

(N. 161-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori BATTISTA, BO e GIARDINA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 DICEMBRE 1948

Comunicata alla Presidenza l'11 giugno 1949

Sanatoria delle scritture private relative a trasferimenti immobiliari nulle in forza della disposizione del decreto legge 27 settembre 1941, n. 1015.

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — La guerra dichiarata nel 1940 fece sorgere il pericolo, lentamente accentuatosi, di una svalutazione della moneta; ciò provocò l'investimento di capitali in immobili, aggravando la tendenza all'inflazione e sottraendo i capitali al debito pubblico, al quale si voleva invece dare particolare incremento per sostenere le spese di guerra.

Allo scopo di frenare gli investimenti immobiliari fu emanato il decreto-legge 14 giugno 1940, n. 643, convertito con modificazioni nella legge 21 ottobre 1940, n. 1511, istituendosi una imposta speciale di registro nella misura del 60 per cento sul *plus* valore dei beni immobili nei trasferimenti per atti tra vivi.

Ma i contraenti elusero il maggiore onere fiscale, che su essi veniva a gravare, stipulando scritture private di vendita, con riserva di stipulazione del regolare atto in periodo successivo senza procedere a registrazione, e compromessi con carattere traslativo, anche questi non registrati.

Per frenare tali evasioni fu emanato il decreto-legge 15 luglio 1941, n. 648, che consentì la risoluzione unilaterale ad opera di una delle parti contraenti delle scritture private non registrate; fu cioè disposto che, decorso il termine utile per la registrazione, una qualsiasi delle parti potesse dichiarare all'altra di volere risolvere il contratto.

Neanche questo provvedimento arrestò la corsa agli investimenti immobiliari; si dovette ritenere subito che l'espedito, per cui la caduta del contratto restava subordinata ad una iniziativa delle parti, poteva rimanere inoperante.

Venne così emanato il regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, convertito con modifiche nella legge 29 dicembre 1941, n. 1470, che sancì la nullità degli atti privati non registrati aventi per oggetto trasferimenti di beni immobili e di diritti immobiliari; si volle cioè sostituire alla risoluzione una specie di caducazione automatica, che colpisse il contratto per il solo fatto del mancato adempimento fiscale.

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 del 27 settembre 1941, n. 1015, e la legge di conversione n. 1470.

In sede di applicazione di detta legge si discusse se essa avesse efficacia retroattiva e cioè se avesse l'effetto di evitare la nullità degli atti stipulati prima della sua entrata in vigore e non registrati.

Il Supremo Collegio, sulle difformi conclusioni del Pubblico Ministero negò al detto decreto-legge luogotenenziale efficacia retroattiva, sia perchè non risultava da un comando espresso, sia in base al principio che la legge non dispone che per l'avvenire (articolo 2 delle preleggi).

Le Magistrature minori, valutando lo spontaneo adempimento dei contratti dei trasferimenti immobiliari affetti da nullità per mancata registrazione delle scritture private con le quali erano stati dalle parti consentiti e sostenendo la tesi che il decreto-legge luogotenenziale 20 marzo 1945 aveva abrogato tutte le disposizioni contenute nella legge del dicembre 1941, rilevarono che l'abrogazione non solo investiva l'articolo 1, che comminava la nullità di trasferimenti e promesse di vendita per scrittura privata consentiti dopo il 27 settembre 1941, ma tutte le disposizioni del decreto del 1941 osservando che l'abrogazione non avrebbe avuto alcun significato se non avesse restituita alle scritture private sotto-

poste alla sanzione di nullità della legge 1941 la loro primitiva efficacia giuridica.

Cessando di essere applicabili tutte le disposizioni del decreto del 1941, il Ministro delle finanze impartì agli uffici l'ordine di registrare anche atti di data anteriore al decreto del 1945; pertanto, consentendosi la registrazione e la percezione dell'imposta per contratti anteriori, cadeva, secondo le magistrature minori, la proclamazione della cosiddetta nullità e quindi il divieto di considerare il negozio come fonte e titolo di azione esercibile in giudizio.

Poichè il proposto disegno di legge ha carattere quasi integrativo e interpretativo del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, quando dispone l'applicazione dell'articolo 1 di detto decreto a tutti gli atti privati non registrati aventi per oggetto trasferimenti di beni immobili e di diritti immobiliari di data anteriore o posteriore al regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 1941, n. 1470, è opportuno ricordare che nella relazione ministeriale della predetta conversione in legge è detto quanto appresso:

« Come è noto con il regio decreto-legge 14 giugno 1940, n. 643, fu istituita una imposta speciale di registro nella misura del 60 per cento sul *plus* valore dei beni immobili nei trasferimenti per atti tra vivi, allo scopo di frenare gli investimenti di denaro in immobili. Si è dovuto constatare che il provvedimento suddetto, se ha limitato in buona parte il fenomeno accennato, ha dato l'incentivo alla stipulazione di atti irregolari di compra-vendita, che, sebbene formalmente a posto con le leggi civili, eludevano il maggiore onere tributario, che doveva costituire la remora agli investimenti di cui trattasi. Una delle forme più comuni di elusioni è data dalla stipulazione di scritture private di vendita con riserva di stipulazione del regolare atto in periodo successivo.

« Di fronte a un tale stato di cose ed alla imprescindibile necessità di arginare gli investimenti di denaro in immobili, è da ritenere che non restava altro rimedio che quello di dichiarare nulli di pieno diritto gli atti per scrittura privata non registrati portanti trasferimenti immobiliari ».

Dunque si stabiliva una *sanzione di nullità comminata da una legge fiscale per ragioni prettamente e squisitamente finanziarie*, nullità che di riflesso incideva sui rapporti contrattuali, ma non si riferiva nè al contenuto nè alla forma del rapporto giuridico, sanzione comminata per cause del tutto estrinseche ed estranee al rapporto stesso.

Pertanto dopo il decreto legislativo luogotenenziale del 1945 non ha più ragione d'essere una nullità fondata su una legge aventi scopi fiscali, quando questi scopi non esistono più e quando soprattutto la legge è stata abrogata da una legge speciale successiva. Non potendosi più, pertanto, pronunciare una sanzione di nullità, il rapporto rimasto pur sempre integro deve spiegare tra le parti tutto il suo valore vincolistico e tutta la sua efficacia di legge (articolo 1372 Codice civile). Dati, tuttavia, i dubbi sorti nella interpretazione della legge abrogativa, che danno luogo a numerose contestazioni le quali turbano il mercato fondiario, si rende necessario l'intervento del legislatore con un provvedimento che espressamente dichiara la validità delle scritture di cui trattasi.

Contro la opportunità di tale provvedimento è stato osservato che da una legge che provvedesse con effetto retroattivo sorgerebbe un numero considerevole di controversie ad opera di parti, che, pur senza una pronuncia della Autorità giudiziaria, si sono acquietate alle sanzioni poste dalla legge per effetto della omessa tempestiva registrazione.

A sostegno dell'opportunità del provvedimento si osserva:

a) che molti acquirenti, specie quelli di scarsa cultura e residenti nelle campagne, hanno omesso la registrazione in buona fede, per ignoranza delle prescrizioni di legge; che nella loro buona fede si sono avvantaggiati gli abbienti volontariamente trasgressori agli obblighi fiscali;

b) che, sancendosi la nullità anche degli atti preesistenti al 1941 sono state create situazioni con conseguenze di ovvia iniquità; infatti i contraenti che, nel primo periodo della guerra, avevano pagato immobili e diritti immobiliari

con l'equivalente in denaro, sono stati costretti, dopo qualche tempo, a restituire i beni acquistati mediante rimborso della stessa quantità di denaro pagata in origine, ma fortemente svalutata per la sopravvenuta grave inflazione; oppure hanno dovuto subire l'imposizione del pagamento di somme oggi di grande rilevanza con gravissimo sacrificio della povera gente che vive del proprio lavoro col frutto del campicello allora acquistato;

e) che si è così consentito al venditore, sotto il miraggio degli accresciuti valori degli immobili, di avvalersi di una sanzione di nullità, che non era stata comminata per garantire un suo interesse, bensì per tutelare un interesse del fisco.

Invero il decreto n. 1015 del 1941 venne emesso, come si è detto, non già per la sopravvenuta urgenza di aggiungere un nuovo requisito essenziale a quelli già stabiliti dal Codice civile per la validità degli atti, nè di disporre una sanzione contro un fatto illecito, ma a sostegno di altri provvedimenti legislativi rivolti a coartare la libertà patrimoniale o a imporre un onere per ostacolare gli investimenti immobiliari e per favorire la sottoscrizione dei prestiti pubblici in un tempo in cui decadeva la fiducia nella stabilità della finanza statale.

