

SENATO DELLA REPUBBLICA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 3 APRILE 1957

(57^a Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente SPALLINO

INDICE

Disegni di legge:

« Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato » (1266-B) (D'iniziativa del senatore Trabucchi) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati)

(Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 725, 727, 728
AZARA	728
DE PIETRO	728
FRANZA	728
PAPALIA, <i>relatore</i>	725
PICCHIOTTI	728
PIEGARI	728
ROMANO	727, 728
SCALFARO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	727

« Disciplina e controllo delle armi » (1720) (D'iniziativa del senatore Spallino) (Discussione e ritiro):

PRESIDENTE	729, 730
MAGLIANO	729
PAPALIA, <i>relatore</i>	729
PICCHIOTTI	730

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Azara, Cemmi, De Pietro, Franza, Gavina, Leone, Magliano, Monni, Nacucchi, Pannullo, Papalia, Pelizzo, Pellegrini, Picchiotti, Piegari, Ravagnan, Romano Antonio e Spallino.

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

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

Discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa del senatore Trabucchi: « Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato » (1266-B) (Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa del senatore Trabucchi: « Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato », già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

PAPALIA, *relatore*. Io ho preso visione delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge d'iniziativa del senatore Trabucchi, da noi approvato nella seduta del 18 aprile 1956.

Evidentemente le modifiche apportate dalla Camera hanno avuto come finalità quella di alleggerire gli uffici statali dell'onere che a lo-

ro sarebbe derivato dalla esecuzione delle disposizioni da noi approvate.

Il problema che si voleva risolvere con questo progetto era quello della sicura identificazione del soggetto al quale notificare ricorsi o opposizioni in casi di controversie con l'Amministrazione statale; per semplificare questa procedura si era stabilita la notificazione alle Amministrazioni dello Stato presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente.

Sarebbe stato molto più facile per l'Avvocatura dello Stato anzichè per il privato cittadino identificare l'ufficio statale al quale dare notizia dell'atto di citazione, e chiedere eventualmente le necessarie informazioni sul merito.

Questo avrebbe certamente dato un maggior lavoro agli uffici dell'Avvocatura, ed io non vedo altra ragione della modifica operata dalla Camera dei deputati che quella di diminuire tale lavoro.

La Camera ha modificato nel senso di stabilire che la notifica debba essere fatta in persona dell'autorità od ente che ha emanato l'atto impugnato o che ha tenuto il comportamento di cui si contesta la legittimità.

Se tutte le azioni di iniziativa dei privati fossero reazioni a un atto positivo della pubblica Amministrazione la norma non procurerebbe inconvenienti, perchè il soggetto è individuato in quello che ha emesso l'atto; ma quando il giudizio si apre per iniziativa del privato, di fronte all'inerzia della pubblica Amministrazione, e il cittadino deve scegliere nella selva dei soggetti quello contro il quale far valere il particolare diritto che ritiene sia stato leso, per il privato la difficoltà è insuperabile.

Di questo si è accorta la Camera dei deputati che ha creato una disposizione nuova, cioè lo articolo 4, il quale ammette la possibilità di errore (direi, come possibilità normale) salvo far obbligo all'Avvocatura erariale di opporre nella prima udienza l'eccezione e di indicare il soggetto contro il quale l'atto in questione andava notificato; si riconosce inoltre alla parte istante il diritto di riprendere l'azione, sen-

za nessuna possibilità di decadenza, contro il soggetto nei confronti del quale avrebbe dovuto agire.

Sicchè, in sostanza, si ha una notevole complicazione del disegno di legge, rispetto al testo che avevamo approvato noi.

Vi leggo le modificazioni introdotte dalla Camera.

All'articolo 1 avevamo stabilito che: « Tutte le citazioni, i ricorsi e qualsiasi atto di opposizione giudiziale, nonchè le opposizioni ad ingiunzione e gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali, od innanzi agli arbitri, devono essere notificate alle Amministrazioni dello Stato presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente ».

La Camera ha modificato sostituendo « innanzi » con « avanti », e stabilendo che la citazione deve avvenire presso l'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale deve svolgersi il giudizio e in persona dell'autorità od ente che ha emanato l'atto impugnato o che ha tenuto il comportamento di cui si contesta la legittimità.

