

(N. 35-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## RELAZIONE DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori MACRELLI, BERGMANN, BOERI, CONTI, DELLA SETA, FACCHINETTI  
PARRI, RAJA e RICCI Federico

ANNUNZIATO NELLA SEDUTA DEL 23 LUGLIO 1948

Comunicata alla Presidenza il 7 luglio 1949

Rivendica degli immobili trasferiti ad organizzazioni fasciste od a privati e già appartenenti ad aziende sociali, cooperative, associazioni politiche o sindacali, durante il periodo fascista.

ONOREVOLI SENATORI. — Il problema di provvedere alla restituzione del maltolto: in altri termini di quanto venne arbitrariamente tolto dai fascisti ai partiti politici, agli organismi sindacali e cooperativi, alle loro istituzioni e agli stessi comuni e provincie, fu uno di quelli che si presentarono fra i primi, immediatamente dopo la liberazione, e di cui i Comitati di Liberazione Nazionale si interessarono assai, prima ancora che l'intero territorio fosse liberato.

Consta, ad esempio, che il Comitato di Liberazione Nazionale di Bologna si proponeva di farne oggetto del primo suo decreto, che aveva preparato fin dal periodo della resistenza e che

si iniziava con la dichiarazione che « tutti gli atti di spossessamento, di esproprio e di trasferimento di beni mobili o immobili comunque effettuati per ragioni politiche o razziali dopo il 1° gennaio 1921 ad iniziativa o col concorso e col favore o colla tolleranza delle organizzazioni o delle autorità fasciste in danno di privati, di aziende sociali o cooperative, di organizzazioni politiche o sindacali, di case del popolo e di ogni altro ente similare, sono nulli di diritto ». Ma le autorità alleate, senza il cui assenso la norma sarebbe stata priva di effetto pratico, non credettero di far proprio il provvedimento.

Successivamente, davanti all'Assemblea Co-

stituyente, il problema fu riproposto. Nella seduta del 27 luglio 1947, il Governo dichiarava di prendere in considerazione un ordine del giorno dell'onorevole Canevari, che suonava così:

« L'Assemblea Costituente invita il Governo a promuovere una legge che rivendichi alle cooperative, alle società di mutuo soccorso e agli istituti similari, senza eccezione di termine di prescrizione o di trasferimento a terzi, la proprietà di beni sottratti o alienati, anche con la parvenza della legalità, durante il regime fascista, e il risarcimento dei danni comunque subiti dagli enti medesimi per le violenze fasciste, e perchè siano perseguiti civilmente e penalmente i responsabili delle criminose distruzioni del patrimonio cooperativo».

Consta che da parte del Ministero della giustizia formò oggetto di studio l'attuazione del voto espresso in questo ordine del giorno: si redasse un progetto di legge, che non fu peraltro mai portato all'esame del Parlamento, soprattutto perchè — come appare dalla risposta ad una interpellanza Macrelli svolta in questo Senato il 17 luglio 1948, pochi giorni prima della presentazione del progetto in esame — si manifestò un dissenso tra i vari ministeri interessati sui limiti di applicazione del provvedimento progettato, di cui peraltro tutti in massima ammettevano l'opportunità.

Richiamandosi a tale disegno di legge e successivamente alla presentazione della proposta, di cui qui si discute, il 30 ottobre 1948 il Sottosegretario alla Presidenza, in una risposta scritta all'onorevole Capalozza dell'altro ramo del Parlamento, ebbe a richiamare la dichiarazione già fatta dal Governo alla Costituente di sostanziale adesione ai concetti ispiratori delle interrogazioni degli onorevoli Canevari, Macrelli e del Capalozza stesso, di cui riaffermava l'alto valore politico e morale. Aggiungeva l'oratore che un problema vi era unicamente sulla estensione dei limiti da fissare alla rivendicazione dei beni ceduti sotto la coazione fascista. Presentato al Senato l'odierno progetto il Governo aveva ritenuto di astenersi da qualsiasi iniziativa, riservandosi di manifestare le proprie vedute nel corso della discussione.

Concorda questa Commissione nei criteri politici posti a base del disegno di legge. Essa

peraltro non ha ritenuto di seguirne partitamente le varie disposizioni. Ha preferito contrapporre a quello originario altro progetto, ispirato alle stesse idealità, se non a identici concetti giuridici.

Ha ritenuto la Commissione che in parte si dovesse allargare il campo di applicazione della futura legge. Mentre il progetto, infatti, considerava unicamente i beni immobili, la Commissione ha ritenuto di estendere le norme sia ai beni mobili iscritti nei pubblici registri, ai sensi dell'articolo 815 c.c., sia all'universalità di mobili, ai sensi del successivo articolo 816. Ha ritenuto inoltre la Commissione di più dettagliatamente precisare, sia pure senza carattere tassativo, gli enti, a cui favore dovrà essere applicata la nuova legge, e di comprendere tra gli stessi i comuni e le provincie.

Questa estensione è stata invocata da qualche comune, con riferimento a precise situazioni venutesi a determinare in alcune località.

Non ha creduto invece la Commissione di seguire il progetto sul punto, in cui ammette la rivendica anche nel confronto dei terzi di buona fede, dei quali peraltro cerca di attenuare il danno con la concessione di una indennità pari alla media tra il prezzo sborsato per l'acquisto dei diritti e il loro valore attuale. Ritiene la Commissione che un simile riconoscimento dei diritti dei terzi sia contrario alle tradizioni della nostra legislazione e rischi di dare origine, nella sua applicazione, a casi di vera sostanziale ingiustizia.

Ha creduto inoltre la Commissione di dovere esaminare la particolare situazione dei beni, che cessarono di appartenere al partito fascista in conseguenza della legislazione sorta immediatamente dopo il 25 luglio 1943, e particolarmente del regio decreto-legge 2 agosto 1943, n. 704, che soppresse quel partito e ne distribuì le attività. Vero è che l'assegnazione di queste attività venne fatta ad enti comunali di assistenza e ad amministrazioni, che perseguono fini di pubblico interesse. Ha ritenuto peraltro la Commissione che nemmeno in questi casi si potessero dimenticare i diritti degli originari proprietari dei beni e far venire meno quell'obbligo di riparazione del diritto leso, che è a base delle proposte sottoposte all'esame del Senato.

Più particolarmente in merito ai diversi articoli e salvo dare più ampie spiegazioni in occasione della discussione pubblica, la Commissione osserva:

All'articolo 1 — che riflette i trasferimenti a titolo gratuito — si è ritenuto di assumere come data di inizio della dichiarazione di nullità quella del 1° gennaio 1921, mentre si è assunta quella del 28 ottobre 1922 per le devoluzioni disposte di autorità. Invero fu particolarmente nel periodo, che precedette la marcia su Roma, che atti di violenza e ricorsi a sistemi terroristici indussero gli enti a subire la prepotenza fascista ed a cedere alla coazione, che li spingeva alla rinuncia dei loro beni.

Si sarebbe corso il rischio di dare una portata insufficiente all'applicazione della legge, se di essa si fossero limitati gli effetti agli atti compiuti dopo la marcia su Roma.

L'articolo 2 ha preso in esame i trasferimenti a titolo oneroso che, o per l'ammontare eccessivamente tenue del prezzo pagato, o per l'intervento di autorità o esponenti del regime, risultano determinati dal prepotere del regime.

Gli articoli 3 e 7 considerano l'ipotesi, in cui i beni formanti oggetto dei due primi articoli del progetto siano stati avocati allo Stato.

L'articolo 4 precisa i casi in cui la malafede è presunta. Si è ritenuto peraltro che non

fosse il caso di dettare una presunzione di carattere assoluto, e che si dovesse sempre accordare il diritto alla prova contraria.

Particolare importanza nel sistema generale della legge ha l'articolo 7, relativo al caso di enti soppressi. Non è parso alla Commissione che in questo caso si potesse non applicare il criterio ispiratore della legge. È parso, invece, rispondente all'obbiettivo, che la legge si propone, ammettere che il diritto si trasferisca all'ente, che fosse sorto o sorgesse a riprendere l'opera di quello soppresso, riaffermandone lo scopo ed ispirandosi alle stesse idealità.

L'articolo 8 ha regolato il caso, in cui — rendendosi impossibile la reintegrazione del diritto — si debba fare ricorso alla corresponsione di una indennità, ed ha escluso ogni maggiore azione di danno.

Con l'articolo 9 si è inteso fissare un termine, che la Commissione si augura non venga prorogato da successivi provvedimenti legislativi, entro il quale l'azione debba essere esercitata.

Non paiono necessarie particolari note per illustrare la natura e le finalità delle altre disposizioni.

BOERI, *relatore*.

## DISEGNO DI LEGGE

## TESTO DEI PROPONENTI

## Art. 1.

Tutti gli atti di spossessamento, di esproprio o di trasferimento di beni immobili comunque effettuati, per ragioni politiche, dopo il 1° gennaio 1921 ad iniziativa o col concorso o col favore delle organizzazioni o delle autorità fasciste, in danno di privati, di aziende sociali o cooperative, di organizzazione politiche o sindacali, di case del popolo, e di ogni altro ente simile, si presumono di diritto basati su causa illecita e viziate da violenza a sensi e per gli effetti di cui agli articoli 1343, 1434 e seguenti del Codice civile.

## Art. 2.

Si presume, senza possibilità di prova contraria, la consistenza dei requisiti richiesti per l'applicazione dell'articolo 1 nei seguenti casi:

a) trasferimenti effettuati con decreto reale o ministeriale, di devoluzione quando gli immobili siano passati in proprietà dell'O.N.B. in virtù di decreto prefettizio;

b) trasferimenti effettuati anche per interposta persona ed anche in sede di esecuzione coattiva o concorsuale da aziende cooperative, da associazioni politiche, sindacali, culturali, da case del popolo od enti ed associazioni similari preesistenti al 28 ottobre 1922 e non aderenti al movimento fascista a favore del partito nazionale fascista o organizzazioni, associazioni, federazioni, enti di qualsiasi natura dipendenti dal partito nazionale fascista o ad esso comunque aderenti, o amministrati da iscritti al detto partito.

## Art. 3.

Si intendono compresi nella lettera b) del precedente articolo anche i trasferimenti effettuati da privati quando essi possedevano per conto e nell'interesse delle associazioni ed enti indicati nella lettera stessa.

## DISEGNO DI LEGGE

## TESTO DELLA COMMISSIONE

## Art. 1.

Sono nulli gli atti di trasferimento di beni immobili, o mobili iscritti nei pubblici registri, o universalità di mobili, di costituzione di diritti reali, effettuati a titolo gratuito dopo il 1° gennaio 1921, da Comuni, Provincie, Opere pie ed altri enti da quelli amministrati, case del popolo, associazioni sindacali, associazioni ed istituzioni editoriali, culturali e ricreative collegate comunque ai precedenti enti, e fatti a favore del partito fascista o di ente o istituto dipendente dal predetto partito, o a favore di enti o istituti creati per realizzare gli scopi del regime fascista, anche per interposta persona.

Sono parimenti nulle le devoluzioni dei beni, indicati al precedente comma, che siano state disposte d'autorità dopo il 28 ottobre 1922 e fino al 25 aprile 1945, in dipendenza della soppressione delle associazioni ed enti elencati nel comma stesso, quando la soppressione risulti determinata da finalità politiche del regime fascista.

## Art. 2.

Gli atti considerati al primo comma del precedente articolo effettuati a titolo oneroso, possono essere annullati in uno dei seguenti casi:

1° che il corrispettivo ricevuto dagli alienanti sia stato inferiore di oltre la metà al valore che il bene o il diritto trasferito aveva al tempo del contratto;

2° che il trasferimento sia avvenuto per effetto di intervento comunque manifestatosi di autorità o di esponenti del partito fascista.

## Art. 3.

Se i beni indicati agli articoli 1 e 2 sono stati devoluti allo Stato o ad enti sottoposti alla vigilanza di Amministrazioni dello Stato,

## Art. 4.

Ai fini dell'applicazione delle precedenti disposizioni si presume di diritto interposta persona il privato che abbia acquistato beni nel modo previsto dall'articolo 2 lettera b) quando egli li abbia successivamente donati ad una delle organizzazioni, associazioni, federazioni, od enti indicati nella disposizione stessa.

## Art. 5.

Si presumono viziati di violenza con possibilità di prova contraria i trasferimenti fatti dalle persone indicate nella lettera b) dell'articolo 2 a privati iscritti al partito nazionale fascista ed aventi in via alternativa uno dei requisiti seguenti: antemarcia, marcia su Roma, squadristi, grado non inferiore a sotto ufficiale della milizia nazionale fascista, grado non inferiore a segretario politico di comune di non meno di 10.000 abitanti, funzionari di organizzazioni sindacali fasciste, o di federazioni ecc.

## Art. 6.

Si presumono di diritto interposte persone agli effetti degli articoli precedenti il coniuge, i parenti ed affini fino al terzo grado.

## Art. 7.

Nei casi non contemplati negli articoli 2, 3, 4, 5, 6 quando non esistono a carico degli acquirenti indicati nell'articolo 1 presunzioni sufficienti per la nullità od annullabilità dell'atto si intenderà raggiunta la prova della violenza a sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1435, quando si dimostri che il venditore è stato invitato a vendere da esponenti di organizzazioni o di autorità fasciste.

## Art. 8.

Le disposizioni del vigente Codice civile per quanto non derogate dalla presente legge saranno applicabili alla materia con efficacia retroattiva. La prescrizione per l'esercizio delle azioni di nullità o di annullamento previste dalla presente legge sarà di anni cinque con decorrenza dalla data di pubblicazione della legge stessa.

ai sensi degli articoli 1, 5, 9 e 10 del regio decreto-legge 2 agosto 1943, n. 704, le azioni previste dalla presente legge possono essere proposte direttamente contro la pubblica amministrazione o contro gli enti predetti.

## Art. 4.

Salvo prova in contrario, si presume la malafede in coloro che acquistarono i beni o i diritti sui beni medesimi mentre erano in possesso degli enti indicati nel primo comma dell'articolo 1.

Si presume del pari, e salvo la prova in contrario, la malafede in coloro, che acquistarono i beni e i diritti sui beni medesimi successivamente al 25 luglio 1943 da persone, che avevano rivestito cariche nel partito fascista.

## Art. 5.

I contratti di locazione relativi agli immobili rivendicati sono opponibili al proprietario reintegrato, solo nel limite di un triennio dalla loro stipulazione, purchè da un documento di data certa risulti che questa abbia avuto luogo anteriormente alla data di pubblicazione della presente legge.

## Art. 6.

Quando i beni, che formano oggetto dei trasferimenti indicati nei primi due articoli della presente legge sono stati avvocati allo Stato, gli aventi diritto, che intendono valersi delle disposizioni della presente legge dovranno, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, presentare ricorso in via amministrativa al competente Ministero, chiedendo di essere reintegrati nei loro diritti.

Qualora l'istanza sia respinta, ovvero siano decorsi quattro mesi dalla sua presentazione, senza che si sia provveduto sulla stessa, gli interessati potranno adire la via giudiziale.

## Art. 7.

L'azione per la dichiarazione di nullità e per la restituzione dei beni nonchè quella per l'annullamento degli atti di trasferimento,

**Art. 9.**

Le azioni nascenti dalla presente legge potranno essere promosse dalla persona a danno della quale si operò il trasferimento, oppure anche da uno solo dei suoi eredi e ciò senza bisogno di preventiva denuncia di successione. Qualora il trasferimento sia avvenuto a carico di persone che possedevano per conto di una associazione, l'azione dovrà essere promossa dal capo provinciale o nazionale attualmente in carica in detta associazione e la restituzione dovrà essere pronunciata a favore del fondo comune dell'associazione costituita dagli associati della provincia, nella quale i beni da rivendicare sono posti e ciò a sensi dell'articolo 37 del Codice civile.

Qualora infine il trasferimento sia avvenuto a carico di cooperative, case del popolo ed altri enti similari, anche per interposta persona, l'azione potrà essere promossa anche da uno solo degli appartenenti a tali enti all'epoca del trasferimento, o da uno dei suoi eredi e la restituzione avverrà a favore dell'ente da ricostituirsi rappresentato provvisoriamente dall'attore. Le norme per la ricostituzione dell'ente formeranno oggetto di legge speciale.

**Art. 10.**

Ai fini della presente legge la prova per testi è ammissibile senza limiti anche contro l'atto scritto. L'incapacità a testimoniare prevista dall'articolo 246 del Codice di procedura civile non è applicabile ai soci non amministratori delle cooperative ed ai membri di associazioni che non ne avevano la rappresentanza.

**Art. 11.**

Qualora i beni oggetto di rivendica si trovino ancora intestati alla persona di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, 6 della presente legge o ad acquirenti con titolo trascritto dopo il 25 luglio 1945, il rivendicante dovrà restituire ad essi il prezzo figurante negli atti relativi ai trasferimenti annullati.

spetta all'ente o all'associazione, che ha subito l'alienazione dei beni o la costituzione di diritti reali sui beni stessi.

Se i beni appartennero ad enti soppressi, l'azione spetta all'ente, che sia già ricostituito alla data d'entrata in vigore della presente legge o che si ricostituiscia entro un anno dalla data anzidetta, purchè con il medesimo scopo e le medesime idealità dell'ente soppresso e con la partecipazione di almeno un quinto dei soci o degli eredi dei soci di tale ente.

All'infuori di questa ipotesi, l'azione spetta alle società, associazioni ed istituzioni nazionali di assistenza, di cooperazione, di mutuo soccorso o politiche rappresentate a norma dell'articolo 36 del Codice civile.

**Art. 8.**

Nel caso non sia possibile la reintegrazione degli aventi diritto nella proprietà dei beni e dei diritti indicati negli articoli 1 e 2 è dovuta un'indennità corrispondente al loro valore venale.

Nessuna azione di danno può essere fatta valere per quanto attiene alle restituzioni consentite dalla presente legge.

**Art. 9.**

Le agevolazioni fiscali previste dal regio decreto-legge 20 gennaio 1944, n. 26 e dal decreto luogotenenziale 12 aprile 1945, n. 222, si estendono agli atti giudiziari per la restituzione dei beni e agli atti di restituzione consensuale dei beni medesimi in conformità alle norme della presente legge.

**Art. 10.**

Le azioni previste nella presente legge devono essere esercitate sotto pena di decadenza entro il termine di due anni dall'entrata in vigore della legge medesima.

Il possessore espropriato sarà tenuto alla restituzione dei frutti dal 25 aprile 1945, ma avrà tutti i diritti riconosciuti al possessore dagli articoli 8 e 12 del decreto legislativo luogotenenziale 12 aprile 1945, n. 222.

Pei contratti di locazione relativi agli immobili retroceduti si applica l'articolo 2 del citato decreto legislativo luogotenenziale 12 aprile 1945, n. 222 con la variante che i contratti superiori ad un anno saranno opponibili al rivendicante fino ad un massimo di tre anni solo se essi siano stati sottoposti a registro anteriormente al 25 aprile 1945.

#### **Art. 12.**

I terzi di buona fede, che abbiano acquistato diritti reali sul bene oggetto della rivendica, non potranno opporsi alla rivendica ma avranno titolo per conseguire una indennità pari alla media tra il prezzo sborsato per l'acquisto dei diritti ed il loro valore attuale. Essi dovranno rispondere dei frutti solo dal giorno della notifica della domanda di rivendica ed avranno tutti i diritti consentiti ai possessori di buona fede, compreso quello di ritenzione.

#### **Art. 13.**

I terzi di buona fede, che abbiano acquistato diritti di garanzia reale sugli immobili oggetto della rivendica, conserveranno tali garanzie, ed avranno diritto di esigere il pagamento soltanto nei confronti del rivendicante qualora il loro debitore diretto sia a sua volta terzo di buona fede.

#### **Art. 14.**

Per le somme che il rivendicante dovrà pagare a tacitazione dei diritti spettanti ai terzi di buona fede avrà rivalsa, salvo che per i miglioramenti, verso le persone contro le quali viene esperita l'azione di nullità e di annullamento a sensi degli articoli precedenti.

**Art. 15.**

Non saranno considerati terzi di buona fede coloro che abbiano trascritto od iscritto gli atti di acquisto o di garanzia dopo il 25 luglio 1943. Tali trascrizioni e iscrizioni saranno ad ogni effetto considerate come inesistenti. Lo stesso trattamento sarà fatto per le trascrizioni e iscrizioni eseguite in qualunque tempo da terzi, i quali siano compresi nelle categorie contro le quali a norma degli articoli precedenti sia prevista la possibilità di esperimento dell'azione di rivendica.

**Art. 16.**

I rivendicanti potranno ottenere per il pagamento delle indennità speciali mutui di favore al tasso del . . . . sui proventi della confisca dei beni fascisti. Tali mutui saranno esenti da bollo e pagheranno una tassa fissa di registro in L. . . . .

**Art. 17.**

Le indennità saranno stabilite dall'autorità giudiziaria.

**Art. 18.**

Per la distribuzione delle somme di indennità si procede a giudizio di graduazione da svolgersi senza formalità di procedura. Su domanda degli interessati il giudizio di graduazione avrà inizio colla pubblicazione di apposito avviso nel foglio annunci legali della provincia e all'albo del tribunale competente per territorio.

**Art. 19.**

Le azioni nascenti dalla presente legge saranno promosse alla magistratura ordinaria competente per valore e territorio e sarà applicata la procedura ordinaria colla modifica di cui ai seguenti articoli.

**Art. 20.**

I termini a comparire di cui all'articolo 166 del Codice di procedura civile sono ridotti alla metà.

Il Giudice istruttore dovrà essere nominato entro cinque giorni dal deposito in Cancelleria della citazione.

La comparizione delle parti dinanzi al Giudice istruttore sarà fissata entro cinque giorni dalla decorrenza del termine previsto per la costituzione del convenuto per una udienza compresa fra i cinque ed i dieci giorni successivi alla pronuncia dell'udienza.

I rinvii per istruttoria o per trattazione non possono per nessun motivo essere disposti oltre l'udienza successiva.

**Art. 21.**

Il Giudice istruttore ed il Collegio giudicante saranno assistiti da due esperti nominati dal Prefetto con voto consultivo.

I termini per l'appello e per la Cassazione sono ridotti a metà. Tutti gli atti processuali e le sentenze sono esenti da bollo e saranno registrati gratuitamente.

Tale esenzione è gratuita di registrazione ed è estesa agli scritti defensionali ed ai documenti che saranno prodotti dalle parti anche se per loro natura avrebbero dovuto essere sottoposti a registrazione indipendentemente dalla produzione in giudizio.

**Art. 23.**

Tutte le esenzioni fiscali e le ripetizioni di tasse percette previste dal decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 252 e dal decreto legislativo luogotenenziale 12 aprile 1945, n. 222, sono applicabili agli atti contemplati dalla presente legge per tutta la durata della azione in esso prevista.

Per quanto riguarda la retrocessione consensuale, le esenzioni avranno la durata di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge.