

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Giustizia)

### 118° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 APRILE 1976

Presidenza del Presidente VIVIANI

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

##### IN SEDE DELIBERANTE

##### Seguito della discussione e rinvio:

« Servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari » (215) (*D'iniziativa dei senatori Berlanda ed altri*):

PRESIDENTE . . . . . Pag. 1569, 1570, 1574  
COPPOLA, relatore alla Commissione . 1569, 1571  
DELL'ANDRO, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia . . . . . 1570, 1572  
FILETTI . . . . . 1572  
GATTO Eugenio . . . . . 1572  
MARIANI . . . . . 1569  
SABADINI . . . . . 1573

##### Discussione e rinvio:

« Modificazioni della disciplina del codice civile in tema di consorzi e di società consortili » (673) (*D'iniziativa dei senatori Colella e Follieri*):

PRESIDENTE . . . . . 1563, 1564, 1566 e *passim*  
COPPOLA, relatore alla Commissione . 1564, 1565  
1566 e *passim*  
DELL'ANDRO, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia . . . . . 1567, 1568

FILETTI . . . . . Pag. 1565, 1568  
MARIANI . . . . . 1569  
SABADINI . . . . . 1564, 1565, 1567 e *passim*

*La seduta ha inizio alle ore 17,45.*

L I S I . segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

##### IN SEDE DELIBERANTE

##### Discussione e rinvio del disegno di legge:

« Modificazioni della disciplina del codice civile in tema di consorzi e di società consortili » (63), *d'iniziativa dei senatori Colella e Follieri*

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni della disciplina del codice civile in tema di consorzi e di società consortili », *d'iniziativa dei senatori Colella e Follieri*.

Prego il senatore Coppola, relatore alla Commissione, di voler riferire sul disegno di legge.

**C O P P O L A**, *relatore alla Commissione.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori, per quanto concerne la materia oggetto del disegno di legge in titolo mi rimetto senz'altro all'esposizione fatta nel corso dell'esame del provvedimento in sede referente.

In sintesi, dirò comunque che le presenti norme tendono a dare una definizione precisa dell'istituto consortile, che dovrebbe essere disponibile, come strumento, per ogni forma di collaborazione tra imprese, consistente nel mettere in comune l'espli cazione di taluni servizi o, in genere, di una o più fasi del ciclo di attività lasciando tuttavia salva l'autonomia economica delle imprese medesime.

Si è cioè pensato ad una possibilità di questo genere proprio per la complessità e dispendiosità di alcuni servizi relativi ad alcune fasi e non all'intera organizzazione, ripeto, delle imprese.

Devo dire che, già in sede referente, le varie parti politiche hanno espresso la propria adesione al disegno di legge in esame; alcune perplessità, tuttavia, sono emerse a proposito della formulazione del primo comma dell'articolo 2615 del codice civile per quanto concerne la responsabilità delle persone che assumono talune obbligazioni. In proposito si è argomentato, sulla base della prassi che se, per rappresentare le imprese in questi rapporti, venissero delegati terzi, in ordine alla questione delle obbligazioni verso i terzi dovesse risponderne soltanto il patrimonio consortile.

Proprio su tale punto alcuni senatori, ad esempio il senatore Boldrini, avevano espresso preoccupazioni; per il resto, ripeto, non si sono evidenziati dissensi di fondo, per cui la mia proposta sarebbe quella di incentrare la nostra attenzione su una migliore formulazione dell'articolo 3 del disegno di legge, anche alla luce di taluni suggerimenti offerti dal Governo.

Così facendo terremmo conto delle molte collezioni pervenuteci e porteremmo a compimento un provvedimento quanto mai opportuno.

**P R E S I D E N T E.** Dicho aperta la discussione generale.

**S A B A D I N I.** Onorevole Presidente, il presente disegno di legge merita senza dubbio una considerazione molto attenta e, per quel che mi riguarda, temo di non riuscire a fare un utile raffronto tra quanto si intende modificare e quanto ora prescrive il codice civile.

Mi sembra comunque che un punto importante sia costituito dal dettato dell'articolo 1 del provvedimento, il quale stabilisce che « Con il contratto di consorzio più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese ». In base a tale norma si costituisce dunque una struttura imprenditoriale ma, per quel che mi risulta, nel codice civile non esiste alcunchè di simile; esiste semplicemente un contratto che definirei associativo, di natura puramente civile.

Orbene, se questa è la differenza sostanziale tra la normativa in esame e quella che si intende modificare, devo dire che la prima mi sembra del tutto carente ed insufficiente.

Pur non avendo la preoccupazione espresso da altri oratori, ritengo che il provvedimento sia insufficiente dal punto di vista giuridico. Quando si costituisce una struttura di tipo aziendale che cosa avviene? A quale personalità giuridica si dà vita?

Si potrebbe rispondere che qui tutto rimane nell'ambito della società civile, come sembra si possa dedurre anche dall'articolo previsto dal codice civile, oppure che questa nuova disciplina dà origine ad entità particolari ed autonome?

Ancora una volta, in relazione a queste risposte, l'articolato del provvedimento è del tutto insufficiente, così come è insufficiente all'articolo 4, là dove si parla di « fondo consortile ».