Altrettanto è avvenuto all'articolo 3, col quale avevamo stabilito, nel secondo comma, che le notificazioni alle Amministrazioni dello Stato degli atti giudiziari debbono essere fatte alla persona del Ministro in carica. La Camera ha stabilito che debbanò essere fatte all'autorità od ente che ha emanato il provvedimento o atto impugnato o che ha tenuto il comportamento di cui si contesta la legittimità e nel luogo ove risiede l'Autorità giudiziaria competente secondo le norme del Codice di procedura civile.

Anche qui si sposta il soggetto passivo dal Ministro all'autorità od ente che ha emanato il provvedimento; e siccome è evidente che ciò riporta sulla scena l'inconveniente che si voleva eliminare, la Camera ha formulato un articolo nuovo, l'articolo 4, del seguente tenore:

« Allorchè l'Avvocatura dello Stato eccepisce l'errore di identificazione della persona, autorità od ente cui l'atto introduttivo del giudizio ed ogni altro atto doveva essere notificato che rappresenta l'Amministrazione dello

Stato (*sic!*) e la conseguente nullità dell'atto o provvedimento impugnato, ha obbligo di farlo nella prima udienza indicando contemporaneamente la persona, autorità od ente cui l'atto in questione andava notificato.

Il giudice prescrive un termine entro il quale l'atto deve essere rinnovato.

L'eccezione rimette in termini la parte ».

Quindi non vi è decadenza per la parte. La Avvocatura erariale, se la parte ha sbagliato, deve indicare a chi il giudizio deve essere indirizzato e così il giudizio si inizia di nuovo dal principio.

ROMANO. È allora evidente che il primo giudizio risulterebbe nullo.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Papalia e dichiaro che sono d'accordo e convergo perfettamente con le sue osservazioni; naturalmente la prima osservazione che balza evidente, per quanto riguarda l'articolo 4, è che, se l'Avvocatura dello Stato non si costituisce, un povero cittadino può arrivare fino in Cassazione e poi sentirsi dire che tutto il giudizio è nullo, e, cosa grave, questa nullità, può essere pronunciata di ufficio, senza eccezione di parte.

Bastava invece citare il Ministro competente per la materia e tutto sarebbe stato risolto.

Secondo le modifiche apportate dalla Camera dei deputati, la questione della notificazione rimane piuttosto oscura anche per altri aspetti.

Se, per esempio, un soldato che guida una macchina investe qualcuno, i parenti dell'investito chi citano in giudizio? Il Ministro della difesa, il Comandante del corpo d'armata? O forse il Comandante del reggimento?

Non mi sembra nè giusto nè morale che lo Stato renda difficile il corso della giustizia nei suoi confronti con artifici procedurali.

Desidererei ora dare la parola al rappresentante del Governo, nel caso che abbia comunicazioni da fare circa la discussione svoltasi alla Camera dei deputati.

SCALFARO. *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Il Governo non è stato molto fortunato nel sostenere la sua tesi alla Camera. Si era cercato, poichè la Commissione

della Camera aveva nominato un comitato per la formulazione degli articoli, di addivenire ad una più ampia discussione su due tesi. Una, direi, ministeriale, degli organi tecnici del Ministero: norma restrittiva, favorevole all'articolo 4, che consente alla parte di essere rimessa in termini nell'ipotesi di citazione inesatta, e nello stesso tempo impone all'Avvocatura dello Stato di eccepire la non perfetta citazione nella prima udienza.

Invece la seconda tesi, che io avevo sostenuto e affermato al Senato, era che non ci si doveva limitare alla formulazione di una norma processuale, ma che si sarebbero dovute indicare le persone da citare. E noi avevamo accettato, come tesi più semplice, quella della notificazione nella persona del Ministro competente.

Quando il comitato concretò la formulazione nuova io chiesi di poterla discutere più ampiamente, ma si ritenne che il provvedimento fosse già da troppo tempo pendente e quindi bisognasse giungere rapidamente alla soluzione.

A me sembra che questo provvedimento, presentato dal senatore Trabucchi, abbia un fondamento morale; ne abbiamo discusso altre volte, e i senatori presenti, che sono quasi tutti avvocati, sanno in quale posizione processuale si trovi oggi il cittadino di fronte allo Stato: in condizione di assoluta inferiorità.

Quando questo disegno di legge fu presentato, il Ministero invitò l'Avvocato generale, per discutere di questo problema, e si accorse che vi era un'opposizione radicale dovuta, direi, più ad un certo affetto per la legge così com'è oggi, che non a ragioni logiche.

Devo comunque dire che se non si cerca, con estrema delicatezza, di trovare un punto d'intesa tra Camera dei deputati e Senato, si finisce per fare il gioco di coloro che sostengono che la situazione attuale è l'unica da mantenere.

Quindi mi sembrerebbe molto opportuno (anche se capisco di fare una proposta che non rientra nei canoni delle procedure, nel senso formale della parola) che, sospesa la discussione a questo punto, si potesse eventualmente prendere qualche contatto, almeno con il relatore della competente Commissione della Ca-

mera, per non riaffermare puramente e semplicemente la tesi che a me era sembrata più logica e che però alla Camera è stata bocciata.

PICCHIOTTI. Io personalmente aderisco alle conclusioni del Sottosegretario, perchè mi pare che quella indicata sia la via più facile per arrivare ad una conclusione più o meno rapida, in quanto questa soluzione permette di evitare un irrigidimento da una parte e dall'altra, tanto più poi che, oltre la sostanza, mi sembra che neppure la forma vada bene. Ad ogni modo si può amichevolmente trovare un terreno d'intesa.

DE PIETRO. Aderisco alle osservazioni del collega Papalia e faccio ancora una volta notare che, di fronte ad un atto positivo della pubblica Amministrazione, la formula adottata dalla Camera all'articolo 1 non presenta difficoltà; se invece ci si trova di fronte ad un atto negativo della pubblica Amministrazione, ove al cittadino sorga la necessità di agire di propria iniziativa, allora quella formula non risolve nulla.

Pertanto la proposta accomodante del Governo potrebbe essere presa in considerazione per vedere se è possibile trovare un accordo.

AZARA. Mi associo alle osservazioni e considerazioni del collega De Pietro.

PIEGARI. Anche io aderisco a queste osservazioni, e vorrei rilevare che la formula approvata dal Senato era più aderente e appropriata, non solo dal punto di vista sostanziale, specie nei confronti delle modificazioni apportate all'articolo 1.

Mi pare che si dovrebbe insistere nel senso di mantenere la formula da noi approvata, e siccome si tratta di variante non formale, ma sostanziale, ritengo anche io che sia opportuno intendersi con il relatore o con qualche altro componente della Commissione della Camera.

Desidero inoltre sottolineare ancora una volta il grande disagio e le difficoltà in cui si trovano gli avvocati quando devono istruire dei giudizi nei confronti della pubblica Amministrazione.

Chi è il rappresentante? Qual'è l'autorità competente?

Giustamente è stata rilevata dal senatore De Pietro e dallo stesso rappresentante del Governo la posizione di assoluta inferiorità in cui si trovano i cittadini di fronte allo Stato.

Lo Stato ha personalità unica, quindi anche se è stata citata l'Amministrazione in persona errata, potrà trattarsi di un vizio di notificazione, non di vizio radicale; non si sarà comunque sbagliato a chiamare in causa lo Stato.

FRANZA. La proposta del Sottosegretario Scalfaro, veramente, non è prevista dai regolamenti e potrebbe essere non produttiva di una intesa, perchè i contatti tra i relatori non impegnano le Commissioni; ad ogni modo, se si intende fare questo tentativo, lo si faccia.

A me sembra che l'innovazione apportata dalla Camera dei deputati sia inefficiente.

Per prima cosa, come già è stato osservato, sono gravi le conseguenze derivanti dall'articolo 4.

Vi può essere poi anche un altro motivo che rende inadeguata la formulazione proposta dalla Commissione della Camera; quando l'Avvocatura dello Stato incorre in un errore nella indicazione della persona, la sentenza sarà sempre negativa perchè, seguendo quella indicazione, la parte ha adito la persona identificata dall'Avvocatura, ma erroneamente identificata.

ROMANO. Bisogna osservare che l'articolo 4, oltre a presentare l'inconveniente ora espresso, riguarda cause in cui, quando si parla di persona, si usa un termine improprio, perchè è la veste del pubblico ufficiale, l'autorità della persona che viene messa in evidenza, non la persona in sè. Anche in questo senso l'articolo andrebbe modificato.

Per quanto riguarda poi la proposta di cercare una soluzione amichevole, di comune accordo con la competente Commissione della Camera dei deputati, mi associo.

PRESIDENTE. Mi pare che si possa accedere alla proposta del Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia, onorevole Scalfaro,

tanto più che la legge, a mio giudizio, è assolutamente urgente; infatti, mentre noi studiamo, i cittadini rimangono in quello stato di disagio che abbiamo lamentato.

Pertanto, e credo che siamo tutti d'accordo, rinviemo alla prossima seduta il seguito della discussione di questo disegno di legge.

Al termine della presente seduta stabiliremo le modalità per l'attuazione della proposta dell'onorevole Scalfaro.

(Così rimane stabilito).

Discussione e ritiro del disegno di legge d'iniziativa del senatore Spallino: « Disciplina e controllo delle armi » (1720).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa del senatore Spallino: « Disciplina e controllo delle armi ».

Io ritengo che questo mio disegno di legge sia ormai stato svuotato per tre quarti del suo significato, essendo intervenuto un decreto-legge del Governo, che regola la stessa materia.

Apro, comunque, la discussione generale su questo provvedimento.

PAPALIA, *relatore*. Il disegno di legge del senatore Spallino prende origine da alcuni fatti molto gravi che si sono verificati in Italia, ad opera di persone più o meno responsabili le quali avevano usato armi per commettere delitti e stragi. Il disegno di legge in esame si proponeva maggior rigore nella disciplina della produzione, del commercio e della vendita a privati delle armi, dava una completa definizione del concetto di arma ai fini della legge di pubblica sicurezza e di ogni altra conseguenza prevista dalla nostra legislazione; esponeva da ultimo l'obbligo di una nuova denuncia, da eseguirsi entro un certo termine, delle armi possedute, così come elencate nell'articolo 1 dello stesso progetto.

Per cause indipendenti dalla volontà della nostra Commissione questo progetto, presentato l'8 novembre 1956, è stato superato, nella discussione parlamentare, da un decreto-legge governativo successivamente emanato (22 novembre 1956, n. 1276).

Tale decreto, oggi già convertito in legge, ha assorbito nella quasi totalità il disegno di legge in esame, poichè contiene quasi tutte le disposizioni proposte dal senatore Spallino.

Un solo punto non è stato previsto dal decreto, ma, solo per questo, non sarei del parere di mantenere il progetto in esame: si tratta dell'obbligo della denuncia delle armi.

Vi è già un obbligo di denuncia delle armi nell'attuale legislazione, ma l'articolo 5 del testo Spallino era legato all'articolo 1, dove si unificava la definizione di tutte le armi; l'articolo 5 si riferiva a questa unificazione.

In sede di discussione del disegno governativo, non si fu d'accordo per l'unificazione, per le ragioni che furono dette allora e che è inutile ripetere.

Pertanto, l'articolo 5 diventa pleonastico e, con esso, tutto il disegno di legge.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Papalia della cortese relazione e, riconoscendo giuste le considerazioni che egli ha testè svolto, dichiaro, sia pure a malincuore, di ritirare il mio disegno di legge.

Desidero tuttavia manifestare il mio disappunto per la procedura adottata in questa occasione dal Governo, il quale ha ritenuto di poter troncicare, con un decreto-legge, il normale iter legislativo di un disegno di legge d'iniziativa parlamentare.

MAGLIANO. Onorevole Presidente, di fronte alla sua dichiarazione, le mie osservazioni non avrebbero più motivo di essere espresse; ma mi piace ricordare che quando la nostra Commissione discusse in sede consultiva, per il parere da trasmettere alla 1ª Commissione permanente, il decreto-legge governativo, suggerì di emendare il decreto stesso aggiungendovi la norma contenuta nell'articolo 5 del suo disegno di legge: tale norma non aveva soltanto, come ha detto il senatore Papalia, la finalità di unificare la definizione giuridica di « armi », ma anche quello di concedere una specie di sanatoria a coloro che non avessero fatto in tempo utile la denuncia di legge.

La Commissione competente, e successivamente l'Assemblea, ritennero che non fosse il caso di apportare altri emendamenti al de-

creto ed il Ministro Guardasigilli affermò, anzi, che si riservava di prendere in considerazione la questione in un secondo momento.

A me sembra che tale momento potrebbe essere giunto.

Comunque, se il disegno di legge viene ritirato, le mie osservazioni cadono da sè.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Magliano della sua precisazione.

PICCHIOTTI. Sono dolente di non aver potuto partecipare, forse per una delle mie rare assenze, all'esame del decreto-legge che si è qui ricordato, perchè avrei avuto molte cose da dire.

Mi sembra una pessima abitudine quella di emanare decreti e leggi per ogni avvenimento di apparente rilievo che si verifica in Italia.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro chiede di parlare, mi sembra che la Commissione possa prendere atto della mia dichiarazione di ritiro del disegno di legge.

La seduta termina alle ore 11.

Dott. MARIO CARONI
Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari.