articolo 2, daremmo luogo a tal riguardo, a conseguenze molto gravi, senza alcuna giustificazione.

Viceversa il principio contenuto nell'articolo 1 non ferisce il principio della irretroattività in quanto non trova la sua base nella scrittura nulla e non ha l'obiettivo di far rivivere la scrittura nulla, ma si fonda sulla esecuzione data concordemente dalle parti alla convenzione, si fonda sul fatto che le parti per il principio *pacta sunt servanda*, hanno riconosciuto il valore morale della convenzione e l'hanno rispettata, malgrado la comminata nullità.

Onorevoli colleghi, trattasi di situazioni che nel maggior numero dei casi sono ormai consolidate. Ed allora la legge interviene per sanare queste situazioni che scaturiscono dalla libera volontà delle parti, le quali hanno riconosciuto col fatto la esistenza di una specie di obbligazione naturale, il cui precipuo effetto è quello della irrevocabilità delle prestazioni già eseguite.

Esaminato sotto questo punto di vista, il progetto risponde a ragioni di moralità, perché tende ad evitare speculazioni tardive e disoneste e a dare un carattere di stabilità e di certezza ai rapporti giuridici che nascono dalle situazioni di fatto.

Più in là, onorevoli colleghi, non mi sembra che si possa andare; più in là sarebbe arbitrario ed anche pericoloso spingersi; per ragioni di carattere giuridico, per ragioni di

carattere morale, per ragioni anche di carattere pratico.

Per ragioni di carattere giuridico, perché le scritture non registrate sono ormai travolte nel nulla. E non mi pare che si possa fare buona accoglienza alla tesi accennata anche nella relazione dell'onorevole Riccio, secondo la quale nel decreto del 1941 si dovrebbe ravvisare, più che una nullità, un requisito di efficacia, una *condicio juris*. Non è possibile arrivare ad una simile conclusione di fronte alla chiara formulazione del decreto del 1941, che parla di una nullità assoluta; non è possibile sostenere una simile tesi dopo che il Supremo Collegio ha affermato la inapplicabilità della legge abrogativa del 1945 alle scritture stipulate anteriormente. Vorrei dire che la tesi non si sostiene di fronte allo stesso testo odierno, il quale all'articolo 2 prevede la reviviscenza delle convenzioni che non hanno avuto finora esecuzione, soltanto in favore di una sola delle parti, cioè dell'acquirente, e non anche del venditore, e con la ulteriore condizione che il contratto sia fatto valere entro il termine improrogabile di mesi sei.

Ora, se si fosse trattato soltanto di un requisito di efficacia, rimosso l'ostacolo il contratto dovrebbe evidentemente conseguire la sua piena validità per tutte le parti e senza alcuna limitazione. L'inserimento di questa duplice limitazione, e cioè una limitazione di carattere temporale (esperimento dell'azione entro il termine di sei mesi), e una limitazione di carattere personale, e cioè azionabilità del contratto da parte del solo compratore, è la più chiara dimostrazione che dal decreto del 1941 scaturì una nullità, a cui si vorrebbe rimediare con l'attuale proposta di legge.

Non vi sono, ripeto, ragioni giuridiche perché si dia questa portata alla legge. E non vi sono neanche ragioni di carattere morale, perché le parti si sono trovate in condizione di parità. L'una e l'altra, col non aver provveduto alla registrazione nel termine prescritto, sono incorse nella nullità. Non vi è ragione perché oggi si debba fare un trattamento preferenziale all'una parte anziché all'altra.

Non vi sono infine ragioni di opportunità pratica, perché ha pregio il rilievo fatto dianzi da un collega, che sono ormai passati parecchi anni dal decreto del 1941. Nuovi rapporti si sono creati, nuove situazioni giuridiche ed economiche sono succedute, che non varrebbe certo la pena di sconvolgere, allo scopo di far rivivere, di riesumare, contratti ormai dimenticati dalle parti. Prendiamoci pen-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

siero delle situazioni ancora vive, piuttosto. Senza dire che, così come è formulata la proposta di legge, si potrebbe anche osservare che l'articolo 2 non prevede nemmeno tutti i casi, perché secondo il testo l'alienante sarebbe obbligato a trasferire l'immobile solo qualora l'altra parte corrisponda il prezzo calcolato in base al valore che l'immobile ha al momento della domanda.

E non vi sono dei casi in cui non vi è, da parte dell'acquirente, l'obbligo di corrispondere un prezzo? Non può la scrittura contenere una permuta o una cessione in enfiteusi, in cui la prestazione dell'acquirente non si concreta nel pagamento di un prezzo? Come verrebbero disciplinati questi casi? Si dovrebbe, naturalmente, procedere per analogia, ma l'ipotesi non troverebbe comunque una precisa disciplina nel testo legislativo.

Altri dubbi e altre complicazioni sorgerebbero. L'articolo 3 fa salvi i diritti dei terzi. Quali? E soprattutto fino a quale termine? E chi potrebbe impedire frattanto le alienazioni (magari simulate), per rendere inoperante la legge?

Non so se l'emendamento Mannironi sia stato proposto con riferimento a preoccupazioni di questo genere, ma certamente con riferimento a tale eventualità è stato proposto l'emendamento Capalozza, che vorrebbe la presunzione di frode per i trasferimenti successivi all'11 giugno 1949!

Ma le presunzioni di tal natura sono arbitrarie ed ingiuste. Ed inoltre rimarrebbe a chiedersi: presunzione contro l'alienante o anche contro il compratore? E, se il diritto del terzo rimane salvo, residua una responsabilità per danni da parte del promittente o venditore?

Insomma, per questa via i dubbi e le complicazioni evidentemente non finirebbero più e noi avremmo una fioritura di innumerevoli liti, senza alcuna utilità pratica, dal momento che i proponenti della legge ritengono pur necessario di far carico al compratore (il quale voglia ottenere la revivescenza del contratto) di corrispondere il prezzo secondo il valore attuale dell'immobile. Lasciamo allora le cose come sono, e preoccupiamoci soltanto di quelle situazioni per le quali è giusto ed opportuno un intervento del legislatore.

All'articolo 3 si fanno salve anche le transazioni. Ma la transazione è caratterizzata dall'*aliquo dato aliquo retento*. Orbene, quando le parti non hanno transatto, ma sono state d'accordo nel riconoscere che la scrittura è nulla e come tale non può produrre effetti, questo non è qualche cosa di

analogo alla transazione? Non si può non dare un effetto giuridico a questo incontro della volontà delle parti. E se il riconoscimento della nullità, anziché in forma esplicita, è avvenuto in forma implicita, e si ricava dalla inerzia dell'una parte e dell'altra, se la scrittura fu dimenticata in fondo a un cassetto, considerata come cosa morta, e non se ne è più parlato, non vi pare, onorevoli colleghi, che questa situazione somigli molto a quella di una transazione, e non possa non avere il medesimo regolamento e non produrre i medesimi effetti? Ma tuttavia ciò non è previsto nella proposta di legge, e quindi sarebbe causa di altre incertezze.