Ad eliminare questi inconvenienti mira il proposto disegno di legge integrativo ed interpretativo del precedente decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945 e che intende riaffermare la norma secolare del *pacta sunt servanda* e difendere al tempo stesso la piccola proprietà acquistata con sudati frutti del lavoro.

Per il rispetto dovuto alla cosa giudicata, lo stesso disegno di legge con l'articolo 2 dichiara che la disposizione dell'articolo 1 non si applica alle scritture private delle quali sia stata già dichiarata la nullità con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge proposta.

La maggioranza della Commissione propone pertanto al Senato l'approvazione della proposta di legge.

Antonio ROMANO, *relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DELLA MINORANZA

La minoranza della Commissione si dichiara contraria al disegno di legge, per le seguenti considerazioni:

1° È certo che nella redazione del decreto legislativo 20 marzo 1945 si era inserita la clausola della retroattività, la quale fu poi radiata, e quindi il decreto fu pubblicato senza tale clausola. Il che stà ad indicare che in definitiva il legislatore ritenne di non poter dare effetto retroattivo al decreto di revoca del decreto-legge 27 settembre 1941.

I motivi o il motivo per il quale il legislatore non ha creduto, in definitiva, di concedere la retroattività del decreto legislativo 20 marzo 1945, deve ricercarsi nel non aver voluto il legislatore ridar vita a scritture private le quali, data la dichiarata nullità di diritto ai sensi del decreto-legge 27 settembre 1941, avevano certamente e sicuramente dato luogo o a transazioni o a diversi nuovi contratti giuridici, i quali, per l'effetto retroattivo avrebbero dato luogo a molteplici e non certo facili controversie giudiziali.

2° È pure certo che la Corte di cassazione con costante giurisprudenza, facendo tacere la iniziale discordanza delle Magistrature di merito, negò l'effetto retroattivo al decreto legislativo 20 marzo 1945, ribadendo così la convinzione che le scritture private anteriori al 20 marzo 1945 erano nulle di pieno diritto, e autorizzava pertanto i venditori o coloro che avevano promesso di vendere di usare degli immobili a loro piacimento, salvo la restituzione del prezzo che avessero ricevuto.

Ed è pure certo che la convinzione di tale nullità ha dato luogo a nuovi e diversi contratti o a transazioni.

3° In tale stato di diritto e di fatto, anche a prescindere dalla iniziale volontà del legislatore di non dare l'effetto retroattivo al decreto 20 marzo 1945, non si presenta opportuno, a ben quattro anni di distanza, la concessione della retroattività.

Da una parte si verrebbe quasi a far beffa a coloro che, per i replicati responsi della Corte di cassazione, o vennero a transazioni o si provvidero con nuovi passaggi di proprietà. E dall'altra parte si verrebbe a costituire un ingiusto privilegio a quei pochi che hanno conservato le scritture private o non le hanno mai usate, sapendo che erano affette da nullità di diritto.

4° Ma quel che più è grave, oltre a fare rinascere una infinità di cause, si verrebbe a costituire ai possessori delle scritture private un favore inusitato ed ingiusto.

E valga il vero:

Rinata la potenza giuridica della vendita o della promessa si avrebbe una doppia ipotesi:

a) il venditore è ancora al possesso del terreno ed egli in forza del principio nominalistico dovrebbe ricevere il prezzo non maggiorato dalla svalutazione;

b) il venditore ha rivenduto ad altri lo immobile e costoro hanno trascritto, ed egli dovrebbe i danni, i quali, costituendo un eredito di valore, dovrebbero essere stabiliti a moneta svalutata.

Evidente ingiustizia.

Sembra quindi che la legge proposta e per il tempo trascorso e per le nuove controversie e per gli ingiusti privilegi non debba essere approvata.

ANFOSSI, relatore per la minoranza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

La disposizione dell'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 20 marzo 1945, n. 212, si applica a tutti gli atti privati non registrati aventi per oggetto trasferimenti di beni immobili o di diritti immobiliari di data anteriore o posteriore al regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 1941, n. 1470.

Art. 2.

La disposizione dell'articolo precedente non si applica alle scritture private delle quali sia stata già dichiarata la nullità con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

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