

(N. 1364-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

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

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta dell' 8 novembre 1950 (V.<sup>o</sup> Stampato N. 889)*

d'iniziativa dei Deputati FABRIANI, AMADEO, BABBI, BELLAVISTA, BIANCO, BONOMI, CAPALOZZA, CARPANO MAGLIOLI, CASTELLI AVOLIO, CREMASCHI Carlo, FODERARO, LEONE MARCHESANO, MANNIRONI, MARTINO Gaetano, MIGLIORI, RESTA, RICCIO, SCALFARO, SULLO, TARGETTI

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA  
IL 10 NOVEMBRE 1950

**Comunicata alla Presidenza il 17 gennaio 1951**

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

ONOREVOLI SENATORI. — Il 10 dicembre 1948 i senatori Battista, Bo e Giardina presentarono un disegno di legge per la sanatoria delle scritture private relative a trasferimenti immobiliari nulle in forza delle disposizioni del regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015.

Il disegno fu portato in Assemblea nel luglio 1949 con relazione favorevole della maggioranza della Commissione di giustizia, ma non fu approvato il passaggio all'esame degli articoli per pochi voti.

Trascorso un anno, una proposta simile, ma non identica, fu portata alla Camera dei depu-

tati nel luglio 1950 dall'onorevole Fabriani ed altri deputati di tutti i settori.

Detto nuovo disegno, approvato dalla Camera dei deputati nella seduta dell'8 novembre 1950, venne trasmesso il 10 dello stesso mese alla Presidenza del Senato.

I motivi del disegno in esame vennero già esposti nella precedente relazione di maggioranza di questa Commissione di giustizia: durante l'ultima guerra, il legislatore, per limitare la corsa agli investimenti immobiliari e frenare l'inflazione, fu indotto ad elevare la registrazione ad uno degli elementi essenziali

della convenzione; sperò di raggiungere lo scopo in un primo tempo col recesso unilaterale, di cui al decreto-legge del 14 giugno 1940, numero 643, disponendo che, decorso il termine utile per la registrazione, una qualsiasi delle parti poteva dichiarare all'altra di voler risolvere il contratto.

Per il risultato insoddisfacente di detto provvedimento si giunse alla nullità di pieno diritto degli atti stipulati per scrittura privata non registrata, aventi per oggetto trasferimento di beni immobiliari e di diritti immobiliari, in mancanza della registrazione entro il termine previsto dalla legge del Registro approvata con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3269.

Così per la prima volta, contrariamente alla nostra tradizione giuridica, il legislatore considerò, per un certo tempo, la registrazione come uno degli elementi essenziali della convenzione; quindi la registrazione, che ha soprattutto una funzione fiscale mirante ad accertare la capacità contributiva, limitatamente ad un determinato atto, e la funzione probatoria di cui all'articolo 2704 c. c. per la conoscenza della data certa, per l'effetto di fronte ai terzi di un determinato negozio giuridico, la registrazione dunque, per la prima volta, divenne un elemento essenziale del contratto.

Pertanto non poteva ritenersi valida nessuna delle convenzioni specificate negli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 1015 del 1941, senza il concorso della registrazione anche se elemento estrinseco, da non confondersi con quelli essenziali della convenzione.

Lo stesso legislatore però si preoccupò di limitare nel tempo questa deroga ai principi tradizionali: secondo l'articolo 7 del decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, non dovevano andare oltre i sei mesi dalla dichiarazione di cessazione dello stato di guerra; per l'articolo 8 della legge 29 dicembre 1941, n. 1470 non potevano andare oltre i limiti da stabilirsi con decreto del Ministro delle finanze.

Presto si dovette constatare che la nullità delle scritture private non registrate si era tradotta in un premio alla mala fede del contraente inadempiente, con grave danno dei cittadini di buona fede, specie piccoli enfiteuti e coltivatori diretti, i quali, dopo aver acquistato con sacrifici spezzoni di terra, dopo aver fe-

condato col proprio lavoro i piccoli appezzamenti, si erano trovati sforniti di ogni azione di fronte alla nullità voluta dalla legge.

Ciò spiega l'intervento del legislatore del 1945: infatti, cessato di fatto lo stato di guerra, fu emesso il decreto legislativo luogotenenziale del 20 marzo 1945, n. 212, che abrogò il regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, e la legge di conversione n. 1470. Ma questa legge, disponendo solo per l'avvenire, non poteva avere efficacia retroattiva; onde la preoccupazione di mettere nel nulla tutte le scritture private redatte nel passato, anche remoto, e non registrate nel termine perentorio stabilito dall'articolo 2 del decreto-legge del 27 settembre 1941, n. 1015, rimaste in vita per volontà stessa delle parti. La Cassazione, ritenendo la nullità assoluta, mai sanabile per tardiva registrazione, e la irretroattività del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, fece presente l'opportunità dell'intervento del legislatore (Cass., III sez., 12 maggio 1946).

Intanto giudicati erano stati emanati in base alla legge precedente, erano sorti diritti di terzi aventi causa dagli originari contraenti, un grande squilibrio si era manifestato tra le parti per cui l'adempimento dell'obbligazione era diventata eccessivamente onerosa per una delle parti o dannosa per l'altra.

Bisognava rispettare il principio del *pacta sunt servanda*, uno degli indici più caratteristici della elevatezza morale e della civiltà di un popolo; ma bisognava anche rispettare la cosa giudicata, le transazioni nel frattempo stipulate, bisognava evitare che da parte del venditore si potesse, profittando della svalorizzazione della moneta, restituire il prezzo di un tempo per riavere l'immobile aumentato di valore.

Tutto ciò è previsto nel nuovo disegno di legge, ove si è tenuto conto di tutte le osservazioni fatte durante la discussione generale in Senato.

L'articolo 1 capoverso primo del disegno di legge esattamente prevede i casi di esecuzione parziale del contratto.

Se si dicesse che non può dichiararsi la nullità soltanto nel caso in cui vi sia stata la esecuzione da ambo le parti, scarso sarebbe il valore pratico della legge.

L'acquirente, che non ha corrisposto il prezzo convenuto o parte di esso, deve però sottostare alle conseguenze della svalorizzazione della moneta, giacchè deve corrisponderlo nella misura da stabilirsi equamente del giudice, tenuto conto del deprezzamento della moneta.

Il prezzo non è che l'equivalente della cosa e perchè sia giusto non può non tenersi conto del sopravvenuto squilibrio tra il valore della cosa e quello della controprestazione, dovuto al mutamento del potere di acquisto che lo rappresenta; altrimenti una parte si arricchirebbe a danno dell'altra.

L'articolo 2 fissa il termine di mesi sei dall'entrata in vigore della legge per la tardiva registrazione senza l'applicazione della soprataxa per le scritture private indicate nell'articolo 1 e stipulate prima della entrata in vigore del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212.

Ritenendo i patti come accessori della convenzione, l'articolo 3 stabilisce che i termini convenzionali relativi ai patti di riscatto in riferimento ai trasferimenti di cui ai due precedenti articoli, rivivono per lo stesso periodo previsto dalle parti, a cominciare dalla data di entrata in vigore del disegno di legge.

Anche per questi patti si applica la rivalutazione equitativa da parte del giudice, tenuto conto della svalorizzazione della moneta.

L'articolo 4 fa salvi i diritti dei terzi e stabilisce che quando è intervenuta la cosa giudicata o una transazione tra le parti, che quando si è raggiunta una sistemazione definitiva, giudiziaria o amichevole, questa va mantenuta.

L'approvazione del disegno di legge si impone anche per un'altra considerazione: il Ministero delle finanze, con circolare n. 110515 del 23 marzo 1945 (tre giorni dopo l'emanazione del decreto-legge n. 212 abrogativo) impartiva istruzioni agli Uffici locali perchè registrassero anche quegli atti che pure cadevano sotto l'imperio del regio decreto-legge n. 1015; pertanto costituirebbe una vera e propria frode da parte dello Stato ai danni del contribuente, se da un lato si invitano gli aventi causa all'esborso di ingenti cifre per la registrazione in mora e dall'altro si trascura il problema della validità degli atti per i quali il fisco incassa la tassa di registro; onde l'assoluta esigenza che lo Stato ricoduca ad unità la sua azione.

Concludendo, dopo il decreto legislativo del 1945, non ha più ragione di essere una nullità fondata su una legge avente scopi fiscali, quando questi scopi non esistono più e quando soprattutto una legge è stata abrogata da una legge speciale successiva.

Una volta abolita la sanzione, se questa si dovesse ritenere tuttavia efficace, si verrebbe a dare un valore ultra-attivo alla legge abrogata, facendo sopravvivere una comminatoria abolita e venendosi a creare una inammissibile forma di *perpetuatio legum*.

Ciò premesso, la 2<sup>a</sup> Commissione di giustizia propone al Senato l'approvazione del disegno di legge di cui innanzi.

ROMANO Antonio, *relatore*.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

Non può essere dichiarata, ai sensi del regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, convertito nella legge 29 dicembre 1941, n. 1470, la nullità degli atti stipulati sotto qualsiasi denominazione, che abbiano per oggetto trasferimenti o promesse di trasferimento di beni immobili o di diritti immobiliari, qualora anche una sola delle parti abbia eseguito, sia pure parzialmente, la propria prestazione.

Tuttavia, l'acquirente che non ha corrisposto il prezzo convenuto o parte di esso, è tenuto a corrisponderlo nella misura equamente liquidata dal giudice, tenuto conto della svalutazione della moneta.

## Art. 2.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la registrazione delle scritture private indicate nell'articolo precedente e stipulate prima della entrata in vigore del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, ha luogo senza l'applicazione della sopratassa di tardiva registrazione.

## Art. 3.

I termini convenzionali relativi a patti di riscatto in riferimento ai trasferimenti di cui

ai precedenti articoli rivivono per lo stesso periodo previsto dalle parti a cominciare dalla data di entrata in vigore della presente legge ed alle condizioni equitativamente rivalutate dal giudice.

## Art. 4.

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

Si presume la frode per i trasferimenti successivi all' 11 giugno 1949.

## Art. 5.

Le disposizioni precedenti non sono applicabili, allorchè negli atti stipulati anche anteriormente alla data di entrata in vigore del regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, sia parte una organizzazione politica o sindacale del cessato regime fascista.

## Art. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.