CCXLVII. SEDUTA

MERCOLEDÌ 13 LUGLIO 1949

Presidenza del Presidente BONOMI

INDI

del Vice Presidente ALBERTI ANTONIO

INDICE

Congedi . . . . . *Pag.* 9269

Disegni di legge:

(Presentazione) 9295

(Deferimento a Commissione permanente) . 9295

Disegno di legge: « Sanatoria delle scritture private relative a trasferimenti immobiliari nulle in forza della disposizione del decreto legge 27 settembre 1941, n. 1015 » (161) (di iniziativa dei senatori Battista ed altri) (Discussione):

ROCCO 9270
DE BOSIO 9272
BISORI 9274
CONCI 9278
AZARA 9279
COSATTINI 9282
MENGHI 9284
BO 9285
PROLI 9288
LAVIA 9290
RAFFEINER 9291
GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia* . . 9294

Domanda di autorizzazione a procedere (Annunzio) 9269

Interpellanza (Annunzio) 9296

Interrogazioni (Annunzio) 9296

La seduta è aperta alle ore 16.

BORROMEO, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori: Angelini Cesare per giorni 2; Ziino per giorni 15.

Se non si fanno osservazioni, questi congedi si intendono accordati.

Annunzio di domanda di autorizzazione a procedere.

PRESIDENTE. Comunico al Senato che il Ministro di grazia e giustizia ha trasmesso una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio contro la senatrice Palumbo Giuseppina, per aver preso la parola in una riunione tenutasi in luogo pubblico senza preavviso al questore (articolo 18 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773) (Doc. LXVI).

La domanda sarà trasmessa alla competente Commissione.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

Discussione del disegno di legge: « Sanatoria delle scritture private relative a trasferimenti immobiliari nulle in forza della disposizione del decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015 » (N. 161) *(di iniziativa dei senatori Battista ed altri).*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Battista ed altri: « Sanatoria delle scritture private relative a trasferimenti immobiliari nulle in forza della disposizione del decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015 ».

Prego il senatore segretario di dare lettura del disegno di legge, nel testo modificato dalla Commissione.

BORROMEO, *segretario*, legge lo stampato n. 161-A.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale su questo disegno di legge. È iscritto a parlare il senatore Rocco; ne ha facoltà.

ROCCO. Signor Presidente, onorevoli senatori, vi dirò brevemente quali sono le ragioni per le quali io non sono favorevole a questo disegno di legge. Mi pare innanzi tutto che questo disegno non segua le comuni regole della tecnica legislativa. Permettete, onorevoli colleghi, che io per necessità di cose mi rifaccia brevemente a quelle che sono state le vicende per le quali è passata, da un decennio a questa parte, la disciplina giuridica delle scritture private relative a trasferimenti immobiliari. Nel 1940, all'inizio della guerra, le casse dello Stato erano vuote; bisognava richiamare i capitali mobiliari all'acquisto dei titoli dello Stato; l'inflazione era incipiente.

La politica mirava ad impedire l'investimento immobiliare. Fu pertanto emanata una legge con la quale si istituiva un'imposta di registro del 60 per cento sul *plus* valore degli immobili. Ci fu una fuga di tutti, una evasione generale. Ricorderete che vi fu anche il cosiddetto « blocco dei notari » che passarono i guai loro perchè tutti operavano con la scrittura privata senza registrarla. Ed allora venne fuori un altro decreto, il quale disse: badate che non combinate niente se non registrate, perchè ognuno dei contraenti potrà recedere dalla convenzione. Ma neppure questo avviso valse a scuotere il compratore e a renderlo consapevole del pregiudizio cui andava incontro senza la registrazione.

Finchè venne il decreto del 1941 che sancì la nullità ad ogni effetto di legge delle scritture private relative ad immobili che non erano state registrate, dando un termine di sei mesi per sanare la mora, dopo la promulgazione.

Passarono così quattro anni con questa particolare regolamentazione giuridica finchè venne il decreto del 1945 che dichiarò la validità delle scritture private relative ad immobili che non erano state registrate. Si ebbe allora una vera battaglia forense, soprattutto alla periferia, dove io mi trovavo, per sapere se questa legge del 1945 avesse effetto retroattivo e per sapere se avesse dato validità giuridica alle scritture private antecedenti alla promulgazione. Le magistrature inferiori ondeggiarono, ma la Corte di Cassazione infine ha detto: no, la legge 1945 dà la validità alle scritture private susseguenti e non alle precedenti alla promulgazione della legge. Dopo questa decisione si formò quello che noi chiamiamo una *communis opinio*, la quale per alcuni anni è valsa a conciliare le opposte posizioni contrattuali ed anche a pacificare quei contrasti che avevano creato un'asprezza di rapporti. Di modo che oggi, nel 1949, possiamo dire che il campo è diviso in due zone: in una zona dovete collocare quei tali che si sono accordati, che hanno operato i trasferimenti e che hanno consegnato l'immobile eseguendo il contratto, e per questi credo che sia inutile la presente legge. Nell'altra zona ci sono i cosiddetti reprobi, quelli che non si sono accordati, che non hanno eseguito il contratto, che litigano e che sono in causa. Ora io domando: è giusto o non è giusto, è un bene o un male che questi litiganti stiano ad ascoltare serenamente la parola della giustizia, o dobbiamo noi intervenire con questa legge a spostare i termini della controversia? Perchè, onorevoli senatori proponenti, io non sono d'accordo con il vostro disegno di legge, in quanto esso è intempestivo. Voi siete arrivati troppo tardi. Sì, dite benissimo: ispirazione politica, ispirazione fiscale. Tutte le leggi hanno una ispirazione

fiscale, anche questa legge è coperta da un grande fiscalismo. Ma io mi sono chiesto: possiamo dire di essere ancora oggi nel campo del diritto pubblico o dobbiamo dire invece che l'aspetto politico del problema è stato assorbito dalla legge del 1945? La legge del 1945 ha dato quel che ha potuto dare, ha dato la validità alle scritture private non registrate, ma non ha dato la retroattività, perchè non la poteva dare. Quindi per me l'esigenza politica è finita, si può dire che la partita è chiusa. Tanto è vero che voi oggi, con questo progetto di legge, vi riducete ad incidere su rapporti che bene o male per alcuni anni sono stati regolati da leggi delle quali ognuno aveva il diritto di ritenere l'assoluta e piena efficacia. Il mio esimio collega, relatore Romano Antonio, ci chiama a compiere uno sforzo. Dice che noi dobbiamo tener presenti due fattori, dice che questa legge si propone due finalità: quella di interpretare la legge del 1945 e quella di integrarla. Se ho ben capito, queste sono le due finalità, una interpretativa e l'altra integrativa.

ROMANO ANTONIO, *relatore di maggioranza*. Bisogna leggere la relazione sulla legge del 1945.

ROCCO. Come si può parlare di funzione interpretativa di questa legge dopo che la legge del 1945 ha avuto quattro anni di esecuzione e ha portato tanti mutamenti nell'economia privata? E poi si può trarre l'elemento della cosiddetta interpretazione autentica, quale risulta durante la formazione della legge, nel corso dei lavori parlamentari, nelle relazioni parlamentari, nella Commissione e nella discussione in Aula. Ma quando il Parlamento ha votato la legge, quando il Parlamento la ha approvata, la legge appartiene esclusivamente alla Magistratura la quale sola la deve applicare, la deve interpretare; noi non la dobbiamo interpretare, perchè questa non è la nostra funzione e commetteremmo un abuso, una invasione di poteri che noi tutti i giorni stiamo deprecando qui.

COSATTINI. L'interpretazione autentica non è lecita?

ROCCO. L'ho detto poco fa; è quella che si ricava dai lavori parlamentari, ma quando questi sono finiti l'interpretazione autentica è finita e non rimane che quella normale che appartiene alla Magistratura. Noi siamo nel campo del diritto privato ed io modestamente non credo che noi possiamo colpire diritti privati che si sono consolidati validamente attraverso una legge cogente al tempo dell'acquisto. Noi in materia di diritto privato dobbiamo o non dobbiamo rispettare i diritti quesiti secondo la norma del nostro sistema giuridico e della nostra tradizione giuridica?

Io avrei finito questo mio breve intervento ma leggo ancora nella relazione un accenno alla proprietà contadina. Che c'entra la proprietà contadina? Qui non si tratta di una legge sociale. La proprietà contadina dobbiamo proteggerla con la riforma agraria, con un criterio unitario, organico; non la dobbiamo compromettere con queste anticipazioni che non possono portare a nessun effetto. Il contadino qui non c'entra affatto.

PROLI. Ma ci sono quelli che sono colpiti.

ROCCO. Ma non sono colpiti i contadini che non hanno potuto comprare: questo è un equivoco. Oggi il problema è quello di vedere se sia possibile assommare in una norma astratta di legge gli infiniti aspetti della vita contrattuale, come si è venuta sviluppando. Non dovete neppure dimenticare che siamo stati spettatori di un mutamento economico grandioso negli ultimi tempi.

Un'altra osservazione: ho sentito dire che si vuole mettere in causa il contadino lavoratore: per me il contadino lavoratore non ha potuto comprare nè la terra nè la casa; egli ha comperato la miseria e la fame, avuta dalla guerra e dal dopo-guerra. Se noi facciamo una inchiesta degli acquisti avvenuti in questo decennio, non troveremo mai il contadino compratore; troveremo invece il mercante di campagna, troveremo il massaro dei campi, ed essi sono un'altra cosa nella gerarchia economica della vita rurale.

Onorevoli colleghi, ho finito. Credo che questa legge non sia conveniente per nessuno e che porterà delle conseguenze non piacevoli: un subisso di cause ed un disordine nel mercato immobiliare. Creerete dei privilegi che non mi sembrano giusti. Per queste ragioni il mio voto è contrario al disegno di legge.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Bosio. Ne ha facoltà.

DE BOSIO. Illustrissimo Presidente, onorevoli colleghi!

Per rendersi conto dell'importanza e della portata del disegno di legge sottoposto all'esame del Senato, è necessario tener presente il complesso dei provvedimenti che, all'inizio della guerra e nei primi anni di questa, vennero emanati allo scopo di limitare l'investimento di capitali in immobili e di evitare il conseguente pericolo della svalutazione della lira.

Si tratta del decreto-legge 14 giugno 1940, n. 643, istitutivo dell'imposta speciale di registro nella misura del 60 per cento sul *plus* valore nel trasferimento degli immobili; del decreto legge 15 luglio 1941, n. 648, che dispose la facoltà del recesso unilaterale per le scritture private portanti trasferimenti immobiliari, ove non fossero registrate nel termine prescritto dalla legge fondamentale del 1923; infine del decreto 27 settembre 1941, n. 1015, che sancì la nullità assoluta — la legge detta « di diritto » — di tutte queste scritture private, se non registrate nei termini in esso stabiliti.

Dobbiamo al riguardo considerare due termini: l'uno di 60giorni dalla pubblicazione del decreto, per tutte le scritture private concluse anteriormente alla sua entrata in vigore; l'altro di venti giorni dalla data del contratto, per le scritture stipulate successivamente alla entrata in vigore dello stesso.

Il decreto del settembre 1941 venne convertito in legge il 29 dicembre successivo; questa legge durò fino a quando nel marzo 1945 venne emanato il decreto abrogativo 20 marzo n. 212, decreto pubblicato nella « Gazzetta Ufficiale » il 19 maggio 1945 ed entrato in vigore il giorno successivo.

Il disegno di legge nell'intenzione dei proponenti, mira ad eliminare i dubbi sorti in dottrina ed in giurisprudenza intorno all'efficacia nel tempo del citato decreto 20 marzo 1945, ed a mitigare le conseguenze derivate dalla rigida applicazione del decreto n. 1015 del settembre 1941. Lo scopo è senza dubbio degno di considerazione. Io ritengo però che il disegno di legge, anzichè risolvere la complessa situazione, anzichè portare dei vantaggi, provocherebbe uno stato di cose più complicato, creerebbe danni maggiori di quelli già verificatisi.

La questione relativa alla retroattività del decreto n. 212 del marzo 1945 è stata risolta ripetutamente e concordemente in senso negativo dalla Corte suprema, anche a sezioni unite, e dalla grande maggioranza delle Magistrature inferiori. Non intendo certo, egregi colleghi, dilungarmi intorno a questa pur interessante ed importante questione giuridica opportunamente sottolineata dall'onorevole relatore.

Desidero solo rilevare che non sono d'accordo con lui quando osserva che « il disegno di legge oggi proposto ha carattere quasi integrativo o interpretativo del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212 ». È vero che al « quasi » manca il « tutto », ma per convincersi che il disegno di legge non può avere natura integrativa o interpretativa, in altre parole che al decreto del marzo 1945 non può venir attribuita efficacia retroattiva, basta considerare che in esso la retroattività non solo non è prevista, nè espressamente, nè implicitamente, ma è tassativamente esclusa.

Il contenuto dell'articolo primo non ammette, a mio avviso, la possibilità di invocare la retroattività, sia pure implicita, mentre l'articolo secondo dice: « Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* », vale a dire il 20 maggio 1945.

Il problema che ci dobbiamo porre, onorevoli senatori, è quello di stabilire se, a quattro anni e più dall'entrata in vigore di questo decreto, dopo che bene o male molte sistemazioni contrattuali sono intervenute, varie situazioni si sono consolidate, dopo che da diversi anni queste scritture private sono nulle di pieno diritto, cioè sono inesistenti, sia opportuno farle rivivere, farle divenire valide ad ogni effetto di legge, in una situazione economica e finanziaria radicalmente cambiata.

L'onorevole relatore per la maggioranza, a sostegno del provvedimento proposto, rileva i seguenti tre motivi principali; il primo di questi è che molti acquirenti, specie quelli di scarsa cultura e residenti nelle campagne, hanno omesso la registrazione per ignoranza; della

nullità delle scritture private si sono avvantaggiati gli abbienti volontariamente trasgressori agli obblighi fiscali.

Alla prima osservazione è facile rispondere che l'ignoranza non esime dall'obbligo di rispettare la legge; se si dovesse adottare questo principio, il precetto legislativo rimarrebbe quasi sempre inefficace.

D'altro canto non ritengo che la maggior parte degli acquirenti appartenga alle categorie indicate dall'onorevole relatore. Le persone che durante la guerra generalmente acquistarono case e terreni non erano modesti lavoratori o piccoli coltivatori diretti, non era gente ignara della legge, ma affaristi che, largamente dotati di mezzi, frutto di speculazione, facile in quel periodo, si affrettavano a collocare i lauti guadagni in beni stabili. Erano affaristi che puntavano sull'aumento dei prezzi degli immobili, che acquistavano e vendevano da un giorno all'altro realizzando ingenti utili. La maggior parte dei compratori e dei rivenditori è costituita da questi speculatori di guerra.

Voci da sinistra. Questi li registravano i contratti!

DE BOSIO. Non è vero, compivano diverse rivendite, anche otto o dieci, senza registrare i contratti, e di ciò ho avuto occasione di accertarmi nell'esercizio della mia professione.

Non possiamo pertanto, onorevoli colleghi, condividere questo punto di vista della relazione, e meno che meno l'opinione, secondo la quale, della decadenza dei contratti si sono avvantaggiati gli abbienti, volontariamente trasgressori agli obblighi fiscali.

Chi sono questi abbienti? Evidentemente i venditori. Ora, i venditori originari, non i successivi, non erano in genere abbienti che vendevano per lucro o a scopo speculativo; durante la guerra, vendeva solo chi vi era costretto da necessità. In un clima in cui la lira andava svalutandosi e l'investimento di denaro in immobili era forte, non si vendeva per capriccio o per spontanea elezione.

Le ragioni erano varie: debiti da soddisfare, mancanza di mezzi per provvedere al sostentamnto della famiglia, specie se qualche membro di questa, che normalmente procurava col lavoro i mezzi per vivere, era in guerra, o prigioniero o sui monti come partigiano; il timore di vedere in pericolo o distrutta la casa; invaso o rovinato il fondo. Queste, alcune delle ragioni principali che inducevano i proprietari a vendere i loro beni. Poco male, quindi, se, qualche volta, la speculazione posta in essere nei loro confronti non sortì effetto.

Nè si dica che questi abbienti si sottrassero volontariamente agli obblighi fiscali. È risaputo che la tassa di registrazione è a carico del compratore, per cui gli obblighi fiscali non potevano venire trasgrediti da chi non era tenuto per contratto a soddisfarli.

E passiamo al secondo motivo che, come il precedente e quello che vedremo poi, si occupa e preoccupa soltanto degli acquirenti, essendo dato per pacifico che i venditori sono *a priori* avvantaggiati.

Si prevede l'ipotesi di contraenti che prima della guerra e nel primo periodo del dopoguerra acquistarono immobili o diritti immobiliari e, successivamente, per la caducazione delle scritture private dovettero adattarsi a corrispondere un prezzo più elevato. La situazione è certo delicata; è necessario però tener presente le disposizioni legislative: per i contratti conclusi anteriormente al decreto era stabilito, come abbiamo visto, un termine per regolarizzarli, di 60 giorni dalla entrata in vigore della legge; per i contratti stipulati dopo, dovevasi osservare il termine normale.

I compratori, del resto, non erano, come leggesi nella relazione, povera gente che viveva del proprio lavoro, del frutto del « campicello ». Abbiamo visto chi erano generalmente. Non escludo che vi siano stati anche dei modesti compratori, specie nel periodo prebellico, ma, egregi colleghi, per favorire questi pochi non mi sembra giusto emanare una legge, che in fin dei conti, andrebbe a vantaggio dei molti affaristi e speculatori di guerra.

Gli argomenti accennati servono a rispondere anche al terzo motivo addotto nella relazione, secondo il quale il venditore approfitta di una nullità sancita nell'interesse del fisco. Non è esatto affermare che la nullità sia stata stabilita soprattutto per ragioni fiscali. I motivi, come abbiamo rilevato, furono diversi, e ben più sostanziali; il problema fiscale era secondario.

Lo ammetto, vi sono motivi a favore e ragioni contrarie. Ho soppesato e meditato gli uni e le altre; ho esaminato scrupolosamente lo stato delle cose, valendomi anche della mia modesta ma lunga pratica professionale, interpellando altri avvocati e diversi notai. Dopo questa meditazione e ricerca sono dovuto pervenire alla conclusione che l'emanare una legge nei termini proposti da questo disegno creerebbe più danni che vantaggi, ingiustizie maggiori di quelle fino ad oggi verificatesi.

D'altro canto abbiamo constatato che il far rivivere questi atti non raggiunge gli scopi di equità e di giustizia che i proponenti il disegno di legge si erano prefissi, come molto chiaramente ha posto in evidenza l'onorevole relatore per la minoranza nella breve ma efficace sua relazione.

Nè può indurmi a mutare parere l'invocazione, fatta dall'onorevole relatore per la maggioranza, del principio *pacta sunt servanda*. Siamo d'accordo: violare questo principio, di natura prevalentemente morale, significa scuotere dalle fondamenta la fiducia tra gli uomini. Ma un patto va rispettato in quanto sia giuridicamente perfetto. Ora le convenzioni di cui trattasi per tassativa disposizione di legge non sono perfezionate; e nulla importa che la legge sia più o meno giusta: *dura lex sed tamen lex*.

Mi affretto a concludere con il riaffermare il principio di politica legislativa: di lasciare sussistere per la certezza dell'ordinamento giuridico quanto siasi creato sotto l'imperio della precedente legge.

Il precetto della non retroattività della legge, sancito nel nostro Codice, anche se non è vincolante per il legislatore a titolo di norma costituzionale, si indirizza non pertanto a lui come precetto di diritto naturale che il potere legislativo deve osservare.

Io penso che il Senato, nel momento in cui esprimerà il suo voto per il passaggio o meno alla discussione degli articoli del proposto disegno di legge, debba tener presente, particolarmente, questo precetto.

Infatti, se ad esso è ammissibile derogare per esigenze di ordine pubblico, nell'interesse generale, mi sembra che a tale deroga non si possa ricorrere per la tutela di diritti, di interessi di singoli privati, anche se, in certi casi, possano apparire od essere meritevoli di considerazione.

Voglia la onorevole maggioranza della Commissione prendere atto che i rilievi da me esposti, interpretando anche il pensiero di altri egregi colleghi, non sono dettati da spirito ipercritico, ma da una serena ed obiettiva valutazione del problema nell'interesse generale. *(Applausi e congratulazioni)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bisori. Ne ha facoltà.

BISORI. Dopo due oratori totalmente contrari, eccone uno limitatamente favorevole.

Non posso non intrecciare alla discussione generale l'illustrazione di alcuni miei emendamenti, almeno per la parte in cui investono l'ossatura generale del disegno di legge.

Secondo me, gli emendamenti del Governo rappresentano un sensibile miglioramento dell'originaria proposta Battista. È mia opinione che noi dobbiamo accogliere quella proposta, migliorata dagli emendamenti del Governo. Ma aggiungerei che, se ci mettiamo sulla strada degli emendamenti del Governo, possiamo ancora fare un po' di cammino e migliorare ulteriormente la proposta Battista, restringendo ancora la portata della sua applicazione.

Partiamo praticamente dal considerare le varie situazioni di fatto che si sono generate in conseguenza del decreto del 1941.

Prima ipotesi. Vi sono state alienazioni o promesse di alienazione che hanno avuto pacifica esecuzione, nonostante la nullità. La buona fede in questi casi ha prevalso sulla legge, sulla disposizione che comminava la nullità. Il compratore pagò tutto il prezzo; entrò in possesso; talora è stato perfino riconosciuto proprietario, in occasione della formazione del nuovo Catasto (ma ciò, mancando una trascrizione, non ha prodotto effetti *erga omnes*); nessun atto di disposizione l'antico proprietario o i suoi aventi causa hanno poi compiuto sui beni; in nessuna divisione quei beni sono stati compresi. L'antico proprietario, insomma, ed i suoi aventi causa non si sono più considerati proprietari di quei beni: sicchè la situazione, oggi, è integralmente dominata dall'atto nullo. È mai possibile che, in

questi casi, dopo abrogato il decreto del 1941 da quello del 1945, si debba, perchè il decreto del 1945 non è retroattivo, continuare a considerare nullo il vecchio atto che le parti hanno integralmente rispettato? No! Secondo me considerazioni ovvie di moralità impongono di considerare valido, in questi casi, quell'atto: e ritengo utile che si faccia una legge per dichiararlo valido. In altre parole: bisogna sanare legalmente una situazione che sarebbe iniquo disfare. E questo credo fosse sostanzialmente lo spirito dell'originaria proposta Battista.

Non si dica che, se le parti son d'accordo, potrebbero procedere oggi ad un nuovo atto che prendesse il luogo di quello nullo. A volte il venditore o il compratore son morti; hanno lasciato numerosi eredi; non tutti questi eredi — dopo la guerra! — sono rintracciabili, e necessariamente bisogna risalire all'atto nullo per stabilire il passaggio di proprietà.

Non posso quindi seguire i due oratori che mi hanno preceduto e che vorrebbero rigettare in blocco il disegno di legge. Sarà questione di limiti e di forme; ma vi sono dei casi in cui una norma che sani ci vuole.

Seconda ipotesi. Vi sono invece stati dei casi in cui, di fronte alla nullità comminata dal decreto del 1941, le parti si accapigliarono in liti, o addivennero a transazioni, od anche semplicemente a pacifico riconoscimento della nullità.

Così, per esempio, sono intervenute sentenze che hanno dichiarata la nullità: e sono anche passate in giudicato. Nessuno può pensare a disfare il giudicato. E sia la proposta Battista sia gli emendamenti governativi dichiarano che il giudicato non si tocca.

Nello stesso modo sono intervenute spesso delle transazioni fra le parti. Perchè, se si rispetta il giudicato, non si rispettano anche le transazioni? E non mi si dica che le transazioni si riferivano ad un titolo nullo: ciò non toglieva che le transazioni fossero perfettamente valide: l'articolo 1972 del Codice civile dispone che, quando la transazione si riferisce (com'era in questi casi) ad un titolo nullo, ma non illecito, il suo annullamento può chiedersi solo dalla parte che ignorava la nullità. Ora — anche a prescindere da questioni di diritto (che ho sentito agitare) circa l'*ignorantia legis* e la sua ammissibilità o meno in questa materia — sta, in fatto, che il decreto del 1941 fu noto a tutti, anche sulle montagne, quanto meno perchè i notari, i geometri ed altri professionisti che assistono in questi affari anche i contraenti più modesti illustrarono l'esistenza di quel decreto agli interessati. L'ipotesi, quindi, che qualcuno transigesse su una scrittura non registrata, ignorandone la nullità, è un'ipotesi campata in aria, che praticamente non può essersi mai verificata. Bisogna occuparci, quindi, io credo, anche delle transazioni, delle quali sia la proposta Battista, sia gli emendamenti governativi si occupano. Ed ho visto, con piacere, che anche i senatori Azara ed altri, in un loro emendamento posteriore ai miei, parlano delle transazioni.

Ma non basta. La transazione presuppone l'*aliquid datum* e l'*aliquid retentum*: vi è transazione solo quando ciascuna delle parti rinuncia a qualcosa, che le spetta, in favore dell'altra parte. Per le scritture nulle, invece, è spesso accaduto che gli interessati fecero non transazioni vere e proprie, ma mere rinuncie reciproche: semplicemente riconobbero la nullità della scrittura e, senza nulla concedersi a vicenda, attuarono quelle che erano le conseguenze dell'annullamento: diedero esecuzione alle norme legislative sulla nullità: il compratore riebbe il suo prezzo o la sua caparra; il venditore riebbe o tenne il suo immobile: ciascuno, insomma, riprese quello che gli spettava. Ora, secondo me, non sarebbe pensabile che, dopo svariati anni, il compratore potesse dire, in base alla legge che ora stiamo discutendo: « caro venditore, quella convenzione che concordemente riconoscemmo nulla anni fa, e che allora era nulla, oggi invece è diventata valida; io quindi ti pago nuovamente il prezzo che mi rendesti, e tu mi dai l'immobile che avevo comperato ». La certezza dei rapporti giuridici vuole che non si torni sopra a questi rapporti ormai consensualmente definiti non con transazione, ma con una rescissione. E non mi si dica che con la parola transazione si indica anche la rescissione: si darebbe con questo alla parola transazione un senso che non ha mai avuto.

Tanto per cominciare, dunque, io credo che si debba — per rispettare quello che finora è stato il contegno delle parti, per non creare li-

tigi e contrasti dove oggi è la quiete — dire — ma con parole chiare e taglienti, non con formule sibilline e stiracchiabili — che, dove il trasferimento è stato rispettato nonostante la nullità dell'atto, questa nullità non può ormai essere dichiarata; ma che dove invece, di fronte alla nullità, sono intervenuti giudicati o transazioni od anche rescissioni amichevoli, la nullità resta ferma: non si può pensare a far rivivere il rapporto.

E non mi si dica che con questo facciamo della casistica. È fuor di luogo parlare di casistica, o di eccesso di casistica, per un disegno di legge che si esaurisce in tre articoli, o al massimo in quattro. Ma poi questo incubo della casistica dobbiamo una buona volta scrollarcelo di dosso. Per secoli e secoli le nostre repubbliche, le nostre legislazioni regionali hanno avuto — nell'ambito del diritto comune — leggi che erano veri manuali di casistica. Ammettiamo pure di non voler giungere a degli eccessi di casistica; ma neanche dobbiamo aborrire dalla casistica. Non dobbiamo, soprattutto, andare all'eccesso opposto: non dobbiamo trincerarci, quasi per pigrizia, in formule generiche, anodine, siderali (vorrei dire), che, tirate poi giù di fronte ai fatti, non danno luogo a soluzioni ragionevoli, o sono fonte di incertezze e litigi, oppure passano con sublime noncuranza ed ingiustizia su fattispecie addirittura contrapposte. Bisogna uscire dal letto di Procuste delle formulette troppo generiche e inaderenti alla realtà.

Per rispetto alla realtà vengo ad esaminare un altro ordine di ipotesi. Talora il venditore, forte della nullità della scrittura — forte non solo giuridicamente, ma anche moralmente di quella nullità, che era assoluta e definitiva secondo (allora) una legge dello Stato — ha rivenduto a terzi i beni che aveva già venduto con la scrittura. Li ha venduti in tutto o in parte. I terzi acquirenti hanno trascritto oppur no, hanno registrato oppur no il nostro titolo. Che dobbiamo fare di fronte a questi casi? Il progetto Battista non se ne occupa. Gli emendamenti governativi neppure se ne occupano; anzi ammettono la reviviscenza, fra le parti, dell'originario rapporto nullo anche quando vi sono diritti di terzi, e salvi soltanto questi diritti.

Io, invece, sarei contrario alla reviviscenza in questi casi in cui la situazione non è più così netta come *ab origine*, ma è ormai alterata da atti che vi si sono successivamente sovrapposti. Se il venditore, in questo frattempo, o i suoi aventi causa hanno trasferito a terzi, o promesso di trasferire, gli immobili o li hanno compresi in divisioni che sarebbe malagevole disfare; — se tutto questo è stato operato con atti aventi data certa anteriore alla presentazione del disegno di legge Battista, che avvenne il 10 dicembre 1948: e quindi non per sfuggire ad un'eventuale applicazione di questo disegno di legge, ma nella giusta opinione che la scrittura originaria era nulla —: noi non possiamo, secondo me, alterare successivamente la nuova situazione che si è così determinata. Non possiamo alterarla, non dico in danno dei terzi che nel frattempo hanno acquistato diritti, ma neanche nei rapporti fra le parti e nell'ambito dell'originario contratto per scrittura nulla: perchè il venditore, rivendendo a terzi e considerandosi sciolto dalla scrittura nulla, si comportava secondo la traccia che allora gli dava il legislatore; ed il legislatore oggi non può cambiare, retroattivamente, quella traccia per far risorgere rapporti che fino a ieri esigeva fossero considerati nulli: rapporti che il venditore, fidandosi appunto del legislatore, giustamente considerava nulli. Non può il legislatore mettere nei pasticci il venditore: non può metterlo di fronte a due atti validi: quello concluso nullamente mentre vigeva il decreto del 1941, e che ora rinvivirebbe; e quello concluso dipoi validamente. In questi casi, secondo me, la situazione non è più fluida come era quando fu firmata la scrittura nulla e come, secondo me, deve ancora essere perchè si possa equamente applicare l'articolo 2 del progetto governativo: in questi casi la situazione si è venuta, in tutto o in parte, a solidificare in forme diverse da quelle segnate dalla scrittura nulla: e non toccherei una cristallizzazione, totale o parziale, che ormai si è già formata altrimenti. Perciò non mi soddisfa la formula governativa « salvi i diritti dei terzi », che è nel secondo comma dell'articolo 1, che è richiamata nel terzo comma dell'articolo 2 e che è poi ripresa da un emendamento Azara. Io redigerei un se-

parato articolo 3, in cui si escludesse la reviviscenza anzitutto quando c'è stato giudicato o transazione o rescissione; e poi anche quando ci sono atti di disposizione o divisione registrati; e si escludesse, in questi casi, la reviviscenza non solo nei rapporti coi terzi, ma anche nei rapporti fra le parti.

Aggiungo che questo — per quanto riguarda il giudicato e le transazioni di cui anche il Governo e il senatore Azara si preoccupano — mi sembra necessario, oltretutto, per una ragione formale. Mi pare improprio dire, come fa l'articolo 1 governativo, seguìto dall'emendamento Azara, nel primo comma: « non può essere pronunciata la nullità » eccetera, e nel secondo comma: « sono salvi gli effetti dei giudicati » eccetera. C'è una certa contraddizione, almeno letterale, fra il rendere indichiarabile la nullità e l'ammettere, praticamente, che la si tenga ferma di fronte a giudicati o a transazioni che la dichiarano. Il giudice, per esempio, di fronte ad una transazione, dovrà nello stesso tempo astenersi dal dichiarare che l'atto originario era nullo, ma far salvi gli effetti della transazione che lo dichiara nullo: il che praticamente equivale a dichiararlo nullo! Piuttosto che ammettere (mi sembra) questo stridente meccanismo di statuizioni un po' contraddittorie è preferibile dire che la reviviscenza non si applica in modo alcuno quando vi sia stato giudicato o transazione o rescissione.

Con questo ho delimitato due campi nei quali, secondo me, la reviviscenza dovrebbe applicarsi in pieno o non applicarsi affatto.

Non applicarsi affatto, neanche nei rapporti fra le parti, quando (secondo l'articolo 3 che io ho proposto) vi siano stati giudicati, transazioni o rescissioni oppure atti a favore di terzi, o divisioni.

Applicarsi in pieno quando nulla di tutto questo vi sia stato e siano invece stati eseguiti il trasferimento della cosa ed il pagamento del prezzo: quando insomma la scrittura nulla sia stata rispettata.

Al di fuori di questi due campi ben delimitati c'è — secondo me — un terzo campo incerto, a cui si riferisce l'articolo 2 dell'emendamento governativo.

Immaginiamo che — non sussistendo giudicati, transazioni o rescissioni, nè trasferimenti a terzi o divisioni, e non essendovi neanche stata immissione in possesso a favore dell'acquirente per scrittura nulla e pagamento per parte sua del prezzo — il vecchio proprietario sia rimasto al possesso dopo l'atto nullo. In questa situazione che si dovrà fare? Gli emendamenti governativi propongono che in questa situazione, non ben definita, la reviviscenza avvenga purchè il compratore la chieda entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge e paghi il prezzo attuale dell'immobile.

Io son perplesso. Ho idee chiare sulle situazioni chiare di cui ho parlato prima; ma circa questa situazione non ben definita non ho neppure io idee ben definite, lo confesso.

Da un lato si potrebbe dire: facciamo rivivere l'accordo che moralmente era valido e che solo per ragioni fiscali fu dichiarato invalido.

D'altro lato si può rispondere: non era illecita la norma fiscale che comminava la nullità e pertanto i cittadini dovevano, o per lo meno, potevano rispettarla finchè vigeva. Ciò essendo, perchè lasciar ferma la nullità quando vi fu giudicato o transazione o rescissione, punendo così coloro che, di fronte alla norma comminante la nullità, vi si piegarono spontaneamente, o furon piegati dal giudicato; e premiare, d'altra parte, con la reviviscenza, coloro che non vollero piegarsi a quella norma, che non vollero conciliare, che si ostinarono nelle cause e le trascinarono più a lungo che fosse possibile?

Se vogliamo evitare ingiuste disparità dobbiamo forse, anche di fronte a costoro, negare la reviviscenza: dobbiamo cioè depennare dal progetto governativo l'articolo 2 e lasciare in piedi solo il primo comma dell'articolo 1 temperato — a mio modesto avviso — dai miei emendamenti.

Certo è che se, invece, votassimo l'articolo 2 del progetto governativo e concedessimo la reviviscenza che quest'articolo ammette, bisognerebbe, nei casi previsti dall'articolo 2, rivedere anche il prezzo. Per questa ipotesi che l'articolo governativo venga approvato, ipotesi per la quale ho formulato vari emendamenti, sorgono varie questioni.

L'articolo 2 nel testo governativo dice che il compratore potrà acquistare oggi pagando

« il prezzo calcolato in base al valore che l'immobile o il diritto immobiliare ha al momento della domanda ». Non mi par giusto.

Anzitutto altro è il prezzo contrattuale, altro il valore effettivo dell'immobile. Bisognerebbe, secondo me, riferirsi non al valore effettivo dell'immobile, ma al prezzo contrattuale: e precisamente al valore attuale del prezzo contrattuale. Fermo questo criterio, il valore attuale di quel prezzo andrebbe determinato equitativamente (ed in questo sarei d'accordo, sempre in linea di ipotesi, col senatore Azara) dal giudice tenendo conto del cambiato valore della moneta: l'apprezzamento equitativo del giudice sarebbe, mi pare, una grande garanzia per tutti.

Seconda considerazione. E se furon pagati degli acconti, magari in più tempi? Il progetto governativo non parla affatto di questi acconti; ma è ovvio che, se in passato ne furon pagati, andrebbero oggi computati non nel loro valore nominale, ma nel loro valore sostanziale ed effettivo ad oggi. Se, putacaso, fu pagato un acconto di 100 nel 1941, quell'acconto andrebbe valutato oggi 4 mila o 5 mila, di contro al totale prezzo che pure sarebbe rivalutato ad oggi secondo l'articolo 2. Anche il problema di questi acconti verrebbe automaticamente risoluto col sistema di affidare al giudice una generale rivalutazione equitativa.

Sempre in tema di valori, un'altra questione dobbiamo prospettarci. Se la nullità resta ferma, per una ragione qualsiasi, e se il compratore del 1941 (lo chiameremo così, per intenderci) aveva pagato delle somme al venditore, in che moneta le riavrà? Nella moneta svalutata d'oggi? Oppure riavrà una somma che valga, oggi, quel che valevano quelle somme quando furon pagate?

La Cassazione, con sentenza 28 aprile 1949, n. 1013 della prima Sezione, ha detto che il compratore deve riavere il valore attuale di ciò che pagò, calcolato in base al valore attuale dell'immobile.

Io proporrei — giacchè facciamo (se la facciamo!) una legge per regolare le sequele dei decreti del 1941 e del 1945 — che questa legge non ignorasse la questione delle somme da restituire, e che, in un articolo 4 che aggiungerei, stabilissimo che per le restituzioni dovute dall'alienante o promittente alla controparte si applicherà l'identico criterio che, ipoteticamente, ho prospettato per le rivalutazioni previste dall'articolo 2: anche le restituzioni, cioè, dovrebbero, secondo me, venir rivalutate equitativamente dal giudice tenendo conto della svalutazione della moneta.

L'aggiungere questo articolo 4 avrebbe, secondo me, due vantaggi. Primo: temperebbe il rigore del principio affermato dalla Cassazione: ad una valutazione meccanica, direi, attuata su freddi dati tecnici e statistici, sostituirebbe una valutazione dichiaratamente equitativa, attuata tenendo conto anche di considerazioni umane e di specie. Secondo: questo articolo 4 potrebbe a disporre armonicamente l'uso di un medesimo metro, temperato ed equitativo, sia per l'ipotesi dell'articolo 2, che si paghi cioè un supplemento di prezzo, sia per il caso che si receda dall'acquisto e si riabbia indietro ciò che si pagò.

Queste sono le mie idee principali sulla sostanza del disegno di legge. Su altre questioni di dettaglio, e particolarmente di forma, concernenti i miei emendamenti, mi riservo di tornare quando li discuteremo. *(Approvazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Conci. Ne ha facoltà.

CONCI. Onorevoli senatori, dopo i lucidi e tanto convincenti discorsi dei due primi oratori io potrei senz'altro rinunziare alla parola o tutt'al più richiamarmi alle loro conclusioni.

Quanto a lei, onorevole senatore Bisori, la prego di perdonarmi se io le dico che i dubbi espressi e le obiezioni da lei stesso sollevate contro la sua tesi mi hanno pienamente confermato nel mio modo di vedere e cioè di essere assolutamente contrario al disegno di legge in discussione. Ella, onorevole Bisori, ha accennato alla necessità di rimettere la decisione agil avvocati e ai giudici. Ma questo porterebbe ad una quantità di cause che potrebbero essere un bene per il ceto degli avvocati, per il quale ho la più grande simpatia avendo esercitato l'avvocatura per un quarantennio, ma che non può essere normativo. Noi dobbiamo naturalmente pensare all'interesse generale ed evitare la possibilità di dar luogo a molte cause.

Qual'è il terreno, l'oggetto del dissenso fra la maggioranza e la minoranza? Sono i contratti non registrati nell'epoca intermedia tra il decreto del 27 settembre 1941 e il decreto del 20 marzo 1945. Gli atti registrati non sono oggetto di contestazione. Gli atti compiuti prima non erano contemplati dalla legge e gli atti compiuti dopo non possono essere annullati perchè è stata annullata la legge stessa che prevedeva l'annullamento.

Ora, la maggioranza della Commissione crede di dover tutelare l'interesse dei compratori; ma io condivido pienamente l'opinione del l'onorevole senatore De Bosio che i compratori non sono quegli umili contadini, di cui parla la relazione di maggioranza, che hanno investito il frutto del loro sudore nell'acquisto di un immobile, ma sono invece degli speculatori. E non sono i compratori, ma i venditori che devono essere tutelati dalla legge. Chi ha venduto un immobile durante la guerra ha compiuto indubbiamente un atto dannoso per se stesso perchè ha ceduto un bene di valore determinato e continuo contro un bene, la moneta, che non solo aveva un valore sempre oscillante e incerto, ma un valore che continuava a diminuire ed era anzi in pericolo di andare completamente perduto. Non è quindi il compratore, ma il venditore che noi abbiamo il dovere di tutelare. Ora, la legge prevede che il venditore sia tutelato, perchè è dichiarato nullo l'atto di compra-vendita di cui non sia stata effettuata la registrazione, non sia stata pagata l'enorme tassa del 60 per cento sul plus-valore. È giusto che siano tutelati gli interessi dei proprietari, perchè chi ha venduto lo ha fatto evidentemente soltanto per necessità trovandosi in istato di bisogno o sotto la pressione di interessi non legittimi e forse di speculatori.

Bisogna tener conto del fatto che si tratta di contratti stipulati durante la guerra; la guerra crea condizioni affatto anormali ed eccezionali, che giustificano anche provvedimenti eccezionali. È anche vero che forse talvolta con la legge sulla nullità dei contratti non registrati si favorisce la malafede. Ma non si potrebbe evitare ciò se non rimettendo ogni singolo caso al giudice, provocando così quella serie interminabile di processi a cui accen-

Le leggi non devono avere effetto retroattivo. Gli atti giuridici devono essere giudicati per la loro validità ed efficacia, secondo la legge sotto il cui vigore essi sono stati compiuti. Se alla legge si dà effetto retroattivo ne nasce un accavallarsi, un sovrapporsi di leggi, che portano al disordine.

Onorevoli senatori, io non voglio tediarvi con ulteriori considerazioni. Da una parte abbiamo la proposta della maggioranza la quale assicura al compratore un ingiusto vantaggio; dall'altra abbiamo la proposta della minoranza, che preserva il venditore da un danno ingiusto.

Per me la via è chiara e precisa: io voto a favore della proposta della minoranza. *(Applausi dal centro).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Azara. Ne ha facoltà.

AZARA. Onorevoli colleghi, il venerando senatore Conci ha iniziato il suo discorso dicendo che gli argomenti portati dai precedenti oratori, dai due contrari e da quello limitatamente favorevole, l'avevano riconfermato nella sua idea di contrarietà a questa legge. Egli sa quale profonda deferenza io abbia per lui, pari alla benevolenza che egli ha per me. Ma debbo fare una dichiarazione perfettamente contraria, che, cioè, gli oratori che mi hanno immediatamente preceduto mi hanno convinto interamente della necessità di questa legge.

Tutte le leggi ingiuste — e per qualcuna, come quella del 1941, con buona pace del collega Rocco che non vedo qui presente, e me ne duole, il dire ingiusta, è già un eufemismo — determinano una successione di ingiustizie tanto più numerose e tanto maggiori quanto maggiore è la durata di quelle leggi. Quattro anni di permanenza in vigore della legge del 1941, abrogata nel 1945, hanno favorito indegne ed immorali speculazioni ai danni della povera gente, a danno dei lavoratori, particolarmente della campagna, dei contadini, dei piccoli agricoltori, i quali appunto perchè vivono lontano dalla cosiddetta civiltà cittadina devono essere maggiormente tutelati dalla legge per la difesa della loro buona fede. Ho visto perciò, con piacere, la presentazione di questo disegno di legge, e me ne compiaccio con i suoi presentatori, perchè la loro inizia-

zione sulla via della giustizia, della onestà e della moralità, in cui, pur avendone certamente ferma intenzione, non è riuscita a metterla la legge abrogatrice del 1945, soltanto perchè all'ultimo momento un eccesso di scrupolo tecnico ha portato la omissione di una formula che avrebbe consentito alla Suprema Corte di cassazione di essere meno rigida e di non dare, con lo stesso eccesso di scrupolo, una rigorosa interpretazione tecnica alla quale io per primo, come magistrato, mi sono inchinato, come era mio dovere, ma che, tuttavia, ha impedito ed impedisce che si faccia, in via interpretativa, quello che ora si fa con questo disegno di legge.

Ho parlato poc'anzi di giustizia, di onestà e di moralità: sono parole grosse, lo so, e devo giustificarle. Credo che i nostri contradittori vorranno cortesemente ammettere che non si può chiamare onesto nel senso etico della parola chi viene meno ai patti concordati e consentiti senza esservi costretto da un motivo di forza maggiore, e che tanto meno segue un principio morale chi raccoglie un'arma trovata tra le pieghe di una legge insidiosa e se ne vale per intimorire i deboli, ne profitta — per parlare in termini più chiari — per defraudare i lavoratori della piccola proprietà conquistata finalmente con mezzi pacifici, onesti, legali — come noi desideriamo che sempre avvenga, come è giusto che avvenga e come deve avvenire — con i risparmi sudati e sacrosanti di tutta una vita di lavoro.

Dove non c'è onestà e moralità, onorevoli colleghi, non può esservi giustizia. Chi specula sulla miseria del prossimo non ha diritto alla vostra benevolenza.

Qualcuno degli oratori che mi hanno preceduto ha rilevato che dall'approvazione di questa legge deriveranno inconvenienti per molte persone; e il collega De Bosio ha detto che la nuova legge creerebbe danni maggiori di quelli già esistenti.

Che possano esservi degli inconvenienti io non ho difficoltà ad ammetterlo, ma è necessario distinguere le persone in buona fede da quelle in mala fede, come vedremo subito; ma intanto mi preme rilevare la illogicità del ragionamento dei miei contradittori. Si dice: poichè la legge del 1941 ha avuto vigore per vari anni e molti sono coloro che ne hanno subìto le conseguenze e vi si sono adattati, eseguendo sentenze o accettando transazioni, che non si possono più toccare, non si deve ora stabilire una disparità di trattamento tra costoro e gli altri che verrebbero a beneficiare della nuova legge, che rimette le cose a posto, cioè nel diritto e nella moralità.

Ho detto che il ragionamento è illogico; ditemi voi, onorevoli colleghi, se tale non è. Ma come? Quando alcuni cittadini hanno subìto un danno ormai irreparabile, il legislatore non dovrebbe intervenire a salvare dallo stesso danno i molti altri cittadini che corrono il rischio di subirlo? Penso, invece, perfettamente il contrario; che cioè sia per noi un imperativo categorico intervenire legislativamente, proprio per impedire che i danni continuino e che i più furbi, i più forti, i più prepotenti e senza scrupolo continuino a sopraffare i più deboli con le loro antipatiche speculazioni.

Una direttiva legislativa in senso opposto a quello ora instaurato dal progetto di legge non avrebbe mai il mio consenso e tanto meno il mio voto.

Si è anche da qualcuno detto e nella Commissione e in Aula — mi pare dal collega Rocco — che non sarebbe esatto che la maggior parte dei rapporti giuridici di cui si discute riguardino terre e gente di campagna. È da ammettere che, nella massa, vi sia anche qualche contratto, dirò così, cittadino, perchè, anzi, gli speculatori vivono specialmente nelle città, ma si tratta relativamente di pochi casi; la maggioranza di quei rapporti è proprio del tipo al quale ho ripetutamente accennato. Potrei richiamarmi alla mia esperienza professionale; ma poichè non pretendo di essere creduto sulla parola, mi limiterò a leggervi quanto è scritto nella sentenza delle Sezioni unite della Cassazione che, agitandosi sul letto di Procuste e ritenendo di non potersi liberare in via interpretativa, invoca chiaramente l'intervento del legislatore, che per quasi tre anni non si è mosso. Ascoltate per due minuti: « Il legislatore — dice la Corte Suprema — avrebbe potuto e potrebbe risolvere esplicitamente tali situazioni in un senso o nell'altro, e contemperare gli interessi contrapposti, nel senso, ad esempio, di rendere

possibile la registrazione tardiva e la conseguente riviviscenza di tutte le scritture private in qualsiasi tempo redatte e non registrate nel termine perentorio dell'articolo 2 della legge del 1941, con la salvezza dei giudicati e dei diritti acquistati dai terzi ».

È proprio la linea direttrice del disegno di legge dei colleghi Battista, Bo e Giardina. Ma la Corte Suprema non si è limitata a fare un deferente invito al legislatore; essa ha tenuto a precisare gli inconvenienti principali della legge, perchè il legislatore potesse tenerne conto.

Ecco come continua la Corte: « Se quelle scritture perdono la loro efficacia giuridica, conservano sempre il loro valore morale che si riconnette al principio: *pacta sunt servanda*, principio questo che costituisce, se rispettato, uno degli indici più caratteristici della elevatezza morale della civiltà di un popolo. E tale imperativo morale può, anzitutto, indurre i contraenti originari a rispettare il loro patto, nonostante che la legge abbia tolta al patto stesso l'azionabilità ».

Il Supremo Collegio, affermando questo, rivolge il suo dire in onesta persuasione, a tutti i galantuomini, ma il legislatore deve tener presenti e provvedere anche per quelli che non sono galantuomini.

La Cassazione continua rilevando che « la maggior parte delle scritture private (molto più frequenti di quello che si possa immaginare, specie nei rapporti relativi a diritti immobiliari tra parenti o nei piccoli centri, soprattutto rurali, nei quali per la fiducia reciproca basta per porre in essere una convenzione, perfino la semplice « palmata », cioè la semplice stretta di mano), rimasero non registrate o per l'ignoranza della legge o perchè non scoperte dagli interessati (per esempio tra le carte di una successione ereditaria, o tra le carte dimenticate di un cassetto, o per la convinzione dei paciscenti), che una sanzione stabilita per soli scopi fiscali, non avrebbe mai potuto mettere completamente nel nulla il negozio concordato.

« Mettendo ora nel nulla tutte queste scritture private e facendole restare prive di ogni azionabilità si premierebbe la mala fede dei contraenti inadempienti e si danneggerebbero notevoli gruppi di cittadini, ed i migliori, cioè quelli di buona fede, specie i piccoli enfiteuti ed i piccoli coltivatori diretti (prenda atto, onorevole Rocco) che hanno preso in enfiteusi o acquistato piccoli lotti di terra in base a semplici scritture private, che hanno migliorato i lotti anzidetti e che dovrebbero ora restituire tali lotti alla vigilia dell'usucapione del loro diritto, ai dòmini diretti o ai venditori poco scrupolosi, i quali, approfittando della nullità sancita dalla legge, speculeranno con la vendita a terzi, a prezzi molto maggiorati, il che si è già verificato ». (Questa sentenza è del 1946; da allora ad oggi avete visto quello che è avvenuto). « Ma, anche per tale riflesso si osserva che si tratta di inconvenienti effettivamente gravi, ai quali però solo il legislatore, se li ritiene meritevoli di particolare considerazione, può rimediare, ma non il giudice il quale deve limitarsi ad applicare la legge, così come è ».

Cosa poteva dire di più il Supremo organo giudiziario per richiamare l'attenzione del legislatore sulla ingiustizia della legge? Comprendo le preoccupazioni di alcuni nostri colleghi per le situazioni che si sono venute creando. Alle più gravi tra queste provvede il disegno di legge nel testo originariamente proposto. Il testo governativo viene incontro ad altre esigenze; e con gli emendamenti che in questo testo ho avuto l'onore di proporre io, insieme con molti colleghi, si vuole fare ancora un passo innanzi sulla via della conciliazione degli interessi e sulla precisazione della tecnica. Non è questo il momento per entrare in particolari al riguardo; ne parleremo nella discussione degli articoli, se sarà il caso; e parleremo pure in quella sede della questione della retroattività della legge su cui molto c'è da dire e su cui molto si potrebbe discutere. Mi basti dirvi che tanto il disegno di legge quanto gli emendamenti sono stati coscienziosamente studiati e lungamente discussi con assoluta libertà di opinione e di parola, tanto nella Commissione, quanto nei Comitati, e mi è gradito ora rivolgere un particolare ringraziamento al collega Marconcini che, richiesto da noi, ha sacrificato qualche ora del suo tempo per partecipare alle nostre discussioni e portarvi il prezioso contri-

buto della sua competenza di economista, della quale si è sentito il bisogno in un certo momento della trattazione di queste questioni che sono indubbiamente complesse e gravi: ed egli ha davvero contribuito largamente, con alto spirito di fattiva collaborazione. Questo, del resto, sta a dimostrare, onorevoli colleghi, quanto scrupolo abbia posto la Commissione nello svolgimento del suo lavoro per salvaguardare i diritti di tutti.

Il disegno di legge certamente dalla vostra sapienza trarrà ulteriori modificazioni ed ulteriori miglioramenti, ed io, nel raccomandarvene l'approvazione, sento di compiere, ancora una volta, il mio dovere verso la giustizia che deve avere un volto unico nel campo giuridico e nel campo sociale. *(Vivi applausi. Molte congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cosattini. Ne ha facoltà.

COSATTINI. Dopo quanto ha detto con tanta competenza l'eminente giurista che onora questa Assemblea, ritengo che il mio assunto si potrà svolgere in un breve discorso.

Mi permetto anzitutto di richiamare l'attenzione del Senato sulla gravità della questione sottoposta al suo esame. Io ho ascoltato con molta attenzione i discorsi contrari a questa legge e sono giunto alla persuasione che non ne è stata avvertita la esatta portata.

La vita dei nostri tribunali è contristata da un rudere giuridico, che ci deriva dal fascismo: il decreto del settembre 1941, che reca del fascismo tutta l'impronta, concretando una palese violenza, una nefasta intrusione del potere esecutivo nei rapporti privati, ledendo la libertà delle convenzioni, incidendo sui negozi civili con cecità, al di là di quello che era il suo proposito e di quanto comportassero le specifiche esigenze fiscali perseguite.

Io non posso parlare di un « legislatore fascista », come ha fatto qualche collega, perchè mi sembrerebbe di indulgere troppo alle inconsulte enormità di quella legge.

Penso non sia stato posto abbastanza in luce che quel provvedimento sostanziava un atto, oggi divenuto anticostituzionale. Più che aversi riguardo alla irretroattività della legge che lo aveva abrogato, si doveva riconoscere che ormai, per se stesso, non poteva spiegare alcun risultato. Anzichè una inefficacia temporanea dell'atto, in quanto sottratto al tributo, ora che è caduta la ragione fiscale delle comminata nullità e restituita la possibilità della registrazione, non rimane che la memoria di un evidente atto di tirannia.

Si ricordi che si addivenne a quella disposizione dopo il decreto di tre mesi prima, che fissava nulla di meno che un'imposta del 60 per cento sulle vendite immobiliari. E poichè questo provvedimento era riuscito vano, si giunse *ab irato* a comminare la nullità di tutte le scritture private di trasferimento immobiliare. Si è voluto coartare i cittadini a dare una adesione indiretta alla guerra, vincolando i loro risparmi ai prestiti governativi. Occorreva temprare gli animi e forzare l'economia per la tragedia inconsciamente scatenata e la fazione dominante non esitò ad andare al di là dei suoi stessi fini. Mentre si proponeva di impedire nuovi investimenti di capitali in acquisti immobiliari, la sua irresponsabilità la portò a colpire di nullità tutte le scritture private, anche quelle remote, per sè estranee alle preoccupazioni che si volevano servire. Tutte, tutte furono revocate nel nulla.

Occorre che il Senato si renda conto della gravità di questo provvedimento e dei turbamenti penosi che ne derivarono e ne potranno derivare ad infiniti rapporti civili. Molti fin qui hanno dato prova nella discussione di averne una visione ristretta; non oltre all'ambito e al fine che promosse il decreto del 1941. Si è detto che si tratta solo delle scritture non strumentali che riflettono trapassi della proprietà di immobili: una raccolta documentale di evasioni tributarie. Ma non è così. Sono cadute in nullità tutte le scritture private, quale sia il loro oggetto, purchè in rapporto con la proprietà immobiliare. E non solo quelle che erano entro ai termini della prescrizione, ma quelle che rimontano a decenni e decenni *retro*.

Il Senato deve dire che questa è la nullità che vuole mantenere, mentre non può nascondersi che le scritture private rappresentano veramente un *mare magnum*, non solo in quanto possono rimontare anche ad epoca antica, ma in quanto attraverso esse si ha la regolamentazione dei rapporti più vari e più

complessi. Basta pensare alle vecchie divisioni, alla costituzione sconfinata delle servitù, anche non apparenti, alla creazione di enfituesi vigenti da data remota in forza di semplici e informi convenzioni. Alla registrazione di tali atti, massime dato il clima in cui è intervenuto il provvedimento fascista, ben pochi hanno potuto pensare e molti sono rimasti nel fondo degli armadi, specie presso la povera gente dei monti e delle campagne, ignara delle esigenze fiscali scatenate dalla guerra.

È da avvertire che, nella generalità dei casi, le convenzioni che ne sono regolate rimangono spesso pacificamente rispettate, fino a quando non intervenga fra i contraenti un qualche mal seme di discordia a fomentare liti, nelle quali allora una delle parti, spesso quella in mala fede, trova nella nullità della scrittura una insperata arma di rappresaglia e, a volte, uno strumento di avida spogliazione. Non è dato che il Senato resti insensibile innanzi a queste profonde ferite, impunemente inferte all'ordine giuridico.

Quando abbiamo letto che l'onorevole Bo ed altri hanno assunto l'iniziativa di questo provvedimento riparatore, abbiamo tosto inteso che esso rispondeva, con alto senso di giustizia, alla invocazione di necessità vastissime. Si è raccolto l'appello delle Magistrature di ogni grado che, essendo a contatto quotidiano delle controversie che sono alimentate da tanto sconsiderato sconvolgimento di rapporti, hanno più volte denunciato il travaglio delle loro coscienze dinanzi al perpetrarsi di questo scempio del diritto, invocando strumenti che consentano loro di comporre i conflitti d'interesse, assicurando un maggiore respiro alle ragioni della dirittura negoziale.

A queste accorate invocazioni, con alta consapevolezza della sua funzione, ha risposto anche il Ministro, secondando e meglio approfondendo il disegno di legge di iniziativa parlamentare. Le sue proposte a me paiono esatte. Non dobbiamo proporci di difendere il compratore, nè vogliamo patrocinare gli interessi del venditore, ma metterci al di sopra del conflitto, non avendo altra mira che quella della giustizia. Il Ministro ha giustamente ritenuto che si debbano tener ferme le convenzioni, anche risultanti da scritture non registrate in termine, quando siasi raggiunta una concreta finalità economica, mediante l'immissione in possesso da un lato ed il pagamento del prezzo dall'altro. In tali casi si ha una realtà di rapporti, estrinsecatasi in manifestazioni di volontà tangibili e positive. È eticamente commendevole e socialmente e giuridicamente giusto che tutto ciò sia difeso.

Per quanto, invece, riguarda le scritture che abbiano unicamente una portata obbligatoria, in quanto sostanziano una nuda promessa o un impegno per un negozio da eseguirsi, il Ministro non ha fatto altro che seguire la via indicata dalla giurisprudenza, come consacrata in sentenze numerose e definitive.

La Cassazione ha dettato il principio che quando di queste scritture sia domandata la esecuzione, trattandosi di un debito di valore, non di moneta, l'ammontare del prezzo dovuto debba rapportarsi al valore attuale dei beni. Il Ministro ha accolto in questo campo l'indirizzo della Cassazione, ma io sono d'avviso che la Commissione abbia migliorata la proposta soluzione del quesito e raffinato il concetto da adottarsi, adeguandolo alla realtà economica. Dovrà riconoscersi che in questo terreno, per un'equa composizione dei contrasti, in luogo che fare riferimento al prezzo attuale dei beni, meglio giovi disporre che il prezzo originariamente pattuito sia maggiorato in relazione alla svalutazione monetaria successivamente intervenuta. In tal modo si evita che questa svalutazione benefichi una parte e leda l'altra e si assume invece, a definizione della divergenza d'interessi, un dato preciso sul quale meno premono gli sbalzi incontrollati e incontrollabili del mercato e delle speculazioni immobiliari.

Debbo invece fare decise riserve circa il secondo comma dell'emendamento del Ministro; prego il Ministro di fermare la sua maggiore attenzione sopra la portata dello stesso. Vi si prescrive che la riviviscenza delle scritture, che non abbiano avuto esecuzione reale, debba farsi valere entro il termine di 6 mesi. Ora io mi domando se in tale disposizione non aleggi, per avventura, un riflesso dello spirito che informa il decreto fascista del 1941. A che questo ingerirsi nei rapporti privati? Con

quale diritto lo Stato mi dice: leva dal cassetto la tua scrittura e falla valere entro sei mesi; se non lo fai io la fulmino di nullità? Ha o non ha il cittadino il diritto di provvedere a regolare da sè i propri interessi? Molte volte avviene si tratti di rapporti, che si svolgono in termini di piena armonia fra i contraenti. Perchè deve intervenire lo Stato ad imporre, a pena di decadenza, di far valere un diritto in un determinato e limitato periodo di tempo? Molte volte, massime fra parenti, ciò può rappresentare un'offesa, una mancanza di fiducia; non vi è ragione di spezzare intese e di accendere per tal modo focolari di conflitti.

Non è stato avvertito come, attraverso questo imperativo del Ministro, venga in sostanza riconfermata la comminatoria della nullità per il caso di mancata registrazione, consentendosi all'effetto un ulteriore termine dilatorio, riproducendosi la identica disposizione contenuta nel decreto del 1941. Ma allora quella sanzione era posta in relazione al più vasto provvedimento fiscale, congegnato per fini di guerra, spiegabile per le note ragioni politiche e fiscali, mentre qui una simile comminatoria non ha alcun plausibile motivo per essere mantenuta.

Si dice che non si vogliono lasciare in sospeso queste scritture private, per portare a soluzione le convenzioni che le stesse contemplano, ma è da chiedersi: con quale necessità? Per quale motivo? Se vi è, ad esempio, un rapporto enfiteutico che in base a una scrittura non strumentale duri da decine di anni, per quale ragione si devono costringere le parti a regolare fiscalmente quella remota convenzione? Non si avverte il pericolo di fornire strumenti a controversie, specie a favore del più forte?

Ho veduto perciò con piacere essere stato presentato un emendamento da senatori di tutte le parti, che domanda al Ministro di abbandonare tale comma del suo emendamento.

Ma è tempo di giungere a conclusione. Limitiamoci a disporre che, fermo quanto sia già stato regolato per giudicato o per convenzione, venga restituito alle scritture private il potere che avevano di interna e fiduciaria documentazione di obbligazioni e sia lasciato alle parti di farle valere secondo la loro responsabilità, restaurando quella libertà negoziale, che da parte del fascismo era stata tanto avventatamente e ingiustamente violata.

Attraverso questa motivazione si giunge con la legge propostaci a porre un principio giuridico diverso da quello di riconoscere la retroattività della legge abrogativa dell'infausto decreto fascista. Quantunque si pervenga all'identico risultato di restituire in tutto il loro valore, nei detti limiti, le convenzioni consacrate in scritture private, si viene ad affermare che la legge fascista le aveva solo colpite di una temporanea inefficienza fiscale, ma, per il suo contenuto gravemente lesivo della libertà del cittadino e dei supremi diritti della persona, non aveva e comunque non ha portata costituzionale tale da imporre che quelle convenzioni debbano ancor oggi ritenersi irreparabilmente distrutte.

Il Parlamento attraverso questa interpretazione autentica verrà a precisare la ragione e la portata del provvedimento abrogativo del 1945 e ritengo che il Senato giustamente approverà le proposte come formulate dalla Commissione e renderà così un notevole servizio alla restaurazione del diritto, alla tranquillità dei cittadini ed al rispetto delle convenzioni liberamente contratte. *(Applausi).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Menghi. Ne ha facoltà.

MENGHI. Onorevoli colleghi, io ritengo che il Governo avrebbe fatto molto volentieri a meno di intervenire in questa legge, perchè se la sua intenzione era di proporne una di iniziativa sua, avrebbe certamente presentato un altro progetto e non quello di cui dobbiamo occuparci oggi. Ciò dimostra come esso sia stato trascinato malvolentieri a discutere e ad interferire in questa proposta di legge. Ed ha ragione. Perchè? Perchè a lui per primo deve ripugnare il fatto che le nuove discipline giuridiche verrebbero ad avere una forza retroattiva in spregio all'articolo 11 delle preleggi che vuole che le leggi dispongano per l'avvenire e non per il passato.

Ma, oltre la questione costituzionale — perchè qui versiamo in natura prettamente costituzionale — ve ne è un'altra di carattere morale importantissima. La legge in discus-

sione dovrebbe ad un certo momento troncare tutti i giudizi in corso, cioè dovrebbe interferire negli affari privati, favorendo gli uni e danneggiando gli altri dei contendenti. È giusto tutto questo? Ha pensato il legislatore al danno gravissimo che arrecherebbe agli interessi privati? Io credo che i proponenti non ci abbiano pensato troppo, perchè altrimenti non avrebbero proposto la decadenza dei giudizi in pieno svolgimento.

Questa legge non è necessaria anche perchè, purtroppo, a distanza di tempo, la Cassazione ha eliminato la conseguenza disastrosa di quella fascista del 1941, riconoscendo che la somma dovuta dal venditore in restituzione deve essere considerata come debito di valore non come debito soggetto al principio nominativo, e quindi che essa va rapportata al valore attuale dell'immobile.

Orbene, dal momento che la Cassazione si è messa su questa linea, io credo che nè l'una nè l'altra parte ormai cioè nè il venditore, nè l'acquirente hanno più interesse ad accendere una nuova lite. Ma con tutto il rispetto dovuto al Supremo Collegio io ritengo che la Cassazione sarebbe più vicina alla realtà se stabilisse che la entità della somma dovuta in restituzione deve essere basata non sul valore attuale dell'immobile, ma sul valore attuale della lira. Al valore attuale dell'immobile hanno già pensato le parti quando era possibile. Tale criterio ci viene confermato dai tanti giudizi di merito, nei quali l'acquirente prima di restituire l'immobile ha domandato il pagamento dei miglioramenti, avvalendosi, come persona di buona fede, dello *jus retentionis*.

Un altro fatto gravissimo mi ha spinto a prendere la parola per dichiararmi contrario alla proposta di legge attuale, constatato non dalla esperienza del giurista, ma da quella del sindacalista. Eccolo, anzi eccoli, avrei detto, se il Governo oppure anche l'illustre amico Canaletti ci avessero fornito una statistica *ad hoc*. Si tratta dei reduci dalla guerra che tornati a casa hanno trovato il campicello o la casetta, appartenenti alla moglie o ai genitori, venduti a poco prezzo per necessità nel periodo bellico. Quando hanno fatto in tempo si sono avvalsi dell'istituto della lesione enorme e sono così ritornati in possesso dei loro beni, ma quando hanno visto scaduto il termine necessario per valersi di questo istituto, sono ricorsi all'applicazione della legge del 1941. Io so che molti giudizi sono ancora in sviluppo e che vennero accesi dai reduci, i quali sperano che con la sentenza della magistratura possano rientrare in possesso dei loro sudati averi.

Ed allora, onorevoli colleghi, perchè noi dobbiamo interferire dichiarando la decadenza dei giudizi? Lasciamo che invece essi abbiano il loro corso. Questo è il motivo per cui ho proposto che la legge se si dovesse passare agli articoli abbia vigore dal 1° gennaio 1951. In quell'epoca le liti potranno essere esaurite o per lo meno le parti, sapendo fin da adesso che per quella data sarà applicata la legge, sistemeranno a tempo i loro affari.

Stando così la cose, a parte tutte le altre ragioni che i miei colleghi hanno esposto per dichiararsi contrari, io vi dico che motivi di equità, di giustizia e soprattutto di correttezza legislativa vogliono che noi rigettiamo questa proposta di legge. (*Vivi applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bo. Ne ha facoltà.

BO. Onorevoli colleghi, per chi come me ha avuto l'onore di apporre la sua firma alla proposta che viene all'esame dell'Assemblea è superfluo iniziare le brevi dichiarazioni che mi propongo di fare con la premessa che, contrariamente al collega che mi ha preceduto, io voterò a favore di questo disegno di legge.

Ma la ragione che mi spinge a prendere la parola non è quella di fare questa dichiarazione perfettamente superflua. Io vorrei solo richiamare molto brevemente l'attenzione del Senato sopra alcune verità semplici ed ovvie, che mi pare rischino di essere sommerse in questa discussione, la quale ha assunto un'ampiezza di gran lunga superiore a quella che noi, modesti proponenti di una modesta leggina, potevamo lusingarci che prendesse. Non so come ci sia ancora bisogno, in verità, di richiamare l'attenzione dei colleghi che sono contrari a questa proposta sopra gli argomenti di giustizia e di buon senso che dovrebbero bastare di per sè a giustificarla.

Qui c'era una legge del regime fascista, quella del settembre 1941: e bisogna aver il coraggio di ricordare la ragione che spinse il legislatore del tempo a prendere un provvedimento che tutti allora giudicammo profondamente iniquo, da ogni punto di vista. C'è poi una legge del 1945, che risale al Governo Bonomi, la quale abroga per l'avvenire le disposizioni di quella legge. Con la proposta che l'Assemblea oggi esamina si mira a tornare in pieno alla normalità, a colmare una lacuna ed a dichiarare che questa legge abrogativa non solo dispone per l'avvenire, ma anche per il passato, ossia vuol riparare all'ingiustizia e all'errore che erano stati commessi dal regime dominante nel 1941.

La legge di quell'anno non solo era ingiusta nella sostanza, perchè rientrava in una serie di provvedimenti che, in definitiva, intendevano finanziare una guerra fin da allora sciaguratamente perduta, ma era assurda e scorretta da tutti gli altri punti di vista, poichè anche le matricole di legge sanno che nessuna norma giuridica può aggiungere un requisito essenziale per la validità dei contratti là dove questi elementi essenziali non sono posti dai principi fondamentali del diritto.

La legge del 1941 ha compiuto la mostruosità di far sì che là, dove bastava e basta il consenso delle parti, legittimamente manifestato, per l'alienazione fosse imposto per di più un requisito di ordine fiscale, in quanto si sanciva la nullità assoluta dell'atto di trasferimento se non avesse avuto luogo la sua registrazione nel termine preveduto dalle leggi sul registro. Mi domando come possa rimanere in piedi una stortura di questo genere, e come se si è sentito, appena dopo la liberazione, la necessità di cancellare una simile stortura per l'avvenire, si possa negare oggi il bisogno di fare giustizia integrale e di riportare le cose al punto di prima, disponendo con una forma transitoria che, anche per tutte le scritture poste in essere prima del marzo del 1945, valga il principio comune, secondo il quale non occorre nessuna registrazione per la validità del contratto.

Questo è per me l'argomento semplice e decisivo che dovrebbe bastare per la giustificazione della proposta di legge che gli onorevoli Battista e Giardina hanno presentato con me e che l'onorevole Ministro Guardasigilli approva con gli emendamenti, che noi proponenti, a nostra volta, accettiamo.

L'onorevole Anfossi, che così strenuamente sostiene le ragioni della opposizione alla proposta di riforma, mi vorrà permettere di dirgli che le osservazioni esposte nella sua pregevole relazione non mi possono persuadere. L'argomento fondamentale del quale l'onorevole Anfossi e i colleghi, che hanno preso la parola in senso contrario alla nostra proposta, si fanno più forti è la sollecitudine per gli interessi di colui che ha venduto o ha promesso di vendere. Povero venditore, si dice, il quale oggi sarebbe esposto a doversi riprendere il prezzo in una moneta svalutata, pedchè si è pattuito un prezzo nel 1935 o nel 1940 ed oggi il disgraziato alienante dovrebbe accontentarsi di ricevere la poca e cattiva moneta che era stata convenuta all'atto del negozio.

Io mi domando, se mi permettono i colleghi, che cosa c'è di anormale in tutto questo, e se ciò non è in fondo conforme al principio che tra le parti il contratto costituisce legge, al principio nominalistico che vige nella materia dei debiti di denaro e all'altro che la parola data è sacra, per cui niente vieta che se venti o quaranta anni fa è stato pattuito un certo prezzo e quel prezzo non è stato ancora pagato, oggi in omaggio alla santità dei contratti, quel prezzo si paghi secondo la misura stabilita. Comunque a questo possibile inconveniente ripareranno gli emendamenti proposti dall'onorevole Ministro di grazia e giustizia, il quale opportunamente ha suggerito di aggiungere in una diposizione a sè che si dovrà, in sede di pagamento del prezzo, fare una valutazione equitativa tenendo conto della svalutazione della moneta. E allora, tolto di mezzo questo inconveniente, perchè non guardare invece l'altra faccia della medaglia?

Ma voi dimenticate, onorevoli colleghi dell'Opposizione (dell'opposizione si intende a questa proposta di legge) che c'è tutta una massa di compratori i quali tutti i giorni sono esposti al gioco ricattatorio — è la parola — di colui che ha venduto o che ha

promesso di vendere e che sotto il facile pretesto di una leggina fiscale che gli permette di rimangiarsi la parola data oggi pone al suo contraente questo dilemma: o tu mi dai una somma 50, 60, 100 volte maggiore del prezzo pattuito o io, invocando appunto la legge del settembre 1941, chiedo l'annullamento del contratto.

Si è detto, mi pare dall'onorevole De Bosio: peggio per coloro che negli anni 1940, '41 e '42 si dedicarono ad una sfrenata speculazione sugli immobili; la legge giustamente colpisce gli speculatori ingordi e avidi che si buttarono agli acquisti di terre e case e così precipitarono sempre più le sorti della moneta nazionale accaparrandosi ad ogni costo dei beni stabili.

Eh!, no, amico De Bosio, perchè (e mi fa piacere che il nostro eminente collega Azara, con la sua esperienza di alto magistrato ce lo abbia testè confermato) tutti sappiamo in realtà come la legge che noi proponiamo miri soprattutto a non tutelare gli interessi degli accorti e poco onesti speculatori e degli usurai che potevano anche permettersi il lusso, ove ne avessero avuto bisogno, di consultare un uomo di legge per sincerarsi della validità del contratto, ma a difendere gli interessi di tanta modesta gente ignara di diritto e di trappole fiscali la quale oggi si vede esposta alla grave minaccia di perdere il piccolo campo (non faccio della retorica) o la povera casetta nella quale aveva investito i suoi risparmi sotto il timore di dover altrimenti pagare una somma che non ha la possibilità di sborsare.

Io so che a me, ai miei amici Battista e Giardina ed anche a più di un autorevole collega della Commissione di giustizia è capitato, dacchè la notizia di questa proposta di legge è stata divulgata nel Paese e la stampa se ne è impadronita, di ricevere una quantità di missive, di lettere, di promemoria, di istanze da una molteplicità di oscure e umili persone, dalle Alpi alla Sicilia. Potrei leggere all'Assemblea una lunga serie di queste narrazioni di casi veramente pietosi: sono reduci di guerra, sono povere vedove, sono modestissimi risparmiatori, è molte volte gente di campagna che scrive: « Onorevoli senatori, voi fate molto bene ad approvare questo progetto e ci meravigliamo che i legislatori della Repubblica democratica abbiano tardato tanto tempo perchè il mio caso dimostra come ci fosse bisogno di questa legge » (e qui ognuno fa la descrizione del proprio caso particolare).

Non vorrei davvero ricorrere ad una facile demagogia giuridica, ma proprio per collocare nella sua vera luce questa proposta, nello spirito e negli intendimenti con cui essa è stata sottoposta al vostro esame, onorevoli colleghi, vorrei pregarvi di fare queste riflessioni prima di passare al voto finale. Non dite che questa è una legge la quale arriva troppo tardi poichè si sono aspettati quattro anni dal 1945 ad oggi: meglio tardi che mai. E non dite che con la nuova legge si darà corso a una quantità di cause e controversie perchè al contrario l'incertezza del diritto, che oggi domina, domani sarà eliminata e molte liti diverranno impossibili.

D'altra parte è significativo che l'atteggiamento delle magistrature inferiori, che sono quelle che vivono più a contatto con la vita della gente umile e con le faccende dei piccoli risparmiatori, sia di gran lunga favorevole alla nostra proposta.

DE BOSIO. Sono solo cinque in tutta l'Italia.

BO. Potrei provare che invece sono quasi tutte favorevoli attraverso le loro sentenze. Tutte queste decisioni stanno dunque a dimostrare come ci sia una esigenza di giustizia alla quale noi vogliamo venire incontro con la nostra proposta di legge. In realtà nessuno dei proponenti, Giardina, Battista ed io, siamo stati indotti a prendere una simile iniziativa per un motivo che sia diverso o meno disinteressato di quelli che ho esposto. Noi abbiamo creduto che il Senato faccia bene a prendere in considerazione la possibilità di fare un atto di giustizia e di soddisfare il bisogno delle classi più umili, e per l'appunto con questa proposta di legge si offre al Senato l'occasione di compiere insieme un atto di riparazione e una riforma che andrà soprattutto a vantaggio della gente umile e quindi della maggioranza del popolo italiano. *(Vivi applausi).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Proli. Ne ha facoltà.

PROLI. Onorevoli colleghi, parlo a nome del Gruppo comunista. Cercherò, per quanto mi sarà possibile, di essere breve perchè non credo che sia necessario un lungo discorso sul disegno di legge che oggi è in discussione. Noi abbiamo una relazione di maggioranza ed una relazione di minoranza, sufficientemente chiare nella difesa delle rispettive tesi, ed abbiamo avuto in questa aula un completo esame del disegno di legge da parte degli oratori che mi hanno preceduto, favorevoli e contrari.

Noi comunisti abbiamo esaminato a fondo sotto tutti i lati, sotto tutti gli aspetti, il disegno di legge, considerando i precedenti legislativi, la relazione di maggioranza e gli argomenti di questa relazione a sostegno del fondamento morale-sociale-giuridico ed anche politico del disegno stesso, la critica della relazione di minoranza, una circolare del Ministero ricordata nella relazione di maggioranza ed anche le situazioni particolari di fatto e di diritto veramente complesse e gravi.

Attraverso tale vaglio diligente ed integrale del disegno di legge, siamo giunti alla conclusione di ritenere che esso meriti la nostra approvazione in quanto più che utile è necessario e provvidenziale.

Due motivi fondamentali, che assorbono tutti gli altri, e ai quali in fondo si ispira la relazione di maggioranza, sono a base della nostra convinzione. Il primo motivo, che è anche politico, è il seguente: noi dobbiamo cancellare dalla nostra memoria la legislazione fascista la quale per la quasi totalità è stata infame, vergognosa ed aberrante. Dobbiamo anche cancellare dalla nostra memoria, dal punto di vista giuridico, quella che è una iniquità, una mostruosità, rappresentata dal decreto-legge 1941, il quale, per una ragione prettamente fiscale, introduceva, come è noto, un elemento estraneo a quelli che sono i princìpi giuridici dal punto di vista formale e sostanziale, tassativamente prescritti nella nostra legge civile e relativi ai negozi di diritto privato. E che tale decreto-legge abbia tale caratteristica finanziaria non può essere messo in discussione perchè la Suprema Corte di cassazione, con sentenza a sezioni unite 18 gennaio 1947, ha riconosciuto tale caratteristica.

Il secondo motivo è che effettivamente il disegno di legge viene a proteggere, a difendere la piccola proprietà, il piccolo contadino, la cui vita è un dramma da mane a sera. E mi consenta il Senato che in proposito legga ciò che è scritto nella sentenza della Corte di cassazione che ho testè ricordato. Essa reca: « Si obbietta infine che, dopo l'entrata in vigore del decreto-legge luogotenenziale n. 1015 del 1941, la maggior parte delle scritture private (molto più frequenti di quello che si possa immaginare, specie nei rapporti relativi a diritti immobiliari tra parenti o nei piccoli centri, soprattutto rurali, nei quali, per la fiducia reciproca, basta, per porre in essere una convenzione, perfino la semplice palmata e, cioè, la semplice stretta di mano) rimasero non registrate o per l'ignoranza della legge, o perchè scoperte dagli interessati (per esempio: tra le carte di una successione ereditaria, o tra le carte dimenticate in un cassetto), o per la convinzione dei paciscenti che una sanzione stabilita, per soli scopi fiscali, non avrebbe potuto, mai, mettere, completamente, nel nulla, il negozio concordato. E, si soggiunge che, mentre l'ignoranza della legge penale è inescusabile, è scusabile l'ignoranza non colpevole di tutte le altre leggi non penali. Mettendo, ora, nel nulla tutte queste scritture private e facendole restare prive di ogni azionabilità, si premierebbe la malafede dei contraenti inadempienti, e si danneggerebbero notevoli gruppi di cittadini e i migliori; e, cioè, quelli in buona fede, specie i piccoli enfiteuti ed i piccoli coltivatori diretti, che hanno preso in enfiteusi o acquistato piccoli lotti di terra, in base a semplici scritture private, che hanno migliorato i lotti anzidetti e che dovrebbero restituire, ora, tali lotti, alla vigilia dell'usucapione del loro diritto, ai domini diretti o ai venditori poco scrupolosi, i quali — approfittando della nullità sancita dalla legge — speculeranno, colla vendita a terzi, a prezzi molto maggiorati. Ma, anche per tale riflesso, si osserva che si tratta di inconvenienti effettivamente gravi, ai quali, però, solo il legislatore — se li ritiene meritevoli di particolare

considerazione — può rimediare, ma non il giudice il quale deve limitarsi ad applicare la legge, così come è ».

Allora, onorevoli colleghi, se il decreto-legge luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, avesse avuto efficacia retroattiva non vi sarebbe stata alcuna necessità di questo nuovo disegno di legge. Con esso si viene a colmare una vera lacuna perchè la Suprema Corte di cassazione, che è così strenua e rigorosa tutrice delle norme di diritto, non ha ritenuto di riconoscere l'efficacia retroattiva al succitato decreto, che aveva abolito quello del 1941. E non ha ritenuto nemmeno di riconoscere al decreto del 1945 una efficacia retroattiva implicita rilevando che « l'implicito » non risultava in modo incontrovertibile. E il supremo giudice nella impossibilità di riconoscere l'efficacia retroattiva al predetto decreto 1945 di fronte a tante difficoltà ha detto in sostanza al legislatore: « Ripara questo mal fatto, colma la lacuna creatasi con il decreto-legge 1945 ».

Ma io, egregi colleghi, non so più spiegarmi la relazione di minoranza dopo la presentazione di alcuni emendamenti veramente saggi. Se questi non vi fossero stati, forse la situazione potrebbe essere più scabrosa e più complessa di quello che non si crede. Ma gli emendamenti proposti vengono a modificarla completamente dando una stabilità giuridica a certe situazioni di fatto, manifestamente antigiuridiche ed immorali. Non riesco perciò a comprendere le obbiezioni degli avversari. La casistica, diceva il collega Bisori, bisogna escluderla ed io sono completamente d'accordo con lui dal punto di vista generico. Ma per la portata di questo disegno di legge la casistica si impone. E noi, soprattutto, abbiamo tenuto presente, oltre le varie situazioni di fatto, anche l'innumere falange di controversie civili che pendono innanzi alle magistrature inferiori ed innanzi alla Suprema Corte, cause che in applicazione dello *jus superveniens* verranno a cadere se il Senato approverà il disegno di legge in parola. Al contrario, se esso verrà respinto, senza dubbio le liti aumenteranno ancora e noi ci dobbiamo opporre a che si possa lucrare disonestamente in base al decreto-legge 1941 che ha avuto vita giuridica fino al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge luogotenenziale 1945. *(Interruzione dell'onorevole Genco).*

NOBILI. Provatelo questo che dite! Non si fanno queste affermazioni!

PROLI. Non interrompere perchè le tue interruzioni non mi sgomentano in alcun modo e lasciano il tempo che trovano.

Quali sono i casi da esaminarsi? Noi possiamo avere un primo caso, e cioè che la convenzione, contenuta nella scrittura privata non registrata e quindi nulla, sia stata effettivamente eseguita da parte dei contraenti con l'attuazione delle reciproche prestazioni, consegna dell'immobile o trasferimento del diritto immobiliare all'acquirente e versamento del prezzo al venditore. Per tali situazioni di fatto rimaste senza alcuna azione giudiziaria vi è l'emendamento proposto, che dice così: « Non può essere pronunciata, ai sensi del regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, convertito nella legge 20 dicembre 1941, n. 1470, la nullità degli atti stipulati sotto qualsiasi denominazione che abbiano per oggetto trasferimento di beni immobili o di diritti immobiliari ovvero contengano promessa di vendita di beni immobili o di diritti immobiliari, qualora le parti abbiano già dato esecuzione agli atti anzidetti, attuando di fatto il trasferimento previsto negli atti medesimi in conformità dei patti concordati ». Con questo emendamento si legalizza definitivamente una situazione di fatto e nessuna contestazione, nessun conflitto, nessun attrito e nessuna azione giudiziaria può più sorgere.

Secondo caso: « La scrittura privata non registrata, per cui il decreto 1941 ha sancito la nullità *de iure*, una nullità cioè assoluta, è stata oggetto di conflitto giudiziale che si è chiuso con atto transattivo ». Ebbene, anche in questo caso nessuna questione può più nascere perchè — tutti lo sappiamo — la transazione che si basa sul *hic inde remissum*, cioè sul mutuo sacrificio, ha valore ed effetto di *re giudicata*. Ed essa non può essere impugnata nè per errore di diritto o per causa di lesione e nemmeno nella prospettata ipotesi se fatta in relazione ad un titolo nullo (articolo 1972 del Codice civile). E ciò perchè è avvenuta su un dato di fatto preciso e incontrovertibile e cioè la mancata registrazione

dell'atto, conosciuta dai contraenti non ammettendosi l'ignoranza della legge.

Terzo caso: « La scrittura privata è stata oggetto di giudizio che si è chiuso irrevocabilmente con sentenza passata in autorità di cosa giudicata ». Anche in tale ipotesi ogni ragione di contesa è cessata ed è stato presentato un opportuno emendamento che riguarda sia la transazione che la *res* giudicata.

Ultimo caso, quello del venditore che non ha consegnato l'immobile o non ha trasferito il diritto immobiliare all'acquirente. Anche a questo proposito vi è un emendamento, che è conforme alla recente decisione della Corte di cassazione, contenuta nella sentenza 28 aprile 1949. Questa ha affrontato e risolto una volta per sempre un problema scottante che si agitava da parecchio tempo a causa della svalutazione monetaria. La sentenza riguarda il caso di una vendita di beni immobili a mezzo di scrittura privata non sottoscritta da una delle parti e perciò nulla, e stabilisce la somma che deve restituire chi riacquista l'immobile. La massima è la seguente: « L'obbligazione a carico del venditore derivante dalla nullità del contratto per inosservanza della forma prescritta sotto pena di nullità è un'obbligazione di valore e non di somma e quindi lo stesso venditore, contro la restituzione della cosa, è tenuto a versare al compratore il valore della cosa al momento dell'accertamento giudiziario di esso perchè il principio nominalistico, accolto nel nostro codice, riguarda solo la obbligazione cosiddetta di somma e non quella di valore ».

E in tutti i casi che ho prospettati non siamo in tema di obbligazione di denaro, ma siamo in tema di obbligazione di valore perchè la somma non è che il corrispettivo della vendita del bene immobile o del diritto immobiliare. Ed anche per l'ultima ipotesi prospettata, vi è un emendamento che lascia al criterio equitativo del giudice la facoltà di maggiorare il prezzo. Se tutti questi sono i casi, se i diritti di terzi sono completamente garantiti per l'emendamento proposto per essi, non si comprende più l'opposizione all'approvazione del disegno di legge di cui è disputa.

Con esso invece si ripara una grandissima ingiustizia per la mancata efficacia retroattiva del decreto luogotenenziale 1945.

Egregi colleghi, riepilogando, il problema, tenendo presente i precedenti legislativi e i responsi della Suprema Corte di cassazione, si riassume in questa proposizione: il disegno di legge risponde o no ad un'esigenza morale, sociale, giuridica? Se l'Assemblea riterrà che esso non risponda a queste esigenze lo disapproverà e in questo caso la disapprovazione costituirà un'altra miniera di disonesti guadagni per le altre cause che si promuoveranno. Se l'Assemblea al contrario dirà che le predette esigenze esistono lo approverà e tale approvazione avrà l'effetto di regolarizzare molteplici situazioni non conformi alla morale e al diritto. Noi comunisti riteniamo fermamente che le predette esigenze esistono. E poichè più degli altri siamo gli strenui difensori dei piccoli proprietari e di tutti quelli che traggono la loro magra esistenza dal frutto del proprio lavoro, consapevoli della necessità del disegno di legge, voteremo a favore di esso. *(Applausi).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Lavia. Ne ha facoltà.

LAVIA. Onorevole signor Presidente, onorevoli senatori, onorevole Ministro, io avevo chiesto la sospensiva motivandola e ho dovuto mantenere la mia opinione contro questo disegno di legge, in quanto è rimasto in me, nella mia coscienza giuridica, la certezza che esso non potrà essere utile al Paese. E poichè io avevo fatto un sommario molto complesso, rinunzio a svolgerlo lungamente per non annoiarvi. Non farò altro, per abbreviare il tempo ed essere più preciso e chiaro, che riassumere rapidamente le giustificazioni della mia contrarietà a questa legge.

Il decreto del settembre 1941, convertito in legge nel dicembre 1941, aveva evidentemente una finalità fiscale; ma a me piace definirlo legge finanziaria, in quanto c'era in esso una volontà di dare l'abbrivo ad una sistemazione dello stato civile della proprietà immobiliare. Ritengo che il legislatore pensasse allora che, in un certo termine, si dovessero regolarizzare tutti gli atti privati, sottoposti all'obbligo della registrazione, per tutte le garanzie di legge nell'interesse e dell'Erario dello Stato e delle parti e dei terzi.

Il 20 marzo 1945 venne fuori un decreto, non si sa perchè, al fine di abrogare la legge del dicembre 1941.

Si pretese che tale decreto avesse effettivamente forza abrogante ed avesse, inoltre, forza retroattiva. Ma giurisprudenza, dottrina e comune opinione respinsero tale pretesa, onde tutti quegli atti non registrati in termini di legge, cadevano, *iuso jure*, in una assoluta ed irreparabile nullità.

Comunque, dopo il decreto del marzo 1945 i magistrati, in gran parte, dichiaravano (si badi, dichiaravano) ma non costituivano la nullità, mentre era tornata la calma e la tranquillità nella popolazione, che, in gran parte, ricorse alle transazioni, ai bonari componimenti e cominciava, perciò, ad attuarsi un opportuno regime di legalità.

Senonchè, nel dicembre 1948, venne comunicato alla Presidenza del Senato il disegno di legge di cui ci occupiamo.

Qual'è la sua fonte di ispirazione? Quale necessità? Quale giovamento? Quale urgenza?

Ma le leggi, e la necessità di esse, si sentono prima dalla coscienza popolare. Si parla di buona fede e della necessità di restituire certezza ai rapporti contrattuali.

Che significa ciò?

I rapporti si stavano tranquillamente ricostituendo e la gran maggioranza dei cittadini affluiva ai pubblici uffici del Registro competenti per la registrazione delle scritture. In quell'epoca i contratti, occulti e fraudolenti, li estorcevano i compratori veramente in malafede, ed era la maggioranza di essi, la quale si andava arricchendo scandalosamente nella speculazione sui mercati neri.

Questo disegno di legge, che dovrebbe essere una sanatoria (quale sanatoria?), non può meritare l'approvazione del Senato.

Nella peggiore ipotesi, dovrebbe essere rinviato alla competente Commissione per un più accurato riesame, e convergere verso i pareri espressi nella relazione di minoranza. Il relatore Anfossi mi pare abbia visto meglio di tutti!

Questo disegno di legge che ci ha tanto sorpresi, mentre è evidentemente intempestivo, se verrà approvato cagionerà molte dannose conseguenze. Gli emendamenti del Ministro non ci acquietano che in parte, in quanto anche il Ministro, che è un grande giurista, non ha intesa la bontà e l'opportunità del disegno di legge.

E delle scritture, già nulle *ipso jure*, che sono l'oggetto dei numerosi processi pendenti davanti a molte Sedi giudiziarie, soprattutto per la mancanza di magistrati e di personale di cancelleria, non s'è detta parola. Occorrerebbe la virtù magica di questa impropria sanatoria per risuscitare i morti!...

Gli emendamenti del Ministro non sono sufficienti a dare sostanza al disegno di legge. Pertanto io mi dichiaro contrario al disegno di legge stesso.

Le leggi debbono sgorgare dalla coscienza del popolo e il legislatore deve essere un buon artiere e deve battere il suo ferro, fatto incandescente dalla coscienza popolare, nella quale si ritemprano e rinnovano le leggi, le istituzioni e gli umani destini. *(Applausi e congratulazioni).*

Presidenza del Vice Presidente ALBERTI ANTONIO

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Raffeiner. Ne ha facoltà.

RAFFEINER. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, io sono contrario a questo disegno di legge, perchè a mio modo di vedere non si possono, a distanza di anni, convalidare contratti che per la legge del tempo in cui furono stipulati o, comunque, per leggi finora in vigore erano nulli e senza efficacia. Il dichiarare validi ed efficaci questi contratti finora nulli vuol dire distruggere diritti, ledere interessi da lungo tempo costituitisi, sovvertire i rapporti giuridici esistenti e creare una generale incertezza di diritto con gravi ripercussioni economiche ed anche morali.

Che fiducia può avere il popolo del legislatore che oggi dichiara nulli ed inefficaci certi contratti, e anni dopo li richiama in vita e li convalida, o che viceversa domani dichiara nulli i contratti che oggi sono completamente validi? Il popolo non saprebbe più come comportarsi, di che cosa fidarsi, se persino le sanzioni di nullità stabilite dalla legge non sono da prendere sul serio, perchè lo stesso legislatore non le prende sul serio.

Nella relazione della maggioranza, e anche oggi da vari oratori, è stato fatto richiamo

al movente che ha determinato il legislatore a fare questa legge; è stato rilevato che questo movente era di frenare gli investimenti immobiliari e di tutelare gli interessi del fisco, che oggi questi scopi non esistono più, che pertanto non vi sarebbe più motivo di considerare nulli questi contratti. Ma il movente che ha indotto il legislatore a fare questa legge è irrilevante, come è anche irrilevante se questa legge sia giusta o non giusta. Ciò che conta sono gli effetti prodotti dalla legge e questi effetti sono che le scritture private non registrate erano nulle, che dunque il venditore è rimasto proprietario, vale a dire ha conservato la facoltà fino a tutt'oggi di disporre liberamente dei suoi beni, di cambiarli, di migliorarli, di affittarli, di alienarli, di disporre come appunto un proprietario può disporre della sua proprietà.

È fuori luogo parlare di buona fede o di mala fede come ho sentito parlare e come è stato scritto anche negli emendamenti. Di buona fede si può parlare soltanto quando una persona per errore crede di essere proprietaria di una cosa, mentre in realtà non lo è, o se un terzo acquirente per errore crede che l'alienante sia proprietario o titolare di un diritto, mentre in realtà non lo è. Ma nei casi delle scritture private non registrate, il venditore è rimasto vero proprietario, non solo proprietario putativo — insisto su questo — e dunque una mala fede non è nemmeno concepibile, perchè anche nell'ipotesi che il terzo acquirente avesse sapuntò che esisteva una precedente vendita, era autorizzato a ritenere nulla questa vendita, appunto perchè la legge la dichiarava nulla.

Si fa inoltre richiamo, nella relazione di maggioranza, a situazioni di iniquità e si parla della difesa della piccola proprietà acquistata con sudati frutti di lavoro.

Ora, onorevoli senatori, non possiamo affermare che con questa legge aiutiamo proprio il povero e non il ricco, perchè la legge può essere in danno del piccolo e in danno del grande proprietario, come può essere anche di vantaggio al piccolo ed anche di vantaggio al grande proprietario.

Per quanto riguarda poi i sudati frutti del lavoro, domando se non tutti i depositi di risparmio del popolo italiano, che nell'anteguerra ammontavano — se non erro — a più di 60 miliardi e che sono stati espropriati al 98 per cento in seguito alla svalutazione della moneta, siano sudati frutti del lavoro. Chi sono i risparmiatori che ogni tanto portano un gruzzolo di danaro alla Cassa di risparmio? Il piccolo popolo, perchè i ricchi si comprano case, terreni o altri valori che sono più sicuri della moneta.

Finora nessuno ha elevato gli scudi per reclamare giustizia per questi risparmiatori. Non si può neppure pensare ad una riparazione dei loro danni, appunto perchè lo Stato stesso ne ha maggiormente approfittato perchè ha potuto liberarsi da un pesante fardello di debito pubblico, pagando, si può dire, quasi una quota concordataria del 2 per cento.

Persino in quei casi ove la gente ha cercato di premunirsi contro una svalutazione della moneta, inserendo negli atti di mutuo, nei contratti di vitalizio, nelle divisioni ereditarie delle clausole di valore (che senza dubbio erano valide in quel tempo in cui furono stilate) la Corte di cassazione ha dichiarato inefficaci e nulle queste clausole a partire dal 1940, perchè assertamente in contrasto con un testo di legge al quale la Cassazione, dal 1940, asserendole in contrasto con un testo di legge al quale la Cassazione, dal 1940 in poi, ha dato una interpretazione diametralmente opposta a quella che in precedenza e costantemente aveva data allo stesso testo di legge. La Cassazione ha obbligato così anche queste persone, che si credevano tutelate dalla loro clausola, ad accettare moneta svalutata. Così vediamo oggi creditori che si sono arricchiti a spese dei creditori, vediamo eredi ricchissimi in possesso dell'intera sostanza paterna, mentre fratelli e sorelle sono completamente impoveriti.

Anche qui finora nessuno ha invocato giustizia e nessuna voce è stata sollevata in Parlamento per chiedere che, per lo meno, vengano rispettate queste clausole che senza dubbio erano valide nei rapporti privati al tempo in cui furono stipulate.

Ora non arrivo a comprendere per quale motivo proprio coloro che hanno violato la legge, perchè non hanno registrato le scritture private, meritano di essere più tutelati degli altri che non hanno violato la legge. (*Applausi*). Non arrivo a capire perchè a tutela

di questi trasgressori della legge dobbiamo fare un'apposita legge con la quale sovvertiamo una situazione di diritto e di fatto che si è creata e consolidata in base alla legislazione finora vigente. Del resto questi trasgressori della legge...

ZOLI. Anche quello che viene favorito è trasgressore.

RAFFEINER. ... questi trasgressori della legge sono già più tutelati di tutti gli altri e ciò per la recente giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale con la sentenza del 28 aprile di questo anno ha pronunciato che in caso di dichiarazione di nullità di un contratto di compravendita il venditore che ha ricevuto il prezzo è obbligato a restituire l'attuale controvalore dell'immobile e non il solo prezzo ricevuto e nel frattempo svalutato. La Cassazione dice che nel caso di restituzione del prezzo non si applica il principio nominalistico perchè si tratta — dice la Cassazione — di obbligazione di valore e non di obbligazione di denaro. Con questa giurisprudenza della Cassazione appare superata la questione di ogni possibile iniquità.

Quali sono le ipotesi in cui possono trovarsi i contraenti di una di queste scritture private non registrate e dunque nulle? O le parti si sono rassegnate alla nullità stabilita dalla legge e non hanno dato nessuna esecuzione al contratto: il venditore non ha consegnato il fondo, il compratore non ha pagato il prezzo. In questa ipotesi non credo che sia il caso che il legislatore intervenga per risanare questo contratto, come è previsto, per esempio, nell'articolo 2 dell'emendamento governativo.

L'altra ipotesi è quella che il contratto abbia avuto piena esecuzione: che sia stato pagato il prezzo e sia stato consegnato l'immobile. In questa ipotesi in cui le parti con atti concludenti hanno dimostrato di voler osservare il contratto, nonostante la sua nullità, sembra a prima vista giustificata una sanatoria ,ma dico a prima vista, perchè anche qui vi è una difficoltà, ed essa risulta propria dall'articolo 2 del disegno di legge che stiamo esaminando, che fa salvi gli effetti delle sentenze passate in giudicato che abbiano dichiarato la nullità del contratto.

Dunque abbiamo una doppia misura e una doppia giustizia che non sarà mai compresa dal popolo. Convengo che dobbiamo rispettare la cosa giudicata, ma se il principio della cosa giudicata è un concetto conosciuto e caro ai giuristi, è parlata greca o araba per il popolo che non capisce nulla di tutto ciò. Il popolo vede solo che un Tizio e un Caio sono venuti a trovarsi nella medesima situazione, che a Tizio si è dato torto e a Caio si è data ragione. Il popolo non comprenderà mai questa strana giustizia.

Ma, come ho già detto, la cosa è superata dalla sentenza di Cassazione che impone al venditore di restituire il prezzo all'attuale valore dell'immobile; dunque nessun danno può sorgere per il compratore. E, caso mai, se il venditore avesse poca voglia di restituire l'attuale controvalore dell'immobile, allora si vedrà indotto a sottoscrivere un nuovo contratto, il quale sani la nullità del precedente contratto.

Questo vale anche per il caso che sia stato pagato solo il prezzo e non sia stato consegnato l'immobile, perchè anche in questo caso deve essere restituito il valore attuale dell'immobile.

Resta ancora un'ultima ipotesi certamente non troppo frequente, che è quella in cui sia stato consegnato l'immobile ma il prezzo sia rimasto insoluto. Col disegno di legge che stiamo esaminando il venditore dovrebbe accontentarsi di ricevere oggi il prezzo stabilito a suo tempo.

ZOLI. Il prezzo maturato.

RAFFEINER. No. Con il disegno di legge presentato abbiamo il caso che l'immobile sia stato trasferito, che il prezzo sia rimasto insoluto, e in questo caso si pretende che il venditore abbia ad accontentarsi di ricevere oggi in moneta svalutata il prezzo a suo tempo stabilito. Ma anche questo non mi pare giusto, anzi è una enormità.

A questo punto, onorevoli senatori, consentitemi una breve digressione; se mi allontano dall'argomento è soltanto per meglio spiegare il mio pensiero e per esprimere la mia profonda preoccupazione. Mesi or sono ho sottoposto al Governo per un benevolo esame e una giusta soluzione i seguenti casi. In occasione delle opzioni nell'Alto Adige furono cedute all'Ente per le Tre Venezie, tra molti altri esercizi e beni, circa 100 aziende per le quali non fu pagato un soldo e che sono

rimaste in possesso dei vecchi proprietari fino ad oggi. I relativi atti di cessione non furono sottoscritti neppure dagli interessati, ma da una società germanica la quale in uno dei tanti accordi italo-germanici di quell'epoca era stata dichiarata autorizzata a liquidare i beni degli optanti. In detti atti di cessione era stabilito che il cedente « conserva il possesso e il godimento come anche gli oneri e il rischio fino al giorno della consegna » e che l'Ente per le Tre Venezie all'atto della consegna verserà il prezzo, che è quello del 1939, con le modalità fissate negli accordi, le quali modalità prevedono un trasferimento del prezzo in Germania al cambio di un marco germanico pari a lire 4,50. In forza di questi atti di cessione è stata eseguita la voltura nel libro fondiario. Come ho già detto, nessun soldo è stato pagato nè dall'Ente nè dalla società germanica e oggi un pagamento con le modalità previste dagli accordi Hitler-Mussolini non è neppure più possibile immaginare. Di conseguenza sarebbe equo e giusto ripristinare l'iscrizione nel libro fondiario a nome dei vecchi proprietari. Ma così non pensa il Governo.

La soluzione generosa che è stata offerta dal Governo è che a queste persone si vuole concedere un diritto di prelazione in base al quale possono ricomprare i loro stabili al prezzo attuale sul quale sarà imputato il prezzo del 1939, maggiorato con criteri equitativi da stabilirsi dagli organi tecnici dello Stato e tenuto conto dei redditi nel frattempo percepiti dagli interessati. In altre parole essi saranno ammessi a pagare il prezzo di oggi e possono defalcarne il prezzo del 1939 che non hanno mai ricevuto. (*Commenti*).

E per aggiungere ai danni le beffe è stato rilevato che essi per il conservato godimento dei beni potevano nel frattempo percepire dei redditi molte volte in misura elevata e spesso al punto da superare globalmente il valore capitale del fondo per la congiuntura di guerra.

Ora vi domando: chi si arricchisce indebitamente? Gli ex proprietari che hanno continuato a coltivare i loro fondi ed hanno percepito i frutti del loro lavoro o non piuttosto l'Ente per le Tre Venezie che finora non ha versato un soldo e pretende di incassare gratuitamente la differenza del valore tra il 1939 ed oggi?

CAPPA. Erano degli optanti!

RAFFEINER. Sì, erano optanti. Mi sono sforzato a dimostrare ed a far capire agli alti burocrati e uomini di governo quanto sia ingiusto pretendere oggi di pagare per una proprietà i prezzi del 1939, ma non ci sono riuscito. Ciò che mi ha così profondamente turbato è che neanche nelle alte sfere ho trovato la minima comprensione per quel principio etico che si esprime nelle tre parole: *suum cuique tribuere*.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Senatore, la questione è dinanzi all'autorità giudiziaria. È bene che lei non la comprometta con le sue dichiarazioni.

RAFFEINER. Anche noi qui siamo in procinto di ledere questo principio etico del *suum cuique tribuere*. Anche noi vogliamo obbligare il proprietario a ricevere per la sua proprietà oggi con moneta svalutata i prezzi di allora, e per poter commettere questa ingiustizia si vuole con questa legge convalidare i contratti che finora sono nulli. Ciò mi sembra enorme; una cosa addirittura inaudita. Io non so se riesco a farmi comprendere.

Voci. Si fa comprendere molto bene.

RAFFEINER. Mi meraviglio soltanto di una cosa, che il Ministro delle finanze non abbia fatto osservazioni. La finanza di solito è molto sospettosa, eppure è quasi incredibile che essa non si sia accorta che queste scritture private non registrate sono tutti atti senza data certa *(approvazioni)*, e che oggi è possibilissimo ad uno, che voglia imbrogliare il fisco, produrre scritture private retrodatate, per contratti nuovi che intende stipulare. *(Commenti)*. Credo, anzi sono sicuro, che la finanza pensa fin d'ora di sottoporre alla tassazione non i prezzi portati nelle relative scritture, ma i valori di oggi, e di incassare tasse che sono di un multiplo superiore ai prezzi stabiliti.

Un'altra cosa. Noi dell'Alto Adige abbiamo ancora un'altra categoria di contratti finora nulli, per i quali valgono le stesse considerazioni come per le scritture private non registrate e pertanto nulle. Con una legge del 1935 furono assoggettate alla approvazione prefettizia tutte le alienazioni di beni immobili siti nelle zone di confine. Fu sancito che i

relativi contratti, in mancanza di approvazione prefettizia, fossero privi di efficacia giuridica. Con un decreto ministeriale del 1946, pubblicato ed entrato in vigore soltanto nel 1947, furono notevolmente limitate le zone nelle quali i contratti restano assoggettati all'approvazione prefettizia. Abolito dunque questo precetto dell'approvazione prefettizia per tutte le altre località, è sorta anche da noi la questione se i contratti stipulati in precedenza, che non erano stati approvati dal prefetto o per i quali era stata negata l'approvazione prefettizia, abbiano riacquistata efficacia e siano ritornati in vigore. La maggior parte della gente, e fra essa anche uomini di buon senso, hanno detto di no, ma vi sono anche di quelli che hanno iniziato delle cause e che vogliono affermare che questi contratti sono diventati validi appunto perchè è stata abolita l'autorizzazione prefettizia. Ma dove arriviamo se oggi venissero convalidati tutti questi contratti stipulati dal 1935 in poi, che, per espressa disposizione di legge erano nulli? Però le stesse ragioni che valgono o si oppongono alla convalida di questi contratti non approvati, valgono o si oppongono anche alla convalida delle scritture private non registrate perchè vi è una sola differenza: quegli atti non approvati dal prefetto portano una data certa perchè sono stati registrati, mentre le scritture private non sono di data certa, e per il resto valgono le stesse considerazioni.

Mi auguro, onorevoli colleghi, che il Senato vorrà rigettare questo disegno di legge; mi riservo però, in caso che venisse approvato, di presentare un analogo disegno di legge per quei contratti non approvati dal prefetto dal 1935 in poi. *(Vivi applausi e congratulazioni).*

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia.* Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia.* Si terrà fra poco un Consiglio dei Ministri al quale non dovrei mancare anche perchè vi si tratterà della tutela dei magistrati che sono sotto la mia giurisdizione. Pregherei perciò il Senato di voler rinviare la discussione di questo disegno di legge.

PRESIDENTE. Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione su questo disegno di legge è rinviato alla seduta di domani.

Presentazione di disegno di legge.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia.* Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia.* Ho l'onore di presentare al Senato, per incarico del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, il seguente disegno di legge: « Disposizioni in materia di previdenza per il personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo appaltate » (521).

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole Ministro della presentazione di questo disegno di legge, che seguirà il corso stabilito dal Regolamento.

Trasmissione di disegno di legge.

PRESIDENTE. Comunico al Senato che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il disegno di legge: « Provvedimenti per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli Enti locali » (520).

Il disegno di legge seguirà il corso stabilito dal Regolamento.

Deferimento di disegni di legge a Commissione permanente.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Senato, valendosi della facoltà conferitagli dall'articolo 26 del Regolamento, ha deferito all'esame e alla approvazione della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), i disegni di legge:

« Contributo alla pubblicazione degli scritti di Carlo Cattaneo » (511);

« Pagamento dei debiti scaduti delle Amministrazioni dello Stato » (517);

« Abrogazione della legge 28 luglio 1939, n. 1097, concernente disposizioni penali in materia di scambi di valute e di commercio dell'oro » (618).

Annunzio di interpellanza.

PRESIDENTE. Comunico al Senato che alla Presidenza è pervenuta la seguente interpellanza:

Al Ministro dell'interno, per sapere se è a conoscenza dei dolorosi fatti avvenuti in provincia di Reggio Calabria e cioè a Cittanova il 28 giugno u. s., a Rizziconi il 4 luglio u. s. ed a Villa San Giovanni il 3 luglio u. s., durante i quali furono illegalmente fermati ed obbligati a restituirsi alle loro sedi alcuni organizzatori sindacali e vennero inoltre malmenati uomini, donne e bambini.

Per sapere inoltre quali misure intende in conseguenza prendere, onde punire i responsabili ed ovviare per l'avvenire alle gravi violazioni delle libertà individuali e sindacali, garantite dalla Costituzione della Repubblica.

PRIOLO.

Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Prego il senatore segretario di dar lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza:

BORROMEO, *segretario:*

Al Presidente del Consiglio dei Ministri, per sapere se, considerando la dolorosa recrudescenza di suicidi dovuta in parte a motivi di suggestionabilità in elementi deboli, minorati o sfiduciati e la funesta influenza esercitata sulla pubblica opinione dalla diffusione a mezzo della stampa delle notizie relative a questo preoccupante fenomeno, non ravvisi la opportunità, ispirata da un alto interesse umano e sociale, di promuovere fra editori e direttori di giornali accordi intesi ad evitare la pubblicazione di tali notizie: e ciò sullo esempio dell'accordo, testè intervenuto, fra le direzioni dei giornali emiliani, per lodevole iniziativa di quella Associazione nazionale della stampa.

PEZZINI.

Al Ministro dell'interno, per conoscere:

1) se consti che in diversi comuni della provincia di Bologna le cooperative social-comuniste che hanno il monopolio della trebbiatura, impongano ai produttori di grano di accettare, con obbligazione scritta, l'intervento del cosiddetto consiglio di fattoria e della lega braccianti aderente alla Camera del lavoro, nello stabilire i futuri lavori di miglioria per i fondi a mezzadria, sotto pena, a chi non subisca tale imposizione, di vedersi rifiutata la trebbiatura; causando in tal modo danno alle aziende ed alla produzione, e turbamento alla quiete pubblica;

2) se ritiene che il rifiuto di un servizio di utilità pubblica, subordinato a licenza dell'autorità quale è la trebbiatura del grano, costituisca una violazione degli obblighi che le imprese di trebbiatura hanno assunto verso l'autorità e verso i produttori agricoli, oltre che un sopruso inammissibile che si deve reprimere nello stesso interesse pubblico;

3) quali provvedimenti, oltre al ritiro della licenza, a carico delle aziende di trebbiatura inadempienti, saranno adottati dalle autorità locali se i deplorevoli fatti denunciati non cesseranno immediatamente.

OTTANI.

PRESIDENTE. Domani seduta pubblica alle ore 16, col seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione dei seguenti disegni di legge:

1. BATTISTA ed altri. – Sanatoria delle scritture private relative a trasferimenti immobiliari nulle in forza della disposizione del decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015 (161).

2. Stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e foreste per l'esercizio finanziario 1949-1950 (295).

La seduta è tolta (ore 19,35).

Dott. CARLO DE ALBERTI
Direttore dell'Ufficio dei Resoconti.