

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

GIOVEDÌ 1° DICEMBRE 1960

(36^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente MAGLIANO

INDICE

Disegni di legge:

«Stipulazione in forma pubblica amministrativa dei contratti dell'Ente nazionale per le Tre Venezie inerenti alla sistemazione dei profughi giuliani» (406) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 552, 555, 556, 557
CEMMI, <i>relatore</i>	552, 555, 556, 557
DOMINEDÒ, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	556
JODICE	555, 557
MONNI	557
PELIZZO	554, 556
ROMANO	554, 556

«Istituzione in via temporanea ed eccezionale di elenchi di persone abilitate, sotto la personale responsabilità del notaio, per la presentazione dei titoli, ai fini del protesto, ai sensi dell'articolo 44 della legge cambiaria» (569) (D'iniziativa dei senatori Nencioni e Fianza); «Disposizioni sui protesti cambiari elevati dai notai» (664) (D'iniziativa dei senatori Cem-

mi ed altri); «Disposizioni sui protesti cambiari» (735) (D'iniziativa del senatore Jodice); «Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari» (1075) (Seguito della discussione e rimessione all'Assemblea):

PRESIDENTE	Pag. 552
JODICE	552

La seduta è aperta alle ore 10,45.

Sono presenti i senatori: Capalozza, Caroli, Cemmi, Gramegna, Jodice, Leone, Magliano, Massari, Monni, Papalà, Pelizzo, Riccio e Romano Antonio.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento i senatori Cornaggia Medici, Picchiotti e Terracini, sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Zannini, Sansone e Caruso.

Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Dominedò.

2ª COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere) 36ª SEDUTA (1º dicembre 1960)

GRAMEGNA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito della discussione e rimessione all'Assemblea dei disegni di legge: « **Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari** » (1075); « **Istituzione in via temporanea ed eccezionale di elenchi di persone abilitate, sotto la personale responsabilità del notaio, per la presentazione dei titoli, ai fini del protesto, ai sensi dell'articolo 44 della legge cambiaria** » (569), di iniziativa dei senatori Nencioni e Franza; « **Disposizioni sui protesti cambiari elevati dai notai** » (664), di iniziativa dei senatori Cemmi ed altri; e: « **Disposizioni sui protesti cambiari** » (735), di iniziativa del senatore Jodice

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « **Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari** », « **Istituzione in via temporanea ed eccezionale di elenchi di persone abilitate, sotto la personale responsabilità del notaio, per la presentazione dei titoli, ai fini del protesto, ai sensi dell'articolo 44 della legge cambiaria** » d'iniziativa dei senatori Nencioni e Franza, « **Disposizioni sui protesti cambiari elevati dai notai** » d'iniziativa dei senatori Cemmi ed altri e « **Disposizioni sui protesti cambiari** » d'iniziativa del senatore Jodice.

JODICE. Chiedo, insieme ai senatori Leone, Sansone, Gramegna, Caruso e Papalia, che i presenti disegni di legge siano rimessi all'esame ed alla votazione dell'Assemblea.

PRESIDENTE. Poichè, a norma dell'articolo 26 del Regolamento, un quinto dei componenti della Commissione ha chiesto il rinvio all'Aula dei disegni di legge all'ordine del giorno, questi stessi sono dunque rimessi alla deliberazione dell'Assemblea e l'esame presso la nostra Commissione proseguirà, in una prossima seduta, solo in sede referente.

Discussione e rinvio del disegno di legge:

« **Stipulazione in forma pubblica amministrativa dei contratti dell'Ente nazionale per le Tre Venezie inerenti alla sistemazione dei profughi giuliani** » (406)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « **Stipulazione in forma pubblica amministrativa dei contratti dell'Ente nazionale per le Tre Venezie inerenti alla sistemazione dei profughi giuliani** ».

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge, di cui do lettura:

Articolo unico.

I contratti che l'Ente nazionale per le Tre Venezie stipula per lo svolgimento delle attività regolate dalla legge 31 marzo 1955, n. 240, possono essere ricevuti in forma pubblica amministrativa da un funzionario statale con qualifica non inferiore a quella di consigliere di II classe, all'uopo delegato dal Ministro per l'agricoltura e per le foreste.

CEMMI, *relatore*. Il disegno di legge in esame si prefigge lo scopo di ridurre il costo delle stipulazioni previste dalla legge 31 marzo 1955, n. 240, diminuendo le spese relative agli atti di acquisto degli stabili da assegnarsi ai coltivatori diretti e ai pescatori profughi dalle zone della Venezia Giulia amministrata o possedute dalla Repubblica federativa popolare jugoslava.

A tal fine il disegno di legge propone di sottrarre la competenza (esclusiva per il ricevimento di tali atti) ai notai, attribuendola a un funzionario statale con qualifica non inferiore a quella di consigliere di II classe, da delegarsi dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste.

La giustificazione della proposta starebbe, fra l'altro e principalmente in « evidenti ragioni di equità » per « un servizio di così grande interesse sociale ».

Debbo dichiarare che tale giustificazione mi ha stupito, non solo per la sua evidente

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere) 36^a SEDUTA (1° dicembre 1960)

inconsistenza, ma perchè da essa dovrebbe dedursi la incredibile conclusione: che cioè l'opera di professionisti che sono istituiti appunto ed esclusivamente per ricevere atti e attribuire loro pubblica fede, non vale a garantire la serietà di operazioni di particolare interesse, almeno quanto quella di un funzionario statale. È una affermazione veramente sorprendente e superficiale e anche, senza dubbio, irrispettosa per una categoria di professionisti su cui veramente e da sempre si fonda la pubblica fede e che ha sempre assolto con serietà, dignità e senso di responsabilità ai suoi compiti.

Secondo il nostro ordinamento giuridico, i notai sono appunto pubblici ufficiali istituiti per ricevere gli atti e attribuire loro pubblica fede, conservarne il deposito, rilasciare le copie, gli estratti, i certificati.

Ai notai è inibito l'esercizio di qualsiasi attività professionale o commerciale; non possono essere impiegati dello Stato e degli altri Enti pubblici. Essi sono nominati a seguito di una rigorosa selezione; sono soggetti a vigilanza, controlli, ispezioni; devono conservare secondo minuziose norme, i loro atti, ne debbono curare la registrazione e la trascrizione; sono sottoposti a un particolare regime di responsabilità. E tutto ciò costituisce una efficace garanzia, non solo dell'interesse dei privati, ma anche di quello pubblico.

Il provvedimento in esame, lungi dal rispondere a esigenze di equità, mi sembra censurabile per molteplici motivi:

1) lede il principio della incompatibilità, perchè essa, se deve essere equa dev'essere reciproca: i notai non possono fare l'impiegato, questi non può fare il notaio;

2) lede il principio della competenza specifica dei notai, e contrasta quindi con il nostro ordinamento giuridico;

3) determina una situazione anormale, in quanto mentre al notaio è vietato di ricevere atti che interessano lui e i suoi congiunti, il funzionario che dovrebbe ricevere gli atti in questione, appartarrebbe all'Ente interessato, situazione anormale tanto più se si considera che il destinatario di tali atti

è, in definitiva, non l'Ente pubblico, ma il privato cittadino;

4) porta a un ampliamento delle funzioni impiegate, a mio avviso non certo da incoraggiare;

5) genera una situazione anormale, agli effetti della certezza dei diritti immobiliari, sottraendo atti di notevole importanza alle garanzie dalle quali essi sono normalmente coperti;

6) è lesivo dell'interesse delle parti, in quanto sostenendo esse l'onere della spesa — onere lieve, nei casi in oggetto — le stesse parti hanno diritto di essere assistite da professionisti tecnicamente preparati, specificamente qualificati, responsabili di ogni loro atto nell'ambito professionale e soprattutto di piena fiducia delle parti medesime;

7) è lesivo degli interessi legittimi dei notai che debbono osservare sì la loro legge professionale e tariffaria, ma ne devono anche essere protetti: notai, si badi, che esplicano talora la loro attività in sedi improduttive per la stessa povertà ambientale e i cui redditi quindi sono a volte inferiori a quelli di un alto funzionario dello Stato. Professionisti che versano l'alta percentuale del venti per cento e, in certi casi, del trenta per cento dei loro onorari alla loro cassa nazionale, che è sorta non solo e non tanto per corrispondere le pensioni, quanto per rendere possibile una dignitosa integrazione di onorario ai giovani notai obbligati a risiedere in sedi improduttive; professionisti che per la loro previdenza nulla chiedono ad altri che a se stessi, anche se per tutta la durata dell'attività professionale hanno fatto l'esattore gratuito a favore dello Stato.

Resterebbe da esaminare la giustificazione pratica del provvedimento: la riduzione del costo di atti di particolare contenuto sociale

È norma costante, mi pare, che il costo sociale di una qualsiasi operazione debba essere sostenuto dalla collettività nazionale e non da un ristretto settore di cittadini, nel nostro caso nemmeno in invidiabili condizioni lavorative.

Ora, la collettività nazionale ha già compiuto per gli atti che ci interessano il suo sacrificio, rinunciando ai proventi fiscali nor-

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere) 36^a SEDUTA (1° dicembre 1960)

malmente derivanti dagli atti medesimi. Eliminati gli oneri fiscali, la incidenza degli altri costi è veramente modesta.

Tuttavia se si volesse, in ogni modo, raggiungere l'effetto pratico perseguito — e io ne contesto la opportunità — ciò si potrebbe fare per quella che è sempre stata la via normale seppure anche questa, per me, censurabile, ma comunque non lesiva dei principi giuridici più basilari. Si potrebbe cioè disporre una ennesima riduzione degli onorari di rogito, per esempio alla metà.

Ho detto che non posso approvare neppure questo espediente, che è lesivo di legittimi interessi che vanno difesi per la stessa dignità professionale.

Ricordo incidentalmente che ben quarantasei provvedimenti legislativi — se li ho tutti presenti — riducono di già, per molti notai, gli onorari notarili a metà, a un quarto, e, in tempi recenti, persino a un ottavo e a un decimo, senza dire degli atti che il notaio è obbligato a ricevere gratuitamente.

Credo di non errare se affermo che nessun'altra categoria professionale può vantare un trattamento così singolare!

A proposito di rispetto delle tariffe professionali, mi sia permesso ricordare i disegni di legge nn. 472 e 473, di lodevole iniziativa di un gruppo di onorevoli senatori, fra i quali Corbellini, Ceschi e Focaccia, che reagiscono a difesa degli interessi legittimi della categoria degli ingegneri, proponendo la abrogazione di leggi che falchiano gli onorari professionali, sottraendoli alle norme tariffarie.

E mi sia anche concesso ricordare il recentissimo disegno di legge sull'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore, nel quale è vietato l'esercizio della libera professione agli avvocati addetti, con rapporti di pubblico impiego, ad uffici legali di pubbliche amministrazioni.

Si potrà da qualche parte osservare che la pratica degli atti in forma pubblica amministrativa è in essere da molti anni nel nostro ordinamento giuridico. E si citeranno a questo proposito il regio decreto 27 febbraio 1884, n. 2016, sulla contabilità dello Stato e il regio decreto 18 novembre 1923,

n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

È facile rispondere che questi provvedimenti riguardano gli atti che l'Ente pubblico compie abitualmente, per sua intrinseca natura e funzione; contratti per fornitura di servizi, connessi con la normale attività dell'Ente; contratti che devono essere preceduti da pubblici incanti e da licitazioni; contratti che non riguardano atti che, per loro stessa natura, rientrano nella competenza specifica dei notai.

Le deviazioni dal principio sono deprecabili e non possono costituire valido precedente.

Per tutto quanto ho avuto l'onore di esporre, propongo la non approvazione del disegno di legge in esame.

R O M A N O . Sono perfettamente d'accordo con quanto ha espresso il senatore Cemmi perchè mi pare che il disegno di legge in esame, a prescindere dall'interesse per la classe notarile, snaturi effettivamente l'atto pubblico, in quanto credo che non possa trovarsi un equivalente nella forma pubblica amministrativa la quale presuppone che un funzionario, alle dipendenze dell'Amministrazione, riceva l'atto per conto dell'Amministrazione medesima cui appartiene. Qui, in sostanza, si tratta di una cosa ben diversa perchè il destinatario di tale atto, non è l'Ente pubblico, ma il privato cittadino, quindi è il principio del nostro ordinamento che viene derogato, per cui ritengo che non sia opportuno varare questo progetto di legge.

P E L I Z Z O . In linea strettamente astratta e di principio potrei concordare con quanto ha esposto il senatore Cemmi, ma se ci riportiamo al disegno di legge nella sua limitatezza e, perciò al fatto concreto, devo richiamarmi a una situazione particolare in cui vengono a trovarsi numerosi profughi giuliani, che si sono trasferiti dall'Istria e dalla Dalmazia nel territorio delle Tre Venezie, dove opera appunto questo Ente nazionale per le Tre Venezie.

Il provvedimento non è rivolto a favorire l'Ente, riducendo gli oneri fiscali e notarili, ma è inteso a facilitare, io penso, i singoli

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere) 36^a SEDUTA (1° dicembre 1960)

profughi giuliani che vengono in contrattazione per la loro sistemazione e per l'acquisto del terreno, con questo Ente per le Tre Venezie. È un provvedimento di carattere eccezionale, ed eccezionale è anche il fatto cui si riferisce il provvedimento medesimo, per cui io riterrei che si debba, in questo caso, soggiacere all'eccezione di quella che è la norma generale, cui ha fatto cenno il senatore Cemmi, e quindi approvare il disegno di legge così com'è stato presentato.

J O D I C E. Sono del parere che si debba procedere alla discussione e, quindi, all'approvazione di questo disegno di legge perchè ci troviamo di fronte ad un progetto eccezionale che riguarda una situazione veramente particolare.

Anzitutto i precedenti richiamati della nostra legislazione non sono recenti e si riferiscono sempre a casi speciali. Ma noi abbiamo una infinità di atti stipulati con la forma pubblica amministrativa, e basterebbe fare richiamo a quello che succede nell'Amministrazione comunale e in quella provinciale per avere un'idea di quali e quanti siano gli atti pubblici che vengono stipulati dai segretari di queste Amministrazioni; ciò basta a dimostrare che non si vuol operare assolutamente una violazione dello spirito generale del nostro ordinamento.

Vorrei però sottolineare, se mi è consentito sviluppare l'argomento del senatore Cemmi, l'enorme spesa che comporterebbero questi atti, se venissero ricevuti nella forma normale, e quindi la ragione di equità che anima questo provvedimento.

C E M M I, relatore. Eliminati gli oneri fiscali, la incidenza degli altri costi sarebbe veramente modesta.

J O D I C E. Ma, in questo caso, è lo Stato che tira fuori i cinque miliardi — già di per sé insufficienti — destinati alla sistemazione dei profughi, per cui incidere su questa cifra con una somma rilevantissima, per la stipulazione degli atti pubblici, significa togliere a molti profughi la possibilità di vedersi sistemati; infatti è chiaro che, se l'Ente, per la stipulazione di questi

atti, deve erogare la somma che compete ai notai, l'Ente medesimo dovrà sottrarre quella somma dalla cifra complessiva destinata all'acquisto di terreni da assegnare ai profughi.

Ma c'è dell'altro che mi rende molto perplesso, ed è la situazione in cui verrebbero a trovarsi i profughi stessi. Non dobbiamo dimenticare che ci troviamo di fronte a persone poverissime che arrivano con qualche indumento e pochi viveri! Mi domando: come è possibile pretendere che questa gente sborsasse la cifra occorrente per l'acquisto del fondo?

Creeremmo una situazione tale per cui, gli assegnatari dovrebbero rinunciare alla assegnazione, perchè non sarebbero in condizione di disporre di quella cifra.

Quale è dunque la soluzione? Si tratta o di rinunciare all'assegnazione dei terreni — e questo mi pare inconcepibile, in quanto la legge si prefigge proprio lo scopo di sistemare queste persone —, oppure di far sì che lo Stato si accolli l'onere della spesa con la conseguenza che quei cinque miliardi verrebbero ridotti congruamente.

A mio avviso, il disegno di legge in esame non verrebbe a ledere gli interessi legittimi dei notai, i quali fanno degli affari che derivano dal normale sviluppo della vita economica e dai rapporti commerciali che si pongono in essere nel nostro paese; e, pertanto, discutere sul fatto che lo Stato, per una ragione così dolorosa ed eccezionale, esime se stesso e i beneficiari di questo provvedimento dalle spese notarili, non mi sembra proprio opportuno. Credo che la categoria dei notai darà prova di alta sensibilità morale nel rendersi conto che un provvedimento del genere va elogiato, perchè lo Stato lo ha preso nell'interesse e nella considerazione di uno stato di bisogno in cui vengono a trovarsi gli interessati.

P R E S I D E N T E. Affinchè tutti abbiano presente il principio di questo disegno di legge, ricordo che la riforma fondiaria è stata fatta con lo stesso sistema dei contratti nella forma pubblica amministrativa.

C E M M I, relatore. Vorrei fare osservare al senatore Jodice che egli non ha la

esatta idea di quello che spetta ai notai nella stipulazione di un atto. Se desse uno sguardo alle tariffe, il suo giudizio sarebbe diverso! Devo inoltre precisare che io mi sono soprattutto preoccupato di quei giovani notai che esplicano la loro attività in sedi disagiate e improduttive.

Sul piano giuridico, è vero che ci sono moltissimi atti ricevuti con la forma pubblica amministrativa, ma si tratta di atti che riguardano l'Amministrazione e ricevuti da funzionari per conto dell'Amministrazione da cui essi dipendono; qui, invece, siamo al di fuori, in quanto, il destinatario non è l'Ente pubblico ma il privato cittadino. Per superare ogni perplessità proporrei di lasciare la competenza ai notai e disporre una ennesima riduzione degli onorari di rogito, per esempio, alla metà. Mi sembrerebbe la soluzione più consona al principio del nostro ordinamento che non verrebbe lesa.

R O M A N O . Le mie preoccupazioni nascono anche dal fatto che, mentre nell'Amministrazione comunale e in quella provinciale, questi atti in forma pubblica amministrativa vengono ricevuti da funzionari che conoscono le norme da applicarsi, qui, invece, si tratterebbe di delegare il consigliere di II classe il quale, forse per la prima volta, si trova di fronte alla stesura di un atto. Ho, quindi, delle perplessità perchè penso che molti di questi atti saranno ricevuti male e cadranno nel nulla.

P R E S I D E N T E . Ritengo che questi tipi di contratti siano tutti uguali, e quindi non dovrebbe sussistere la preoccupazione accennata dal senatore Romano.

D O M I N E D O ' , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Riassumendo i vari concetti fin qui espressi, appare, dunque, evidente che questo piccolo disegno di legge può toccare problemi che investono non solo la categoria, ma la generalità, cioè, la sicurezza dell'ordinamento, le sue garanzie formali e sostanziali.

A prescindere dai problemi di categoria, espressi dal senatore Cemmi, io mi preoccupo soprattutto del principio del nostro ordina-

mento, che viene a poco a poco derogato. Una prima volta, si è trattato della riforma agraria, poi della proprietà contadina, — esigenze nobilissime, invero — adesso si tratta di profughi — esigenza altrettanto nobile.

Pertanto, mi domando: possiamo, noi soddisfare le due esigenze, l'una, della sicurezza dell'ordinamento, l'altra, di equità ed opportuna economia in un servizio di grande interesse sociale, affidando ad un funzionario della pubblica amministrazione atti così delicati?

Naturalmente mi rimetto alla Commissione e ciò che essa deciderà, sarà senz'altro gradito al Governo; tuttavia, vorrei solo fare presente che per la proprietà contadina, in Liguria, dove si è adottato un sistema speciale di deroga, lo si è fatto per un quinquennio. Mi chiedo ora se la Commissione non possa studiare uno di questi due criteri: o quello di porre un termine al sistema eccezionale di deroga, o quello della riduzione delle tariffe, proposto dal senatore Cemmi.

C E M M I , *relatore.* Potrei aderire alla proposta fatta dal Governo, ma vorrei pregare la Commissione di volere esaminare anche la mia e, pertanto, chiedo che venga sospesa per oggi la discussione.

P R E S I D E N T E . Le faccio osservare, senatore Cemmi, che la sua soluzione dovrebbe essere concretata in un altro disegno di legge.

C E M M I , *relatore.* Mi riservo di proporla in sostituzione del disegno di legge in esame.

P E L I Z Z O . Mi sembra che la proposta avanzata dal Governo sia la più accettabile, perchè ritengo che nello spazio di cinque anni anche la situazione dei profughi dovrà essere regolata; quindi, si raggiunge lo scopo di consentire la stipulazione di questi atti e, nello stesso tempo, si salva il principio.

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

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere) 36^a SEDUTA (1° dicembre 1960)

Ricordo che è stata avanzata, da parte del relatore, una proposta di sospensione della discussione di questo disegno di legge.

La metto ai voti.

(Non è approvata).

Possiamo, pertanto, esaminare il testo del provvedimento.

J O D I C E . Propongo un emendamento tendente ad aggiungere dopo le parole « per lo svolgimento delle attività regolate dalla legge 31 marzo 1955, n. 240 », le parole « per la durata di anni 5 ».

C E M M I , relatore. Vorrei pregare gli oncrevoli colleghi di soffermarsi sull'importanza che tali atti, che riguardano la proprietà immobiliare, siano redatti nelle forme che si esigono per la certezza del diritto.

Vorrei quindi proporre, all'articolo unico del disegno di legge, un emendamento tendente a ridurre gli onorari notarili a un quarto.

Con tale emendamento si salva il principio e si salvano anche gli interessi dei profughi.

P R E S I D E N T E . In tal caso si tratta di un vero e proprio articolo sostitutivo.

Personalmente credo che tale proposta non sia accettabile, perchè si verrebbe a modificare tutto il contenuto e lo spirito del prov-

vedimento, che tende a regolare la stipulazione degli atti, e non la spesa di questi ultimi.

Metto, comunque, ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dal senatore Cemmi.

(Non è approvato).

J O D I C E . Vorrei che fosse messo in votazione l'emendamento da me presentato.

M O N N I . Ritengo che non siamo in grado, in questo momento, di manifestare il nostro parere in merito all'emendamento del senatore Jodice, non avendo una conoscenza abbastanza approfondita del problema.

Proporrei, pertanto, di rinviare il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta, per avere modo di acquisire ulteriori elementi di giudizio.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, aderendo alla richiesta del senatore Monni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 11,45.

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari