

(N. 35-A bis)

# 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 24 novembre 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.

ONCREVOLI 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 simile, 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 Costituente, 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 e confermare la sostanziale adesione ai concetti ispiratori delle interrogazioni degli onorevoli Canevari, Macrelli e del Capalozza stesso, concetti 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, Codice civile, 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 di estendere l'applicazione delle norme alle spoliazioni a danno dei privati.

Eguale non ha creduto 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 disconoscimento 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 dover 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 1913, 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, che si presentano oggi all'esame del Senato.

Come è noto, il presente progetto avrebbe dovuto essere portato alla vostra discussione subito dopo le vacanze estive. Peraltro, avendo il Ministro annunciato la presentazione di numerosi emendamenti, il Senato deliberò di invitare la vostra Commissione a prenderli in esame, inserendoli, in quanto li approvasse, nel testo già elaborato.

Avvenne così che dopo una minuta disamina fatta in sede di Commissione e dopo che una Sottocommissione composta del Presidente Orlando e dei senatori Azara, Bo, Boeri e Musolino, ebbe rielaborato, soprattutto dal punto di vista tecnico, l'insieme delle disposizioni, la Commissione decise di portare al vostro esame e al vostro voto il progetto nella stesura, di cui in appresso.

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 cooperative ed associazioni 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 por-

tata insufficiente alla 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, per l'intervento di organi o di esponenti del regime, risultassero determinati dal prepotere di questo.

L'articolo 3 ha considerato il caso in cui, negli atti a titolo oneroso, la tenuità del prezzo avrebbe portato — anche a norma della legge comune — alla rescissione del rapporto.

All'articolo 5 la data del 23 luglio 1948 proposta dal Ministro è quella della seduta, in cui la proposta di legge Macrelli fu annunciata al Senato.

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'obiettivo, 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 e il programma. Si è aggiunta la disposizione, del resto implicita in tutte le norme del progetto, che fa salvi i diritti dei terzi.

L'articolo 8 ha regolato il caso, in cui — rendendosi impossibile o comunque non risultando nè opportuna nè equa la reintegrazione del diritto — si debba fare ricorso alla corresponsione di una indennità.

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 similare, si presumono di diritto basati su causa illecita e viziate da violenza a sensi e per gli effetti di cui agli articoli 1343, 1431 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.

Possono essere dichiarati nulli gli atti di trasferimento di beni immobili e mobili iscritti nei pubblici registri, o universalità di mobili, di costituzione di diritti reali o di rinuncia ai diritti stessi, effettuati a titolo gratuito dopo il 1° gennaio 1921, da Comuni, Province, Opere pie ed altri enti da quelli amministrati, case del popolo, cooperative, aziende sociali, associazioni sindacali, società operaie di mutuo soccorso, associazioni ed istituzioni religiose, editoriali, culturali e ricreative collegate comunque ai precedenti enti, e fatti a favore del partito fascista o di enti o istituti dipendenti dal predetto partito, o a favore di enti o istituti creati per realizzare gli scopi del regime fascista, anche per interposta persona.

Possono parimenti essere dichiarate nulle le devoluzioni dei beni, indicati al precedente comma, che siano state disposte d'autorità dopo il 28 ottobre 1922 e fino al 25 luglio 1943, 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.

Possono essere dichiarati nulli gli atti considerati al primo comma del precedente articolo effettuati a titolo oneroso, se il trasferimento sia avvenuto per intervento di organi o di esponenti del partito fascista.

Art. 3.

Gli atti di trasferimento dei beni indicati all'articolo 1 effettuati a titolo oneroso, possono essere rescissi quando 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.

Resta ferma la disposizione dell'articolo 1450 del Codice Civile.

## 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.

## 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 3, quando egli li abbia successivamente donati ad una delle organizzazioni, associazioni, federazioni od enti indicati nella disposizione stessa.

## Art. 5.

I contratti di locazione relativi agli immobili preveduti agli articoli precedenti sono opponibili nei limiti di un triennio dalla loro conclusione al proprietario reintegrato, se hanno data certa anteriore al 23 luglio 1948.

Sono salve le somme relative alla proroga legale dei contratti di locazione.

## Art. 6.

Quando i beni, che formano oggetto dei trasferimenti indicati nei primi tre articoli della presente legge sono stati trasferiti allo Stato, le azioni previste dalla legge stessa possono essere proposte direttamente contro la pubblica amministrazione, purchè entro un anno dalla entrata in vigore gli interessati presentino istanza in sede 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 restituzione dei beni spetta all'ente, che ha subito l'alienazione dei beni o la costituzione di diritti reali sui beni stessi.

Se i beni appartennero ad enti soppressi o comunque attualmente inesistenti, l'azione spetterà ad altri enti ricostituiti o che si ricostituiscano entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, negli stessi luoghi, con gli stessi scopi e lo stesso programma.

Sono salvi i diritti dei terzi di buona fede.

## 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.

## Art. 8.

L'azione per la rivendica dei beni non è ammessa nei seguenti casi:

1) quando l'atto di trasferimento ebbe per oggetto suoli edificabili e sugli stessi siano state eseguite costruzioni di notevole valore a spese dello Stato o di enti pubblici;

2) quando siano state fatte sopraelevazioni e il valore di queste superi notevolmente quello dell'immobile, sul quale la sopraelevazione è stata eseguita:

3) quando si tratti di beni, che abbiano subito una radicale trasformazione per essere destinati a servizi o utilità di interesse generale.

In tutti i casi nei quali non spetta la rivendica, è dovuta una indennità corrispondente al valore venale del bene determinato alla data del trasferimento del bene medesimo, tenuto conto della svalutazione della moneta.

La disposizione precedente si applica anche nel caso in cui il bene non può essere restituito per essere stato alienato anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge a terzi di buona fede.

Nessuna indennità è dovuta, qualora la restituzione sia impossibile per causa non imputabile a chi vi sarebbe tenuto.

## 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 percepite 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.