Orbene, di « fondo consortile » non ne parla né il codice civile né, in definitiva, questo disegno di legge in modo esauriente; piuttosto, direi che si tratta di un riavvicinamento ibrido, incompleto ad un altro tipo di società patrimoniale, una figura per la quale, eviden-

temente, si deve prevedere il versamento delle quote, come queste devono essere formate, quindi, la costituzione di un fondo e la sua amministrazione.

All'articolo 3 si parla dunque di «fondo consortile», ma non vi è nessun obbligo a costituire un simile fondo, così come risulta dalle disposizioni del codice civile e da quelle del presente disegno di legge, dimostrando ancora una volta come esso sia incompleto.

Se si vuole effettivamente costituire un consorzio dobbiamo pertanto pervenire ad una formulazione normativa completa e diversa da quell'attuale e per tale ragione ritengo che il provvedimento in esame, così come previsto, non possa proseguire il proprio iter.

Sia ben chiaro: in linea di principio io sono del tutto consenziente e convinto della bontà di un'iniziativa di questo genere che, se ben articolata, potrà favorire le piccole imprese e soprattutto quelle artigiane. Ma, ripeto, non dobbiamo sbagliare e, se vogliamo raggiungere un obiettivo positivo, è necessario che diamo una regolamentazione diversa da quella prevista dal disegno di legge ad istituti che, in questo momento, non sono regolati nemmeno dal codice civile.

**C O P P O L A**, relatore alla Commissione. Il senatore Sabadini ha detto che l'espressione «fondo consortile» non emerge da nessuna disposizione di legge. Ebbene, desidero fargli presente che ne parla invece l'articolo 2615 del codice civile.

La formazione di un consorzio d'imprese esiste già nella previsione del nostro sistema.

**S A B A D I N I**. Sì, ma il fondo consortile è un'entità separata dall'impresa. Se di esso si parla, non si specifica però come debba essere regolato. Peraltro, non ha personalità giuridica e quindi può benissimo non esistere, dal momento che non è oggetto di una precisa norma legislativa.

**F I L E T T I**. Il disegno di legge a nostro esame mira — a mio avviso — ad eliminare delle difficoltà di carattere interpretativo e pratica, le quali derivano dalle attuali dispo-

sizioni del codice civile che disciplinano la materia.

Innanzitutto difetta, nell'attuale normativa, un'esatta e precisa definizione di consorzio atteso che, dopo il riferimento alla medesima attività economica con una formula piuttosto impropria, si dice che il contratto di consorzio si riflette anche sulle attività economiche connesse. In giurisprudenza, come anche in dottrina, si è molto discusso in ordine alla consistenza di queste eventuali attività economiche connesse.

Pertanto, con la nuova norma di cui all'articolo 1 del disegno di legge, si vuole definire il contratto di consorzio, specificandosi che trattasi di un consorzio tra più imprenditori, i quali svolgono un'attività comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese.

A me sembra opportuno introdurre nel testo un riferimento specifico all'attività economica del consorzio, perché altrimenti si potrebbe pensare che questo rapporto fra le imprese rifletta anche attività diverse da quelle prettamente economiche. A tal fine, in sede di esame degli articoli, sarà forse conveniente sostituire alle parole «di determinate fasi», le altre: «delle attività economiche delle rispettive imprese».

Peraltro, la dizione «di determinate fasi» mi sembra limitativa, perché dà l'impressione che il consorzio non possa riguardare il complesso delle attività economiche svolte dalle imprese.

L'articolo 2 innova profondamente la regolamentazione della materia, attualmente disciplinata dall'articolo 2615 del codice civile, il quale stabilisce, al primo comma, che il contratto non può avere una durata superiore a dieci anni mentre, nel comma successivo, contempla il caso sia della mancata determinazione della durata, sia della determinazione di una durata superiore a dieci anni. Pertanto, in entrambi i commi si stabilisce che il contratto debba avere una durata massima di dieci anni. L'articolo 2 del disegno di legge al nostro esame adotta — invece — una normativa completamente diversa, perché autorizza una durata di contratto anche superiore ai dieci anni, duplicando soltanto

l'ipotesi della mancata determinazione della durata del contratto. In tal caso, una norma di carattere imperativo stabilisce la validità del contratto per dieci anni.

Le perplessità sorgono — a mio avviso — in ordine all'articolo 3, poichè non si capisce la ragione per la quale debba essere soppressa la responsabilità illimitata di coloro i quali abbiano agito in qualità di rappresentanti del consorzio, stabilendo che: « Per le obbligazioni assunte in nome del consorzio dalle persone che ne hanno la rappresentanza, i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo consortile ». Ritengo — anche per rispetto ad un principio di carattere generale — che colui il quale agisca in nome del consorzio debba rispondere in prima persona ove, ad esempio, non agisca correttamente o porti a compimento delle operazioni che per sua negligenza od altri motivi a lui addebitabili danneggino i terzi.

Pertanto mi riservo, in sede di esame dell'articolo, di proporre un eventuale emendamento all'articolo 3.

L'articolo 4 vuole stabilire quale sia la situazione patrimoniale del consorzio ed è evidentemente correlato con il precedente, dal momento che è necessario conoscere quale sia la consistenza patrimoniale del consorzio specialmente quando si vuole limitare la responsabilità delle persone.

**P R E S I D E N T E.** Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

**C O P P O L A , relatore alla Commissione.**  
Onorevole Presidente, le osservazioni critiche presentate dai colleghi — perlomeno quelle emerse durante la discussione — dimostrano l'opportunità, direi quasi l'esigenza di prendere seriamente in considerazione il disegno di legge, proprio per la necessità di offrire alle medie e piccole imprese la possibilità di organizzarsi assieme per far fronte all'espletamento di alcune attività che sono particolarmente costose e dispendiose. E da queste riflessioni che è partita l'iniziativa legislativa.

Sono state manifestate, nel corso della discussione, delle preoccupazioni piuttosto giustificate in ordine all'organizzazione di questo sistema così come viene proposto. Mi sembra però si sia trascurato l'elemento nuovo rappresentato dall'articolo 4, che è davvero innovativo rispetto alla disciplina del codice civile. Questa mia puntualizzazione si collega ad un'osservazione del senatore Sabadini in ordine alla questione del fondo consortile.

Mi sono già permesso di precisare, interrompendo un momento l'intervento del senatore Sabadini, che l'articolo 2615 del codice civile usa già l'espressione di fondo consortile. Questo richiamo è però integrato dalla norma dell'articolo 2615-bis, dove è garantita la tutela dei terzi mediante un rigoroso sistema di pubblicità della situazione patrimoniale del consorzio. Difatti, entro due mesi dalla chiusura dell'esercizio annuale, le persone che hanno la direzione del consorzio redigono la situazione patrimoniale osservando le norme relative al bilancio di esercizio delle società per azioni e la depositano presso l'Ufficio del registro delle imprese. Si introduce, con ciò, un elemento innovativo, in quanto un sistema di pubblicità della situazione patrimoniale offerto ai terzi, li pone al riparo da qualsiasi inconveniente perché, altrimenti il discorso dovrebbe investire anche altri tipi di società su cui si regge la nostra struttura commerciale.

Vorrei esprimere ancora un'altra osservazione. L'articolo 2603, quando stabilisce che il contratto dev'essere redatto per iscritto, sotto pena di nullità, prescrive anche alcune indicazioni: la durata del consorzio, la sede dell'ufficio eventualmente costituito, gli obblighi assunti ed i contributi dei consorziati, il che fa ritenere che esiste anche quest'obbligo del versamento dei contributi, che debbono essere organizzati e disciplinati e che vanno a costituire il fondo consortile. Ma c'è il richiamo dell'articolo 2615-bis che prevede anche questo rigore formale in ordine alla redazione della situazione patrimoniale.

Quindi sono d'accordo sull'opportunità di procedere ad un esame dell'articolo al fine di apportare un miglioramento alla sua for-

mulazione; al tempo stesso, però, inviterei la Commissione a compiere lo sforzo di portare a conclusione il provvedimento. In definitiva, se il Presidente lo ritiene e se i colleghi sono d'accordo, potremmo anche continuare la discussione in questo momento, in modo da avere la possibilità di pervenire ad un orientamento comune e riprendere al più presto l'esame del provvedimento, dal momento che non esistono preoccupazioni di fondo e non essendo neppure emerse delle preclusioni.

**D E L L ' A N D R O**, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ho attentamente ascoltato i vari interventi e, pentanto, ritengo anch'io che il provvedimento abbia un suo fondamento nella sua impostazione generale, dal momento che quanto è stabilito nell'articolo 2602 del codice civile ha dato luogo ad interpretazione giurisprudenziale restrittiva, tale da escludere, dai contratti tra più imprenditori, i rapporti tra imprenditori che non attenessero alla limitazione della reciproca concorrenza. Ed in effetti la lettera della disposizione di legge dà luogo a quest'interpretazione, o perlomeno offre spunto a quest'interpretazione. Infatti la norma dice: « I contratti tra più imprenditori, esercenti una medesima attività economica o attività economiche connesse, i quali hanno per oggetto la disciplina delle attività stesse... ». Che cosa significa disciplina delle attività stesse? Indubbiamente qualcosa che attiene alla concorrenza, si è detto dalla giurisprudenza. E questa non è una interpretazione soltanto giurisprudenziale, ma è una interpretazione data anche dalla dottrina, direi in assoluta maggioranza. Difatti Ascarelli, Auletta, Ferri, Ferrara, Galliano, eccetera, sono tutti in questo senso. È vero che vi è stata qualche voce dissidente (da ultimo, Guglielmetti, eccetera), però la prevalente interpretazione è questa.

Si aggiunga qualcos'altro. Nell'articolo 2602 si parla di attività economiche connesse e qui, come è stato molto bene sottolineato dal senatore Filetti, l'espressione « connesse » ha dato luogo a difficoltà notevoli di interpretazione. Che significa? Attività affini? Attività strumentali? Allora era necessaria,

indispensabile una revisione del disposto dell'articolo 2602, proprio per un chiarimento. E, prendendo spunto dal chiarimento, per me si potrebbe e si dovrebbe proprio allargare questa società tra imprenditori anche ad attività che non riguardino la limitazione della reciproca concorrenza, uso dei *computers*, eccetera.

Mi pare, quindi, non soltanto utile, ma necessaria la modifica dell'articolo 2602, nella forma proposta dal disegno di legge. In esso si dice: « Con il contratto di consorzio più imprenditori istituiscono una organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese ». Qui entrano indubbiamente le decisioni relative alla concorrenza, entrano tutte le attività relative al « connesse » di cui all'articolo 2602 ed entra anche ogni ipotizzabile altra forma di rapporto in relazione a fasi delle attività. Un allargamento quindi della nozione di consorzio e una precisazione mi sembrano abbastanza importanti.

Certo, senatore Filetti, non è che le norme debbano dare proprio una definizione giuridica dei contratti (lei ha cominciato rilevando una carenza), però se la legge in alcuni casi provvede a precisare determinati contenuti di tipi di contratto, forse non è male. Perlomeno non si dà luogo a quello sbizzarrisi della dottrina e a quei dubbi interpretativi ai quali siamo abituati, ai quali proprio la giurisprudenza e la dottrina ci hanno abituati, in relazione all'articolo 2602.

Ho anche ascoltato con interesse l'intervento del senatore Sabadini. Io in parte concordo con il senatore Coppola, ritenendo che il fondo consortile è una realtà che appartiene proprio alla tradizione. In ogni caso, si può benissimo nell'articolato precisare che cosa si vuol dire, quale sia la natura, quale la funzione di quest'organismo...

**S A B A D I N I**. Cioè, nella regolamentazione, prevedere una scelta tra le due vie.

**D E L L ' A N D R O**, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Questo mi pare si debba fare.

2<sup>a</sup> COMMISSIONE118<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (13 aprile 1976)

Concordo anche con quanto ha detto il senatore Coppola circa il sistema di pubblicità che all'articolo 4 garantisce la tutela dei terzi, così provvedendo a rimediare all'inconveniente della riduzione della responsabilità dei dipendenti dei consorzi. D'altra parte, a me pare necessario ridurre la responsabilità, proprio perchè si tratta di dipendenti del consorzio i quali tra l'altro non avrebbero molto da offrire per soddisfare le esigenze dei terzi e, ove non si sancisse questa limitazione di responsabilità, ho l'impressione che non molti si sentirebbero di assumere la rappresentanza consortile.

Quindi, la via mediana di assicurare la pubblicità e di ridurre la responsabilità dei rappresentanti mi pare opportuna. In ogni caso, si può provvedere anche a migliorare la normativa proposta, ma il senso generale del provvedimento mi pare sia da accogliersi

**S A B A D I N I .** Io penso che i criteri per una migliore regolamentazione per quanto riguarda il fondo consortile vadano visti con attenzione, proprio perchè si attenua, anzi, scompare la responsabilità illimitata dei componenti che danno vita al consorzio. Occorre perciò una struttura adeguata a garantire la vita economica, i rapporti con i terzi, soprattutto perchè da consorzi di questa natura possono nascere imprese di limitate dimensioni, ma anche di notevoli dimensioni. Può trattarsi, infatti, di imprese artigiane, di piccole o medie imprese, eccetera. È un momento economico rilevante che deve essere visto con la dovuta ponderazione. Sui criteri, comunque, io sono d'accordo...

**P R E S I D E N T E .** Purchè però si raggiunga una qualche intesa.

L'onorevole relatore, sulla richiesta di un momento di riflessione, che cosa pensa?

**C O P P O L A , relatore alla Commissione.** Aderisco certamente, con la preghiera però che non si vada a tempi lunghi, compatibilmente con la situazione generale.

**S A B A D I N I .** Si può chiedere al Governo se in questa fase, per non perdere

tempo inutilmente, poichè vi sono in altri paesi complesse legislazioni in materia, voglia indicarci che cosa enucleare, come scegliere; non mi riferisco alla disciplina della società per azioni in generale, ma a qualcosa che dia una garanzia, una consistenza a questa struttura economica. Non voglio ricominciare il discorso, ma è questo il problema.

**F I L E T T I .** Io desidero ritornare per un momento sull'articolo 2615 del codice civile e sulla modifica che si intende apportare al primo comma dello stesso articolo.

Io ritengo che si sia voluta fare una distinzione tra responsabilità di chi rappresenta il consorzio e responsabilità di chi agisce per conto del consorzio. Ora, quando si tratta di rappresentanza, a me pare che colui il quale rappresenta il consorzio debba rispondere personalmente e illimitatamente del suo operato. Caso diverso è quello dell'impiegato, del dipendente, il quale agisce per conto del consorzio; e in quel caso potrebbe anche essere soppressa la previsione della responsabilità illimitata.

**P R E S I D E N T E .** Di questo parleremo poi, quando passeremo a considerare i singoli articoli.

Mi pare di conciliare tutte le esigenze dicendo che potremmo riprendere la discussione di questo disegno di legge la prossima settimana.

**S A B A D I N I .** Il mio timore è che per mercoledì prossimo non si sia definito questo problema. Non vorrei essere pedante, ma noi creiamo strutture giuridiche a mezzo delle quali può nascere una struttura economica di notevoli dimensioni e dobbiamo vedere come dare una garanzia per i terzi che sia consistente.

Per questo chiedo che il Ministro voglia disporre uno studio più approfondito, più attento, concentrandosi su questo problema.

**D E L L ' A N D R O , sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.** Mi scusi, ma le chiederei di precisare bene la richiesta in ordine alle sue osservazioni. Si tratta di

osservazioni relative al fondo consortile oppure di carattere generale?

**S A B A D I N I .** Sono relative in particolare al fondo consortile, poichè in relazione a questo nasce una struttura giuridica che certamente garantisce...

**P R E S I D E N T E .** Allora rinviamo la discussione perchè il Ministero possa dare le opportune delucidazioni in relazione alla struttura, alla regolamentazione, alla funzione del fondo consortile.

**M A R I A N I .** Io penso che, avendo occasione il Ministero di fare uno studio in proposito, sarebbe opportuno anche vedere come possono essere regolate, ad esempio, le società per azioni che fanno parte del consorzio. È un grosso problema. Una volta che le società per azioni si consorziano, hanno una regolamentazione diversa anche circa la responsabilità.

**P R E S I D E N T E .** Allora, se non si fanno altre osservazioni il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato a giovedì mattina.

**Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari » (215), d'iniziativa dei senatori Berlanda ed altri**

**P R E S I D E N T E .** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari », d'iniziativa dei senatori Berlanda, Spagnolli, Dalvit, Segnana, Rossati e Alessandrini.

Ricordo ai colleghi che del disegno di legge in un primo momento era stato designato relatore il senatore Coppola. Successivamente, in sua assenza, il compito era stato affidato al senatore Follieri. Oggi, in assenza di quest'ultimo, se non vi sono obiezioni da parte dei colleghi, pregherei il senatore Cop-

polo di assumere di nuovo il compito di relatore.

**C O P P O L A , relatore alla Commissione.** Ricordo a mia volta che la Commissione, nella precedente seduta, si era mostrata totalmente d'accordo sulla impostazione del disegno di legge, senza alcuna riserva.

Il problema è di natura economica. Si tratta di questioni in merito alle quali la Commissione non ha la minima possibilità di legiferare. Si tratta qui di trasferire gli oneri per l'organizzazione degli uffici giudiziari allo Stato per non farli gravare sugli enti locali. Ricordo che si era fatto riferimento anche ad una legge sulla finanza locale, che era in gestazione, pregando chi di dovere perchè si inserisse la questione in quella sede.

Ma siamo al punto di partenza. Se non risolviamo a livello generale il problema, purtroppo questa Commissione si trova nella impossibilità di prendere in esame il provvedimento, dato che qui non si tratta di una questione di copertura pura e semplice con l'indicazione di un capitolo: siamo di fronte ad un capovolgimento del sistema che sino ad ora ha retto questo tipo di organizzazione, per cui si chiede che per un servizio primario, quello cioè dell'amministrazione della giustizia e per la relativa organizzazione dello stesso, anzichè usare il sistema dei contributi, che o arrivano tardi o arrivano in misura parziale, ci sia la possibilità della spesa diretta.

Quindi, anche sotto il profilo della spesa, non è che vi sia proprio un'incidenza gravosa sul bilancio dello Stato, ma vi è la riforma da apportare al sistema della contabilità dello Stato, mutando particolarmente l'attuale prassi e procedura, il sistema dei contributi, che purtroppo finiscono per aggravare la posizione degli enti locali.

Pertanto noi rivolgiamo una preghiera perchè si veda di fare quanto è possibile da parte dei Ministeri della giustizia e del tesoro.

**M A R I A N I .** Sono stati richiesti i pareri delle Commissioni 1<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup>. Sono pervenuti?

**P R E S I D E N T E.** Dalla Commissione finanze e tesoro in data 26 novembre 1975 è stato espresso il seguente parere: « La Commissione finanze e tesoro, esaminato il disegno di legge in titolo, comunica di non avere nulla da osservare per quanto di competenza ».

La Commissione lavori pubblici, in data 16 marzo, si è così espressa: « La Commissione lavori pubblici e comunicazioni, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime parere favorevole per quanto di sua competenza ».

La Commissione 1<sup>a</sup>, in data 22 ottobre 1972, ha espresso il seguente parere: « La 1<sup>a</sup> Commissione, esaminato il disegno di legge n. 215, esprime avviso favorevole al suo ulteriore corso, richiamando per altro l'attenzione della Commissione di merito sui punti seguenti.

In primo luogo, si reputa necessario aggiornare i termini di decorrenza indicati nei diversi articoli, riferiti, con evidenza, al tempo di presentazione del disegno di legge.

In secondo luogo, in merito all'articolo 1, si ritiene opportuno che vengano tenuti presenti eventuali diritti acquisiti da parte del personale addetto alla pulizia dei locali.

Quanto all'articolo 2, si suggerisce di pervenire ad una formulazione dell'articolo che garantisca un collegamento tra il primo e il secondo comma per quel che concerne il subentro dello Stato nei contratti di locazione. Quanto all'articolo 3, si suggerisce di sostituire le parole « rimangono di proprietà dello Stato » con le parole: « passano di proprietà dello Stato ».

Infine, la Commissione 5<sup>a</sup>, programmazione economica, bilancio e partecipazioni statali, ha espresso il seguente parere: « La Commissione programmazione economica, bilancio e partecipazioni statali si trova nella necessità di esprimere, allo stato degli atti, parere contrario al disegno di legge, dal momento che esso non fornisce alcuna indicazione né sull'entità dell'onere, né sui mezzi per farvi fronte.

Peraltro, la Commissione riconosce la fondatezza del provvedimento, in relazione sia alla funzionalità degli uffici giudiziari sia alla situazione finanziaria degli enti locali.

Conseguentemente, la Commissione invita la Commissione di merito a prospettare al Governo l'opportunità di reperire una adeguata copertura della spesa ».

Ascoltiamo il rappresentante del Governo.

**D E L L ' A N D R O**, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Ho diverse osservazioni da fare nel merito del provvedimento. Pertanto, occorrerebbe intenderci se si vuole discutere ora.

**P R E S I D E N T E.** Ricordo che nella precedente seduta l'onorevole Dell'Andro, saltando tutta la motivazione, ci lesse dei dati statistici. Adesso, come i colleghi hanno sentito, desidera fare alcune osservazioni.

**D E L L ' A N D R O**, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* In relazione al disegno di legge il mio Ministero ebbe in passato ad esprimere parere negativo e le considerazioni in proposito svolte furono condivise dalla Presidenza del Consiglio, la quale osservava che il sistema prospettato « era stato già attuato in alcuni periodi di tempo con risultati del tutto insoddisfacenti ».

In sintesi, le ragioni fondamentali che motivarono e motivano l'avviso contrario del Ministero al mutamento del sistema attuale consistono:

a) nella mancanza di organi tecnici idonei a provvedere alla costruzione, ricostruzione, manutenzione ordinaria e straordinaria dei locali degli uffici giudiziari, che sono in numero di ben 1.272; manca del tutto all'amministrazione giudiziaria un ruolo di operai.

Tale mancanza crea già, allo stato, gravi problemi. Gli uffici giudiziari di Roma (Piazzale Clodio) hanno segnalato, ad esempio, al Ministero i gravi inconvenienti derivanti da tale mancanza nel caso di riparazioni urgenti (elettriche, idrauliche, eccetera), nel caso di spostamenti di mobili ed archivi, imposti da necessità parimenti urgenti, dovendosi ne-

cessariamente ricorrere sempre a ditte appaltatrici o al Provveditorato generale dello Stato;

*b)* l'avvenuta costruzione ad opera dei comuni di numerosi nuovi edifici che, per quanto realizzati con elevato contributo dello Stato ai sensi delle disposizioni della legge 15 febbraio 1957, n. 26, e successive modificazioni, sono formalmente di proprietà dei Comuni medesimi;

*c)* la buona prova del sistema attuale, che ha consentito la costruzione di nuovi edifici giudiziari in 228 Comuni, dei quali sei sedi di corte d'appello, 57 sedi di tribunale e 165 sedi di pretura;

*d)* la maggiore duttilità del sistema che si avvale delle iniziative delle singole amministrazioni comunali, particolarmente preziose per la ricerca delle aree in rapporto alle specifiche normative urbanistiche dei vari Comuni, dell'organizzazione tecnico-amministrativa delle stesse;

*e)* la possibilità di avviare contemporaneamente la costruzione di numerosi edifici, suddividendo tra i vari Comuni gli stanziamenti statali relativamente modesti, ma sufficienti a contribuire in misura apprezzabile al pagamento delle annualità dei mutui contratti dagli stessi.

Concludendo, concordo sulla opportunità di trasferire allo Stato l'onere del servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari, che sembra essere lo scopo sostanziale della legge di iniziativa dei senatori Berlanda ed altri, ma sono dell'avviso che affidare anche allo Stato — direttamente — la gestione del servizio determinerebbe gravissimi inconvenienti che andrebbero ad incidere sulla funzionalità dell'Amministrazione giudiziaria, per molteplici cause sempre sull'orlo della paralisi.

Per raggiungere lo scopo di sollevare i Comuni da un pesantissimo onere che non sono, certamente, più in grado di sopportare, senza gettare nel caos il servizio dei locali e dei mobili, peggiorando una situazione già grave, sembra più adeguato:

*a)* per quanto riguarda l'edilizia, un congruo aumento dei fondi posti a disposizione

del Ministero — se del caso aumentando la percentuale coperta dal contributo statale che è ora, del 75-85 per cento — garantendo ai Comuni solleciti finanziamenti da parte della Cassa depositi e prestiti e, eventualmente, anche da parte di altri Istituti, sollevando i Comuni dal peso del maggior tasso di interesse; ed inoltre la cessione gratuita ai Comuni dei palazzi di giustizia demaniali per i quali molti comuni non sono in grado di pagare gli attuali canoni di locazione, spesso eccessivi in quanto determinati dall'Ufficio tecnico erariale sulla base del valore di mercato.

Tale cessione, come si è già evidenziato, consentirebbe di risolvere i gravi problemi edilizi di Milano, Catania, Messina, eccetera, rendendo possibile ai Comuni di utilizzare il sistema della legge 15 febbraio 1957, n. 26;

*b)* per quanto riguarda tutte le altre spese, l'elevazione dei contributi di cui all'articolo 2 della legge 24 aprile 1941, n. 392, e il loro adeguamento automatico, sulla base dei rendiconti annuali dei Comuni, al fine di eliminare il grave onere che, ora, deriva ai Comuni per la loro progressiva svalutazione.

Attualmente i contributi « possono » essere riveduti allo scadere di ogni triennio ed avviene che, in realtà, la revisione viene concessa dopo un periodo maggiore, per la difficoltà del Tesoro a reperire i fondi.

Potrebbe essere modificato l'articolo 2 della legge n. 392 citata, stabilendo il puro e semplice rimborso delle spese sostenute dai Comuni, sulla base dei rendiconti.

In tal modo, sollevati i Comuni, in gran parte, dagli oneri attuali, non si correrebbe, però, il rischio di gettare nella paralisi il servizio dei locali e dei mobili, nell'attesa di approntare le adeguate strutture tecniche per la gestione del servizio medesimo, ora fondato su sistema decentrato ed articolato.

**C O P P O L A**, relatore alla Commissione.  
Mi pare si debbano cogliere anche gli aspetti positivi di quanto è andato illustrando alla Commissione il sottosegretario Dell'Andro. In realtà, il Governo non si è posto in una posizione di rifiuto del provvedimento; piuttosto, direi che ha ampiamente motivato

2<sup>a</sup> COMMISSIONE118<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (13 aprile 1976)

il proprio atteggiamento suggerendo alcuni correttivi all'attuale situazione che potrebbero essere assunti nel tempo.

Pertanto, sarei dell'avviso che la Commissione dovrebbe lavorare intorno a questi suggerimenti del Governo, certamente molto limitativi rispetto all'iniziale proposta del senatore Berlanda, ma comunque meritevoli di attenzione; da essi, infatti, sono certo che si potrebbe ricavare, stralciare qualcosa per cominciare, intanto, ad operare in una certa direzione.

**D E L L ' A N D R O**, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Se questo fosse l'orientamento dell'intera Commissione, si potrebbe nominare una Sottocommissione per approfondire l'esame del disegno di legge.

**G A T T O E U G E N I O**. Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, quello al nostro esame è uno di quei problemi che credo abbia un'età che si può far risalire a quella del Regno d'Italia.

Si è sempre discusso, infatti, intorno al servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari e agli apparati della giustizia in genere, ma non si è mai concluso niente. Ebbene, io sono completamente sfiduciato e ritengo che non si possa riuscire a concludere nulla neanche ora! Aggiungo che, per quanto concerne alcuni problemi della giustizia, io sono sfiduciato in quanto ne vado parlando, per quel che mi riguarda, da oltre venticinque anni (anche se con meno calore rispetto a quando ero più giovane) senza essere mai approdato a nulla.

La verità è che noi dobbiamo prendere una decisione di fondo: non è possibile, a mio avviso, che un'amministrazione i cui compiti attengano allo Stato (e che quindi dipende dallo Stato), per i suoi servizi debba invece dipendere dagli enti locali. Orbene, quel poco che si riesce ad ottenere da questi ultimi, e che per essi rappresenta sempre un enorme sforzo, è ottenuto non sulla base di esigenze di servizi più o meno moderni, bensì sulla base dei rapporti che corrono tra uomini e uomini.

A questo punto dobbiamo avere il coraggio di prendere atto della realtà. Abbiamo cambiato molte cose nell'amministrazione del paese ed alcune materie le abbiamo tolte allo Stato per passarle alla competenza delle Regioni e dei loro enti rappresentativi: pertanto, responsabilità ed oneri sono passati a tali enti.

Nel caso in esame ci troviamo di fronte ad una situazione inversa; abbiamo una materia, un servizio che non è stato passato alle Regioni, per cui, direi da sempre, lo Stato ha ritenuto di affidare parte dei conseguenti oneri agli enti locali.

Ricordo a me stesso ed agli onorevoli senatori che noi abbiamo approvato più di una legge per mezzo delle quali abbiamo stabilito e precisato in questa materia taluni compiti degli enti locali ma, il più delle volte, si è trattato di pure e semplici « grida » in quanto bisogna tener presente che *charitas incipit ab ego* ed i Comuni non si trovano certamente nelle condizioni di poter provvedere, oltre che ai propri problemi, anche a quelli di competenza propria dello Stato.

È dunque inutile, a mio avviso, continuare a procedere con provvedimenti parziali, ad aggiungere altre « toppe » ad un vestito di Arlecchino che, purtroppo, non ha nel complesso nè la bellezza nè lo splendore del vero vestito di Arlecchino!

È preferibile avere il coraggio di affermare che ci troviamo di fronte ad un grossissimo problema che va affrontato alle radici chiarendo che, se molte competenze noi abbiamo tolto allo Stato, è anche vero che ve ne sono talune — ingrate — che allo Stato vanno restituite affinchè risolva certi problemi.

Per quel che riguarda il disegno di legge in esame bisogna che facciamo un altro atto di coraggio ed ammettiamo che, con tutta probabilità, esso non giungerà in porto. Del resto, se dovesse essere approvato con tutte le « rappezzature » proposte dal Ministero della giustizia, tutto rimarrebbe come prima o — presso a poco — come prima. Ripeto, si tratta di un problema troppo grosso per essere esaminato senza approfondire tutta la materia e senza pensare che, per essere risol-

to, esso ha bisogno di stanziamenti continui da parte del bilancio statale.

Se è vero che la giustizia ha ancora un qualche valore e significato — cosa che si sta purtroppo allentando nella coscienza degli uomini di oggi — è altrettanto vero che solo seguendo questa strada si riuscirà a risolvere un problema così importante: a nulla approderemo, infatti, aggiungendo cose inutili a cose inutili, « grida » a « grida » parziali ed inefficaci.

S A B A D I N I . Il problema di fondo, effettivamente, è quello indicato ora dal senatore Gatto e va risolto in modo integrale ed adeguato.

Non ha alcun senso, infatti, che un servizio come quello della giustizia, che compete allo Stato, sia affidato in gran parte — almeno sul piano esecutivo — agli enti locali.

In questi anni si sono compiuti molti passi in avanti, soprattutto per quanto riguarda la graduazione di taluni decentramenti — e io penso — essendo meno pessimista del senatore Gatto — che anche in questa materia si potrebbe arrivare ad una conclusione definitiva.

Perchè oramai il problema è chiaro a tutti e non esiste ente locale che non esamini la questione da questo punto di vista. Anche a livello governativo — stando almeno al parere che ci è stato illustrato dall'onorevole Dell'Andro — questa problematica è già recepita ed è divenuta più matura, anche se poi esiste incertezza nel momento esecutivo.

Pongo ora un quesito per il quale, probabilmente, riusciremo a trovare una soluzione, che potrà essere globale sotto l'aspetto degli oneri, problema che i Comuni non riescono a risolvere e che potrà essere articolata e considerata in modo diverso dal punto di vista tecnico, dell'efficienza dell'esecuzione di questi lavori. Per tali ragioni condivido anche le osservazioni svolte dal relatore, le quali comprendono, fra l'altro, elementi positivi. Vorrei pertanto approfondire tali considerazioni, per esaminare se sia possibile raggiungere quella soluzione articolata di cui parlavo, forse mediante una Sottocommissione, i cui componenti dovranno

no, fra l'altro, vagliare le numerose indicazioni del Sottosegretario. Rimane peraltro fermo il principio che i Comuni debbono essere liberati dall'incombenza di questi oneri e di una procedura (che costituisce un residuo molto antico) attraverso cui lo Stato scarica sugli enti locali l'assolvimento di certe funzioni di carattere generale.

F I L E T T I . Il disegno di legge al nostro esame tende a sottrarre ai Comuni l'onere della somministrazione e della manutenzione dei locali, dei mobili e dei servizi che riguardano il funzionamento dell'amministrazione della giustizia ed anche il funzionamento delle carceri mandamentali e della custodia dei detenuti, suggerendo di gravare direttamente lo Stato di questi oneri.

Nella presentazione del disegno di legge si fa riferimento alle norme che hanno trasferito ai Comuni gli oneri predetti e, particolarmente, al testo unico della legge per la finanza locale del 14 settembre 1931, n. 1175, ed alla legge 24 aprile 1941, n. 392. Si tratta di disposizioni legislative piuttosto remote. Noi, in sede di discussione di bilancio del Ministero di grazia e giustizia, spesso abbiamo posto in evidenza l'esigenza di apportare innovazioni a queste disposizioni per trasferire direttamente allo Stato gli oneri in questione. Ora, il provvedimento in esame è ispirato proprio a questo principio e ad esso non potremmo non prestare attenzione ed adesione; mi sembra però che sussistano difficoltà di carattere pratico ed esecutivo.

A prescindere dal fatto che non possediamo elementi concreti al fine di determinare la spesa occorrente da gravare sul Ministero di grazia e giustizia, a me pare che vi sia la necessità di una norma a carattere transitorio, a lungo e non a breve termine perchè non è semplice trasferire determinate mansioni o funzioni da un organo all'altro e da un momento all'altro. Il passaggio è più complicato quando esse sono, come in questo caso, di carattere complesso e tali da richiedere un dispendio di danaro piuttosto rilevante, dal momento che non si tratta di una spesa *una tantum*, bensì di una spesa periodica e continuativa.

2<sup>a</sup> COMMISSIONE118<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (13 aprile 1976)

Pertanto credo che dovremmo acquisire elementi concreti in ordine all'eventuale spesa che comporta l'approvazione di questo provvedimento, svolgendo a tal fine le opportune indagini presso le varie amministrazioni giudiziarie e le carceri. Poi, dopo che saremo pervenuti alla conoscenza di questi elementi, potremo esaminare più concretamente il disegno di legge ed acquisire confezione precisa circa il tempo necessario per il trasferimento degli oneri in discussione dai Comuni allo Stato.

P R E S I D E N T E . A questo punto, ritengo opportuna la costituzione di una Sottocommissione che approfondisca il problema e magari chieda chiarimenti al Ministero

competente, cercando di raccogliere gli elementi necessari.

Detta Sottocommissione, presieduta dal senatore Coppola, potrebbe senz'altro essere composta dai senatori Sabadini, Filetti, Licini ed Eugenio Gatto.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 19,40.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*

DOTT. GIULIO GRAZIANI