Dopo aver fatto però questa critica della legge, io dico che, se noi vogliamo dare ad essa un contenuto apprezzabile, bisogna dare all'articolo 1 una formulazione meno rigorosa. L'articolo 1 parla di «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». Ora questa è forse una ipotesi molto rara. (*Commenti — Interruzione del deputato Fabriani*). Dato che vengo incontro alla sua tesi, onorevole Fabriani, perché mi contraddice? L'ipotesi è che vi sia stato il trasferimento del possesso e il completo pagamento del prezzo. Cominciamo collo stabilire che vi può essere stata una esecuzione completa della convenzione senza il duplice concorso del trasferimento del possesso e del pagamento del prezzo. Se vi è stata una vendita con riserva di usufrutto, non vi è stato trasferimento del possesso; e se vi è stata una concessione in enfiteusi, non vi è stato il pagamento di un prezzo. Mi sembra più semplice dire: «quando vi è stata esecuzione, quando almeno una delle parti abbia eseguito anche parzialmente la propria prestazione». Mi sembra necessario prevedere anche l'esecuzione parziale della prestazione, perché, osservavo poc'anzi, — la ipotesi di un completo adempimento è da considerarsi piuttosto rara. Possono essere frequenti i casi in cui per la perplessità determinata dalla incertezza della situazione giuridica, per la sopraggiunta e maliziosa resistenza o per altri motivi, la prestazione non sia stata interamente eseguita. Ma non se ne può trarre l'illusione che una prestazione non vi sia

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

stata. Naturalmente, perchè si possa parlare di esecuzione parziale, occorre un adempimento apprezzabile. Sarà compito del giudice di valutare, caso per caso, se tale adempimento vi sia stato. Qui occorre solo dire che l'efficacia del contratto, ai fini della sanatoria prescritta nell'attuale proposta di legge non può essere rigorosamente agganciata al presupposto del completo adempimento della prestazione. In tal caso si finirebbe col perdere di vista il principio informatore della legge stessa. Non si tratta di dare un premio a chi ha edempiuto, si tratta di accertare se vi sia stata una volontà concorde delle parti, rilevabile per *facta concludentia* e diretta alla esecuzione del contratto, donde la possibilità di prendere in buona considerazione anche l'ipotesi di una esecuzione unilaterale e parziale.

Ritengo che sia anche utile di sopprimere il riferimento alle obbligazioni assunte con la scrittura non registrata, per eliminare il possibile equivoco che la prestazione eseguita debba essere soltanto quella prevista nella scrittura medesima. Potrebbero rimanere esclusi con tale formulazione i casi in cui l'obbligazione è stata assunta con atto separato, oppure si ricollega a rapporti preesistenti.

Ma, se occorre prendere in considerazione l'esecuzione unilaterale e parziale, senza un rigoroso riferimento alla scrittura non registrata, occorre d'altra parte che l'esecuzione unilaterale sia stata accettata dall'altra parte. È questo un rilievo sostanziale che ha, secondo me, notevole importanza, perchè, come poc'anzi dicevo, gli effetti della sanatoria non possono scaturire dall'adempimento, bensì da situazioni di fatto concordemente poste in essere dalle parti, senza di che avremmo delle conseguenze assurde e inaccettabili. Colui il quale avesse fatto un'offerta reale e poi il deposito del prezzo, ponendosi quindi nella condizione di adempiere appieno la propria prestazione, avrebbe oggi diritto a vedere dichiarata la piena validità del contratto. Ma che cosa si potrebbe rimproverare all'altra parte che non avesse accettato l'offerta del prezzo, avvalendosi della nullità? Noi non possiamo conferire un carattere punitivo alla legge nei confronti di chi ha agito in conformità alla legge preesistente.

Che, se invece il venditore ha accettato il pagamento, malgrado la nullità comminata dalla legge, egli ha posto in essere col suo fatto una situazione di cose delle quali è giusto che accetti, definitivamente, le conseguenze.

L'articolo 2, secondo l'emendamento da me proposto, non è che uno sviluppo del primo articolo, giacché bisogna pur prevedere il caso, come ha già rilevato l'onorevole Rocchetti, che il prezzo non sia stato pagato in tutto o in parte, donde la necessità di una rivalutazione equitativa della somma dovuta. La formula da me proposta si discosta da quella del testo che mi sembra, in realtà, molto grave, facendo essa obbligo di considerare il prezzo calcolato in base al valore che l'immobile ha al momento della domanda.

È preferibile, invece, una rivalutazione equitativa, la quale lasci un margine di discrezionalità al giudice, così che questi possa tener conto di tutte le circostanze del caso. Al giudice bisogna solo fornire un criterio di orientamento per tale rivalutazione, donde il riferimento alla svalutazione della moneta.

In tal modo la funzione del giudice sarà più semplice, non comportando necessariamente la stima dello immobile, il che affaticherebbe evidentemente le parti, e renderebbe il giudizio più dispendioso.

In questi termini, onorevoli colleghi, e con queste limitazioni, io credo si possa approvare la proposta di legge in esame, la quale in tal caso, mentre regola opportunamente situazioni incerte, non arriva più a conseguenze eccessive e inaccettabili, e viene ricondotta alla funzione che le è propria, cioè ad una funzione di equità. (*Applausi - Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Lopardi. Ne ha facoltà.

LOPARDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi. Mi limiterò, in quest'ora ormai tarda, a fare soltanto alcune osservazioni che ritengo indispensabili, anche dopo quanto è stato ampiamente detto dai colleghi che hanno già parlato a favore della proposta di legge in esame.

A me pare che occorre tener presente, innanzi tutto, che la nullità comminata dal decreto-legge 27 settembre 1941 non si riferiva soltanto agli atti che fossero compiuti successivamente alla sua entrata in vigore, ma anche — direi soprattutto — agli atti che, stipulati anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge, non fossero stati registrati nei brevissimi termini che erano ivi stabiliti; e, precisamente, in 60 giorni per le vendite stipulate con scrittura privata non registrata, in sei mesi — mi pare — per le promesse di vendita redatte con scrittura privata, anche essa non ancora registrata.

Quindi, retroattività della legge: immoralità della stessa per quello che riguardava la retroattività, ma immoralità, direi, non mi-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

nore per ciò che si riferiva agli atti successivi, in quanto, comminandosi la nullità, si incitavano non soltanto coloro che prima della norma avevano venduto immobili con scrittura privata a non far valere la obbligazione liberamente contratta nel passato, ma si invitavano a ciò anche coloro i quali avessero, successivamente al decreto legge, venduto per scrittura privata, contravvenendo in tal modo al principio generale: *pacta sunt servanda* che è stato più volte ricordato, e ad una norma precisa del codice civile, articolo 1175, il quale prescrive che le parti in un negozio giuridico debbono comportarsi secondo le regole della correttezza.

Ma v'è di più. Il decreto legge 27 settembre 1941 importava conseguenze giuridiche veramente aberranti. L'onorevole Lecciso ha riferito quello che è stato in quel tempo il parere del senatore Scialoja. Io vorrei citare qualche esempio, che dimostri la verità di tale assunto.

Il decreto legge del settembre del 1941 comminava non soltanto la nullità delle vendite redatte con scrittura privata non registrata nei due mesi, ma anche la nullità delle promesse di vendita che fossero state stipulate in precedenza, qualora le scritture che le contenevano non fossero state registrate entro sei mesi, giungendo così a questa aberrazione giuridica: che, poichè vigendo il vecchio codice civile le promesse di vendita di immobili potevano essere anche verbali (in quanto allora non esisteva la norma, introdotta nel codice vigente, la quale prescriveva che la promessa di vendita doveva avere la forma prescritta dalla legge per la validità dell'atto di vendita perfetto), si giungeva alla conseguenza che, se vi era una promessa di vendita verbale, essa aveva valore e l'interessato poteva costringere l'altra parte a stipulare l'atto pubblico, o addirittura chiedere che fosse emessa una sentenza che valesse come atto pubblico, o almeno ottenesse il risarcimento del danno se, invece, vi era la promessa di vendita scritta (la quale è qualche cosa di più rispetto alla promessa verbale), soltanto perchè non era stata registrata nei sei mesi, doveva esserne dichiarata la nullità. Conseguenza assurda che, per quanto attiene a questo profilo, dimostra come la norma, che voleva essere soltanto una norma di carattere fiscale, producesse delle conseguenze giuridiche le quali — come si dovrebbe riconoscere da tutti i settori di questa Camera, qualunque sia la corrente politica alla quale si appartenga — sono veramente gravi, sarei tentato di dire disastrose.

Ma la situazione di fatto che, a seguito della norma, si creò in molte zone d'Italia, specialmente dell'Italia centro meridionale, fu ancor più grave, specialmente per tutti quei contratti di vendita, stipulati anteriormente al settembre 1941 con scrittura privata, non registrata nel termine di sessanta giorni dell'entrata in vigore del decreto-legge.

E non a caso il presentatore di questa proposta di legge è un deputato abruzzese, il quale, peraltro, non è avvocato. E che non sia un avvocato sia detto, questa volta, a sua lode, in quanto nessuno potrà pensare che la proposta sia stata fatta... tenendo presente qualche caso capitatogli nell'esercizio professionale.

Dicevo che non a caso il presentatore della proposta di legge è un abruzzese, perchè in Abruzzo da decine e decine di anni a questa parte (e specialmente anteriormente al 1941) tutti i contadini, soprattutto i contadini di montagna, hanno acquistato e venduto sempre per scrittura privata non registrata. I termini brevissimi per la sanatoria, cioè i due mesi previsti dal decreto legge, non furono assolutamente sufficienti per regolare gli atti di vendita intervenuti in decine e decine di anni; di modo che in Abruzzo si è avuto un completo sconvolgimento a seguito della norma di cui ci occupiamo. Vi sono infatti in Abruzzo migliaia di cause che non soltanto sono sorte in passato, ma che continuano ad essere iniziate anche oggi, in quanto è chiaro che colui il quale aveva venduto ieri per scrittura privata, ricevendo danaro che allora aveva un valore reale (mentre oggi ha un valore pressoché nullo) pretende di riottenere l'immobile (che, invece, attualmente ha un valore rilevante) restituendo le poche lire a suo tempo incassate. Con questa proposta di legge si tende a sanare questa situazione.

A me importa fino ad un certo punto il periodo che va dal 1941 al 1945 e che tanto preoccupa l'onorevole Caserta. Anche se la legge ha condotto ad aberrazioni giuridiche, dal 1941 al 1945 tutti potevano e dovevano essere a conoscenza della legge, la quale poteva e doveva essere rispettata. Ma, anteriormente, la legge non esisteva, e bastava aver redatto la scrittura privata e pagare la multa per registrare in ritardo tale scrittura senza che alcuna nullità fosse comminata. Ed allora non è ingiusto che successivamente quegli atti validi siano stati colpiti da nullità? Ebbe così a crearsi una situazione della quale, evidentemente, dobbiamo preoccuparci e che dobbiamo in qualche modo sanare.

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

E che anche il decreto luogotenenziale del 1945 (e debbo confessare il mio stupore nell'udire dal collega Tozzi Condivi che la Camera aveva emanato questa legge e aveva voluto espressamente cancellare la norma concernente l'irretroattività, sicché essa doveva provvedere solo per il futuro...

TOZZI CONDIVI. No, nel marzo del 1945 il Parlamento non sedeva. Fu il ministro!

LOPARDI. Ma, allora, fu criterio del ministro, o forse, più precisamente, di qualche burocrate o funzionario del Ministero; non fu il Parlamento!

Ad ogni modo un fatto è certo: che anche la legge del 1945 risulta immorale sotto certi aspetti, per la considerazione già esposta e cioè che in definitiva si prestava alla speculazione, in quanto... faceva fare un ottimo affare a colui che pretendeva la restituzione dell'immobile restituendo il denaro ormai svilito (il quale anche in passato aveva fatto un ottimo affare, ricevendo quel denaro che allora aveva un valore reale, mentre gli immobili ne avevano uno molto relativo).

E il comportamento della magistratura in questa materia ha dimostrato come essa tendesse a sanare la immoralità a cui si era giunti. Le magistrature di merito si sono sforzate in ogni maniera per cercare di ritenere validi gli atti non registrati tempestivamente secondo il decreto del 1941 e che, per una interpretazione rigida del decreto del 1945, avrebbero dovuto continuare ad essere nulli. Si è giunti così alla soluzione della *soluti retentio*, si sono prospettate mille tesi, pur di giungere alla validità dell'atto da parte delle magistrature di merito. La Corte di cassazione ha ritenuto — per vero — che si trattasse di nullità comminata dal decreto del 1941 e non di inefficacia. Quindi ha ritenuto impossibile la reviviscenza di quegli atti, e a tale conclusione è dovuta giungere per la precisa dizione della disposizione di legge, oltre che per i lavori preparatori della commissione ministeriale (perché soltanto lì fu discussa la questione e fu varato il decreto luogotenenziale). E infatti, per la dizione del decreto luogotenenziale del 1945, ha dovuto affermare che non potesse avere la disposizione di legge valore retroattivo, in quanto in essa si diceva che sarebbe entrata in vigore dal giorno successivo alla sua pubblicazione, senza aggiungere altro.

Fu costretta perciò a decidere che si trattava di scritture nulle, che non potevano rivivere a seguito del decreto luogotenenziale del 1945. Ma l'atteggiamento della Cassa-

zione dimostra contemporaneamente una ribellione vera e propria alla immoralità della legge, in quanto è giunta ad invitare in un certo senso — come fu ricordato — il legislatore a rivedere la norma. In altra decisione si è richiamata alla correttezza di colui che aveva chiesto la nullità dell'atto, dichiarando in sostanza: purtroppo la legge commina la nullità, ma noi ci richiamiamo al principio della correttezza, perché il diritto non sia fatto valere da colui il quale può invocarlo. Fino a giungere all'ultima sentenza, estensore Rivera (attualmente, mi pare, primo presidente della corte d'appello di Cagliari), la quale ha ribadito che l'atto è nullo, ma ha deciso che non si deve restituire da parte del richiedente la somma a suo tempo incassata, bensì una somma pari al valore attuale dell'immobile.

E per giungere a questa decisione la Cassazione deve avere fatto uno sforzo che non esito a definire tremendo, in quanto deve essere entrata nel merito, come pure ha dovuto forzare le norme di diritto per dire, ai fini delle migliorie apportate dall'acquirente, che si considera possessore di buona fede colui che ha posseduto l'immobile in virtù di un atto nullo. Infatti, se non si possiede un giusto titolo (un atto inesistente non può essere giusto titolo), non si può essere considerati possessori di buona fede.

Tutto ciò sta a dimostrare come la Cassazione abbia voluto superare in qualche maniera la immoralità della norma. Ma da questo al dire, come hanno sostenuto prima l'onorevole Caserta e poi l'onorevole Tozzi Condivi, che, avendo la Cassazione nella sua ultima decisione affermato questo principio, non vi sia ormai più bisogno che il legislatore sani definitivamente con un provvedimento di legge la situazione che si è creata, mi pare che ci corra parecchio. Perché? Perché la Cassazione può sempre modificare la sua giurisprudenza. Non è vero, perciò, che questa sentenza abbia posto la pietra tombale sulla situazione di fatto. Noi, purtroppo, abbiamo potuto vedere come, specialmente negli ultimi tempi, la Cassazione non sempre si è attenuta alla giurisprudenza che essa stessa aveva formato.

Possiamo esaminare, a mo' d'esempio, qualche caso. Mutuo pignoratorio: abbiamo tre sentenze della Cassazione, le quali affermano che la norma del codice attuale ha carattere interpretativo, e perciò è nullo il mutuo pignoratorio anche se stipulato imperante il vecchio codice. Successivamente una sentenza a sezioni unite afferma precisa-

DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 21 GIUGNO 1950

mente il contrario, e decide che la norma del codice attualmente vigente è una norma a carattere innovativo e non interpretativo. Perciò il mutuo pignoratizio contratto imperante il vecchio codice è valido.

In data posteriore pare vi sia altra sentenza che ritorna alle decisioni antecedenti.

Altro esempio: il trenta per cento sul prezzo del grano o cereali rispetto ai contratti di affitto con estaglio in natura (così detto premio di coltivazione).

Vi sono sentenze che hanno stabilito che quando l'affittuario non coltiva il grano, debba pagare anche il 30 per cento al proprietario non avendo diritto al premio di coltivazione. Ciò vale anche quando non versi ai granai del popolo, essendo il raccolto appena sufficiente per la famiglia e la semina.

Vi sono sentenze successive che affermano il contrario, altre sentenze di data posteriore che tornano all'antica giurisprudenza. E, ad uno o due giorni di distanza da queste ultime, altre sentenze, le quali dicono: è chiaro che, quando non coltiva grano, l'affittuario non debba pagare anche il 30 per cento del prezzo del grano al proprietario, perché, se non coltiva e non versa ai granai del popolo, egli non incassa questa somma. Ne consegue che non deve e non può dare al proprietario il denaro che non ha incassato.

Tutto ciò dimostra — se pur ve ne fosse bisogno — che la Cassazione può cambiare la sua giurisprudenza dall'oggi al domani. Cambia, anzi, con troppa facilità, anche se si giunse alla unificazione delle varie corti di cassazione, proprio per avere quell'unità di indirizzo, che, invece, per molti segni la Corte suprema mostra di non seguire. Ed allora l'argomento, secondo il quale la sentenza che rivaluta il prezzo dell'immobile al momento della riconsegna è definitiva, e perciò il legislatore non deve provvedere al riguardo, mi sembra un argomento che non ha alcun valore.

Ma, soprattutto, io penso che si debba guardare al fine che vuol raggiungere la proposta di legge, che si debba guardare alla sostanza, e non fermarsi alla formulazione di questo o quell'articolo. Questo o quell'articolo potranno avere delle lacune, delle manchevolezze; ma potranno essere emendate. Si potrà

apportare un emendamento che stabilisca, ad esempio, che la norma dell'articolo 1 debba riferirsi soltanto ai contratti stipulati al 31 dicembre 1941 o, comunque, a una data certa, non a quelli che vadano dal 1941 al 1945, venendo così incontro alle preoccupazioni dell'onorevole Caserta.

Ma la sostanza rimane; e noi dovremmo essere tutti d'accordo sulla sostanza e sul fine che la legge vuol raggiungere.

Vi sono state, poi, obiezioni nei riguardi dell'articolo 2, prima parte. Ma l'emendamento Mannironi già presentato prevede proprio i casi che l'articolo 2 non prevedeva. E così vi è un emendamento che trasforma, e radicalmente, l'articolo 2, per ovviare al pericolo di affermare il principio della retroattività della legge (per quanto questa dovrebbe essere un'eccezione, riferendosi a una legge precedente, che era stata retroattiva essa stessa). L'emendamento è dell'onorevole Guerrieri.

Quello che è il particolare può essere agevolmente superato. Ad esempio, il secondo comma dell'articolo 2, secondo me, dovrebbe essere abolito.

Ma la sostanza rimane, e quindi noi dovremmo approvare senz'altro la proposta di legge.

È fin troppo chiaro che la situazione sulla quale ci intratteniamo deve essere sanata. Non può bastare una sentenza della Corte suprema, la quale ha compiuto uno sforzo per superare le immoralità che si verificavano a seguito della legge eccezionale e della disgraziata formulazione del decreto luogotenenziale del 1945. Il legislatore ha il dovere di provvedere. Ed io sono certo che la Camera accoglierà, sia pure emendandola nel miglior modo possibile, la proposta di legge dell'onorevole Fabriani e di altri colleghi. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,55.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. ALBERTO GIUGANINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI