

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)

40^o RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GENNAIO 1985

Presidenza del Presidente VASSALLI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Determinazione dell'organico del personale di cancelleria ed ausiliario addetto al Consiglio superiore della magistratura» (661)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE *Pag. 11, 13, 16 e passim*
CIOCE, sottosegretario di Stato per la grazia e
la giustizia 17
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione 11, 13,
15 e *passim*

RICCI (PCI) 13, 15

«Modifiche al libro sesto del codice civile e
norme di servizio ipotecario, in riferimento

alla elaborazione di un sistema di elaborazione automatica nelle conservatorie dei registri immobiliari» (975), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	<i>Pag. 2, 3, 5 e passim</i>
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione ..	2, 3, 5 e <i>passim</i>
FILETTI (MSI-DN)	3
GALLO (DC)	2, 10
TEDESCO TATÒ (PCI)	3

I lavori hanno inizio alle ore 11,40.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Modifiche al libro sesto del codice civile e norme di servizio ipotecario, in riferimento alla elaborazione di un sistema di elaborazione automatica nelle conservatorie dei registri immobiliari» (975), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Modifiche al libro sesto del codice civile e norme di servizio ipotecario, in riferimento alla elaborazione di un sistema di elaborazione automatica nelle conservatorie dei registri immobiliari», già approvato dalla Camera dei deputati.

Su questo provvedimento sono stati richiesti i pareri della 1^a e della 6^a Commissione. Mentre però la Commissione finanze e tesoro ci ha fatto ieri presente il suo, che è favorevole senza osservazioni, la 1^a Commissione ha chiesto una proroga e sollecitato, su iniziativa del relatore, alcuni chiarimenti.

D'altro canto i conservatori dei registri immobiliari hanno espresso una serie di richieste e di proteste perché il disegno di legge non è stato ancora approvato né preso in esame.

Mi chiedo, pertanto, e chiedo alla Commissione, se sia preferibile ascoltare intanto la relazione del collega Di Lembo, rinviando, come è doveroso, il seguito dell'esame in attesa del parere della 1^a Commissione o se non sia, invece, più opportuno iniziare l'esame in una seduta successiva.

GALLO. Proporrei, intanto, di ascoltare la relazione.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Io posso svolgere subito la mia relazione anche se è piuttosto complessa. Non vorrei, però, essere condizionato. Intendo dire che ci sono state delle pressioni ad approvare il disegno di legge in titolo nello stesso testo trasmessoci dalla Camera dei deputati; se però, a seguito delle eventuali osservazioni espresse dalla 1^a Commissione permanente, fossimo costretti ad apportare degli emendamenti, anch'io mi riservo il diritto di presentarne altri.

Il problema al nostro esame è lungi dall'essere di scarso rilievo. È stato anche influenzato, a mio parere, dalle tendenze corporative dei conservatori dei registri immobiliari, i quali fin quando hanno goduto di emolumenti, hanno fatto funzionare gli uffici, mentre ora - e secondo me a ragione - protestano. I conservatori, adesso, rifiutano una responsabilità diversa da quella degli altri impiegati civili dello Stato, ed altre ne vogliono eliminare. Comunque, - e questa è una scelta politica - se dobbiamo provvedere a meccanizzare i servizi delle conservatorie

senza modificare il testo pervenutoci dall'altro ramo del Parlamento, posso fare subito la mia relazione, ma se, come ho detto, le osservazioni espresse dalla 1^a Commissione fossero tali da indurci ad apportare delle modifiche, vorrei a mia volta presentare alcuni emendamenti.

FILETTI. Non ritengo opportuno che il senatore Di Lembo svolga subito la sua relazione sul disegno di legge in esame il quale, più che un complesso di disposizioni giuridiche, mi sembra costituire un progetto proveniente da un'associazione sindacale. Io, che pure molte osservazioni avrei da fare in ordine al contenuto delle norme, penso sia opportuno - e forse necessario - sentire prima il parere della Commissione affari costituzionali.

Prego, pertanto, il Presidente e la Commissione di rinviare la relazione del senatore Di Lembo fino a quando avremo modo di conoscere il parere della 1^a Commissione. Senza dubbio il problema in discussione è di estrema urgenza. Dobbiamo peraltro legiferare non a seguito di spinte di carattere emotivo, ma per il futuro e su materia di grandissima rilevanza, atteso che si tende a garantire il diritto dei terzi in tema di trasferimenti immobiliari. Penso dunque sia consigliabile essere prudenti, piuttosto che pervenire all'approvazione di norme non congrue anche perché, permettetemi questo giudizio, mi sembra che la Camera dei deputati nell'esaminare questo disegno di legge, abbia proceduto assai affrettatamente senza compiere un lavoro approfondito.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Potrei anche iniziare la mia relazione e fermarmi nella fase di esame dei vari articoli.

PRESIDENTE. Sì, facciamo così.

TEDESCO TATÒ. Mi sembra che questa sia una soluzione saggia. Vorrei inoltre pregare il Presidente, se questo è possibile, di raccomandare alla 1^a Commissione di dare il suo parere al più presto.

PRESIDENTE. Lo farò senz'altro.

Prego allora il senatore Di Lembo di iniziare a riferire alla Commissione sul disegno di legge.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Il problema di un sistema di elaborazione automatica nelle conservatorie dei registri immobiliari non è nuovo e non viene fuori solo da una presa di posizione di carattere sindacale, ma è stato avvertito già da molti anni, anche se l'innovazione - come ogni innovazione, del resto - ha trovato nel sistema consolidato, che d'altra parte ha dato buoni frutti, molti motivi di ritardo che contrastano con gli stimoli ad un cambiamento pure necessario.

Il 20 e 21 maggio del 1967 vi fu ad esempio a Saint-Vincent un convegno di studi, organizzato dalla Rivista di diritto ipotecario a cui parteciparono i Ministri di grazia e giustizia e delle finanze, finalizzato a studiare un sistema di microfilmatura per gli archivi delle conservatorie dei registri immobiliari. Un sistema di microfilmatura è portata avanti,

ad esempio, dall'amministrazione degli archivi notarili. Al convegno cui ho fatto cenno ha fatto seguito anche qualche disegno di legge di iniziativa parlamentare diretto appunto a realizzare un sistema di microfilmatura e meccanizzazione dei servizi. Tali disegni di legge però non hanno concluso il loro *iter*.

Nella scorsa legislatura, a sua volta, il Governo presentò due disegni di legge alla Camera dei deputati, il primo, atto Camera n. 2046, concernente: «Modifiche al libro VI del codice civile, in riferimento all'introduzione di un sistema di elaborazione automatica nelle conservatorie dei registri immobiliari»; il secondo, atto Camera n. 2047, recante: «Norme del servizio ipotecario in riferimento all'introduzione di procedure meccanizzate nelle conservatorie dei registri immobiliari». I due disegni di legge miravano a predisporre, in modo organico e definitivo, gli strumenti legislativi necessari per l'ammodernamento del servizio, dopo aver preso atto che, in sede legislativa, la situazione di grave disagio dei conservatori e del personale delle conservatorie dei registri immobiliari aveva trovato soluzione con le modifiche al loro stato giuridico introdotte dalla legge 21 gennaio 1983, n. 22. Va riconosciuto che questa legge ha appesantito il lavoro delle conservatorie dei registri immobiliari, perché è cambiata ed è diminuita nel *quantum* la retribuzione dei conservatori dei registri immobiliari (sono stati soppressi alcuni emolumenti) e anche perché è stato stabilito che il conservatore ha nei confronti delle parti gli stessi obblighi e le stesse responsabilità di tutti gli altri dipendenti civili dello Stato, che rispondono soltanto per dolo o per colpa grave, eliminando quel rapporto di carattere privatistico esistente tra conservatore ed utente delle conservatorie dei registri immobiliari.

Debbo comunque aggiungere che il Governo prendeva atto e prende atto anche oggi della carenza di strutture. A tal proposito desidero esprimere una opinione del tutto personale: non vedo le ragioni per le quali una categoria di funzionari così importante debba provenire dal Ministero delle finanze. Tutti sappiamo che l'approdo a questa carriera rappresentava il desiderio di quasi tutti i procuratori del registro i quali riuscivano, generalmente alla fine della loro carriera e dopo una selezione molto severa, a diventare conservatori dei registri immobiliari. La mia tesi è ancora di più avvalorata dal fatto che la funzione principale dei registri immobiliari non è fiscale ma di certezza del diritto, per cui sarebbe necessario addirittura prevedere un ruolo diverso (è stato indicato da alcuni quello della magistratura) non alle dipendenze del Ministero delle finanze ma di quello della giustizia, proprio in considerazione della responsabilità che ha il conservatore dei registri immobiliari e soprattutto quella che assume nei confronti non soltanto delle parti ma della certezza del diritto.

I due disegni di legge furono esaminati dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati, furono unificati e il nuovo testo, con lievi modifiche, venne approvato dalla Commissione stessa in sede legislativa nella seduta del 27 aprile 1983. Questo progetto di legge, nel testo approvato dall'altro ramo del Parlamento, non esaurì il suo *iter* dinanzi al Senato per lo scioglimento anticipato delle Camere e perciò è stato ripresentato dal Governo in questa legislatura, senza modifiche.

Gli obiettivi che il disegno di legge si propone, e che esamineremo successivamente in modo analitico, possono essere ricondotti all'unica esigenza della eliminazione delle disfunzioni che sono divenute croniche negli uffici dei registri immobiliari. A questa motivazione comunque ne aggiungerei un'altra, e cioè quella della migliore certezza nel trasferimento dei beni e quindi quella della maggiore rapidità.

Le conservatorie dei registri immobiliari, soprattutto quelle dei grandi centri, registrano un pesante arretrato nell'espletamento delle formalità di trascrizione ed iscrizione nei registri immobiliari, con enorme pregiudizio per la certezza dei rapporti giuridici, proprio quando lo sviluppo del commercio, dell'industria, dell'economia in genere, la diversa disciplina della proprietà immobiliare determinata da incisive riforme, quali quelle del diritto di famiglia, del regime di edificabilità dei suoli, del decentramento regionale, eccetera, hanno evidenziato maggiormente la insufficienza di uffici chiamati a fronteggiare il bisogno di rendere più facile la consultazione dei registri, più spedite le formalità e più rapido il rilascio di certificati. Da ciò la necessità di predisporre un piano per un nuovo sistema di pubblicità automatizzato che, eliminando al massimo le operazioni inutili e ripetitive proprie degli archivi cartacei, acceleri l'espletamento dei servizi senza ridurre il sistema automatizzato – come vorrebbero alcuni notai – ad un meccanismo meramente informativo. Si tratterebbe, invece, di conservare alla pubblicità prevista dal codice civile tutta la sua forza probante nei confronti dei terzi non contraenti nei casi di pubblicità dichiarativa e tutta la sua efficacia nei confronti delle parti e dei terzi nei casi di pubblicità costitutiva.

PRESIDENTE. Cosa vorrebbero i notai?

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Secondo alcuni notai questo sistema dovrebbe fornire soltanto un indice ai conservatori, ai notai e alle parti (quindi questo servizio automatizzato sarebbe utile solo per la ricerca degli atti e delle parti) in quanto detti notai ritengono che è necessario opporre ai terzi non più la nota ma il titolo. In tal modo essi si limiterebbero a presentare al conservatore dei registri immobiliari le copie degli atti, quest'ultimo inserirebbe nel *computer* tutte le indicazioni catastali e quelle riguardanti le parti e così si avrebbe un sistema meccanizzato che dovrebbe servire solamente a reperire velocemente le notizie in ordine ai trasferimenti da fornire alle parti e ai terzi. Quindi avrebbe esclusivamente una funzione di indice generale e non di pubblicità come è previsto dallo stesso codice civile.

Come si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge al nostro esame, le funzioni generali del nuovo sistema di pubblicità automatizzata sono qualificate dalle seguenti caratteristiche: compilazione da parte degli utenti delle richieste di formalità sui modelli informativi che ne consentano l'inserimento nell'elaboratore con facilità e che riducano al minimo la possibilità di errori e di ritardo; trascrizione in giornata delle formalità; espletamento delle operazioni di ispezione senza ritardo rispetto alla data di trascrizione; possibilità di ispezionare le note con i dati anagrafici dei soggetti e con i dati catastali

degli immobili (affronteremo in seguito anche questo argomento a proposito di una riforma del catasto, che è necessaria).

Inoltre sono state definite nuove procedure con l'obiettivo di semplificare il servizio ed eliminare alcune delle cause di arretrato ed in ispecie: è stato previsto l'appontamento automatico ad opera dell'elaboratore del registro generale d'ordine, al termine di ogni giornata di lavoro; l'espletamento automatico delle operazioni di repertorio; la semplificazione complessiva delle operazioni di ispezione e di certificazione, effettuabili con l'uso dei terminali e con un minimo movimento cartaceo.

Le linee riformatrici non sono dirette perciò a stravolgere il sistema di pubblicità, direttamente derivante dal diritto civile francese, del nostro codice civile, il quale all'articolo 1376 fissa il principio che il diritto reale si trasferisce con il solo consenso legittimamente manifestato dalle parti e lo integra solo con l'altro principio di cui all'articolo 2644 che, fissando gli effetti della trascrizione rispetto ai terzi, deroga al principio logico del *prior in tempore potior in iure*, stabilendo una posizione di preferenza in favore di chi ha trascritto per primo, in radicale antitesi con la pubblicità di tipo tedesco.

Posizione di preferenza che non viene meno neanche di fronte alla conoscenza dell'acquirente, che abbia trascritto il suo titolo, dell'esistenza di una precedente alienazione non trascritta. Nel caso in cui il secondo acquirente abbia trascritto per primo, come è noto, acquista il diritto e la frode del secondo compratore può contestualmente servire di base, secondo la Cassazione, per l'esercizio dell'azione pauliana *ex articolo 2901*.

Inoltre il nostro sistema di pubblicità è a base personale per cui è sempre essenziale l'individuazione dei soggetti anche se occorrerebbe consentire la ricerca attraverso il dato reale, cioè tramite gli elementi catastali di individuazione del bene. Questo secondo tipo di ricerca sarà possibile da parte dell'utente, anche se a titolo sperimentale (vedremo poi anche le modifiche a questo sistema).

È stato mantenuto infine il principio secondo il quale la pubblicità immobiliare trova il suo contenuto nella nota di trascrizione o iscrizione redatta dal pubblico ufficiale rogante (e qui c'è contrasto con il Consiglio nazionale del notariato).

Si è lamentato da qualche parte che non è stato affrontato il rapporto tra nota e titolo e si è affermato, anche durante la discussione presso la Commissione giustizia dell'altro ramo del Parlamento, che vi è il rischio di possibili contrasti tra contenuto della nota e contenuto del titolo, donde la richiesta del Consiglio nazionale del notariato di ridurre la nota solo alla funzione del reperimento automatizzato del titolo. Si vorrebbe cioè la opponibilità ai terzi del solo titolo per permettere, si dice, l'ulteriore semplificazione della nota e quindi una miglior funzionalità e affidabilità del sistema informatico affidato alla nota stessa. Dunque la nota dovrebbe servire solo agli effetti informatici e non agli effetti di pubblicità.

Senza voler prendere posizione in favore dell'una o dell'altra teoria sulla controversia se la pubblicità si riferisce ai trasferimenti dei diritti agli atti o ai diritti, controversia che prende spunto dalle contrastanti espressioni del codice civile, il quale parla di trascrizione dei contratti all'articolo 2643, di trascrizione dei diritti, all'articolo 2644 – secondo

comma - e di trascrizione degli acquisti agli articoli 2660 e 2661, primo comma, è ormai pacifico che il sistema di pubblicità del nostro diritto dà maggior rilievo al contenuto della nota di trascrizione che non al contenuto dell'atto ed è dubbio che ciò sia solo frutto di elaborazione giurisprudenziale, come è stato pur autorevolmente sostenuto.

Prescindendo dagli istituti di diritto medioevale o dell'evo moderno (esisteva un sistema di pubblicità attuato nell'Egitto greco-romano, così come hanno rivelato le scoperte di alcuni papiri) il sistema italiano può farsi risalire alla legislazione francese del 1790 (precedente cioè al codice napoleonico nel quale vi fu un regime di non conoscibilità degli atti) e più propriamente alla Legislazione francese del 1885 che servì da modello al nostro codice civile del 1865.

Con il passare degli anni e con il fiorire degli studi giuridici furono rivelate pecche e individuati rimedi che trovavano spunto e ragione, soprattutto teorici e concettuali, nella critica contro il principio dell'effetto reale del consenso (articolo 1125 del codice civile del 1865) e quindi nel sostegno alternativo di un sistema che attingesse al diritto germanico nel quale la trascrizione ha caratteristiche autonome di vero modo di acquisto; di un sistema, cioè, che potesse arrivare ad una assoluta opponibilità dell'atto verso tutti i terzi.

Del problema più di ogni altro si occupò il grande giurista Nicola Coviello il quale comunque aveva compreso che ogni riforma avrebbe dovuto essere preceduta dalla formazione di un catasto a base probatoria. Ecco perchè dico che il sistema francese fu una scelta obbligata, perchè non avevamo un catasto a base probatoria ma neanche un catasto. Deve notarsi che agli inizi del Novecento in Italia non esisteva un catasto generalizzato di tipo geometrico particellare per cui risultava mancante una qualsiasi identificazione delle proprietà immobiliari che il sistema del catasto probatorio di tipo germanico postula. Cioè senza l'introduzione di un catasto a base probatoria non sarebbe stato possibile collegare i pubblici registri con il catasto stesso.

Per quanto riguarda l'introduzione del catasto, dall'unificazione dell'Italia in poi, si sono avute molte proposte e studi. Va detto, sotto il profilo storico, che prima dell'unificazione nazionale in Italia esistevano, per il rilevamento della proprietà terriera, più di venti diversi sistemi catastali per cui vi era una profonda sperequazione, per la rilevazione degli oneri fiscali, tra regione e regione ma anche tra catasto e catasto nell'ambito di una stessa regione. A questa situazione ovviò, dopo l'unificazione, la legge 1^o marzo 1886, n. 3682, che dispose la formazione di un catasto geometrico particellare in tutto il territorio nazionale basato sulla misura e sulla stima allo scopo di accettare la proprietà immobiliare, di registrare i mutamenti e di perequare l'imposta fondiaria. Erano obiettivi grandiosi che non si sono realizzati neanche adesso.

Gli studiosi di diritto civile, intanto, continuavano nel loro lavoro di ricerca e si elaborarono proposte di legge, alle quali misero mano insigni studiosi quali Scialoia e Coviello, che attingevano ai principi dell'intavolazione del sistema austriaco che ha funzione costitutiva, come ho già detto, e non soltanto dichiarativa, e per il quale non vige il

principio del passaggio consensuale dei diritti reali *consensus parit proprietatem*. Il sistema con efficacia probatoria vige tuttora nei territori ex austriaci, Trento, Bolzano, Trieste e parte della provincia di Gorizia, e risale a una legge austriaca del 25 maggio 1869.

Comunque non fu possibile impiantare presto il nuovo catasto unico e quindi fu necessario provvedere a conservare i vecchi catasti nei nove compartimenti nei quali era stato diviso il territorio nazionale fino alla attivazione del nuovo catasto unificato con diversi provvedimenti legislativi dei quali i più importanti sono stati individuati nel testo unico approvato con regio decreto 4 luglio 1897, n. 276, cui seguirono norme regolamentari e di applicazione approvate con regio decreto 4 luglio 1897, n. 277, e il regio decreto 20 settembre 1926, n. 1643, che manteneva ancora in vita i vecchi catasti fino alla attivazione del nuovo catasto previsto dalla legge del 1886.

Per quanto riguarda invece il catasto edilizio urbano esso fu disposto con regio decreto 25 maggio 1865, n. 2319, ma ebbe pratica attuazione solo in seguito alla legge 11 agosto 1870, n. 5784, e relativo regolamento approvato con regio decreto 5 giugno 1871, n. 267. Il catasto fu istituito con finalità puramente tributaria, allo scopo cioè di accettare la consistenza economica degli immobili agli effetti della determinazione dell'imponibile e del soggetto passivo dell'imposta. La cosiddetta voltura catastale serve solo a spostare l'incidenza dell'onere tributario da un soggetto ad un altro e non incide in alcun modo sull'efficacia privatistica delle vicende dei diritti immobiliari che dipende esclusivamente dalla trascrizione nei registri immobiliari. Questo serve a spiegare perchè non è possibile un sistema di tipo tedesco nel nostro ordinamento e perchè non è possibile, se non solo in via sperimentale, prevedere la ricerca delle note e degli atti solo in base ai dati catastali perchè i catasti, come sapete, non fanno fede e non hanno alcuna forza probatoria.

Per quanto riguarda la trascrivibilità del titolo e della nota, cioè il contrasto tra conservatori e notai, innanzitutto va detto che non sempre nota e titolo corrispondono. In molti casi la nota non contiene tutto quello che è nel titolo e spesso il titolo contiene meno della nota.

Si prendano, ad esempio, alcuni casi in materia di iscrizioni.

Un'ipoteca giudiziale ha per titolo una sentenza che non descrive gli stabili da ipotecare. Non si può evidentemente fare ad essa riferimento per il contenuto della pubblicità.

Un'ipoteca volontaria concessa su due immobili può dal creditore essere iscritta su uno di essi soltanto. Anche in tal caso non può essere opposto ai terzi il contenuto del titolo, cioè l'atto di concessione di ipoteca o la sentenza di condanna non fanno sorgere ipoteca, ma solo un diritto potestativo che il suo titolare può o non può esercitare, può esercitare in tutto o in parte, in una sola volta o in più volte successive. Il titolare dell'ipoteca può anche chiedere che l'ipoteca venga iscritta per una somma inferiore a quella indicata nell'atto. Alcuni notai, come proposta, hanno escogitato il sistema di un atto di assenso da fare dinanzi a un notaio aggravando le procedure da seguire. Per l'ipoteca a seguito di sentenza, si proponeva di prevedere un ordine del giorno del giudice, quindi qualche cosa in più del titolo per consentire di poter opporre ai terzi il titolo stesso.

Vi sono anche casi di formalità senza titolo: ad esempio l'iscrizione dell'ipoteca legale a favore dello stato *ex articolo 2817* del codice civile ed articolo 189 del codice penale. Al n. 3 dell'articolo 2817 è detto che lo Stato ha ipoteca legale sopra i beni dell'imputato e della persona civilmente responsabile, secondo le disposizioni del codice penale e del codice di procedura penale.

Per quanto riguarda le trascrizioni, si prenda l'accettazione tacita di eredità. L'atto, che implica accettazione tacita di eredità, può riguardare soltanto uno degli immobili caduti nell'eredità, mentre la nota di trascrizione dell'accettazione tacita li deve comprendere tutti. Come potrebbe in tale ipotesi fare fede, di fronte ai terzi, il contenuto del titolo, che indica un solo immobile e per di più neppure parla dell'accettazione di eredità?

Inoltre la trascrizione del titolo comporterebbe una più difficile consultazione da parte dei terzi interessati, considerato che nell'atto possono figurare anche patti meramente obbligatori che non vanno trascritti. Noi non abbiamo il sistema della trascrizione facoltativa: si possono trascrivere soltanto le convenzioni opponibili ai terzi, non si può trascrivere tutto quello che si vuole. Quindi vi sono dei patti meramente obbligatori che non possono essere trascritti, come giustamente è stato riconosciuto dalla giurisprudenza, e i conservatori legittimamente si rifiutano di trascrivere patti che creano soltanto obbligazioni e che, poiché sono obbligatori, non possono essere compresi nella nota.

Si pensi per esempio al caso di una vendita con patto di rivendita ad altro soggetto. Tale patto ha effetto solo tra le parti, ha cioè solo effetto obbligatorio e pertanto non va trascritto.

La trascrizione del titolo e non della nota in tali casi costringerebbe il terzo a discernere tra quello che per lui è vincolante e quello che non lo è. Il terzo, cioè la parte richiedente, non è tenuto a compiere indagini sul contenuto del documento esibito per la trascrizione, ma deve essere posto in grado di rilevare, dalla stessa nota trascritta, quale sia la natura e il contenuto dell'atto reso pubblico.

A proposito di servitù, ad esempio, la Cassazione ha stabilito che il terzo non dall'esame del titolo, ma dalla nota deve essere posto in grado di rilevare quale sia la natura della servitù e quale il fondo servente sul quale la servitù grava.

Per cui la giurisprudenza (giustamente, io dico) non è che abbia modificato il sistema, ma ha dato più rilevanza alla nota che al titolo stesso. Cioè poiché, come dicevano i romani, *dormientibus jura non succurrunt*, non ha voluto che fosse il titolo opponibile alle parti, ma che dovesse essere la parte interessata a trascrivere diligentemente quello che andava trascritto. Certo, il titolo vale: in ogni controversia alla fine si risale al titolo, ma per quanto riguarda la trascrizione, nel nostro sistema, che non muta con questo disegno di legge, si dà prevalenza alla nota più che al titolo.

Questa dovrebbe essere la parte generale. Se voi ritenete che io debba scendere nel particolare posso farlo, ma ora non lo riterrei opportuno.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Di Lembo. Io penso che fino a questo momento è stata preziosa la nostra scelta di ascoltare intanto il senatore Di Lembo, perchè ci ha dato una bellissima informativa generale.

Domando adesso alla Commissione: vogliamo andare avanti, vogliamo ascoltare anche la seconda parte della esposizione?

DI LEMBO, relatore alla Commissione. Però se deciderete di andare avanti, dovrete consentirmi di rivedere le cose che dirò.

PRESIDENTE. Eventualmente, dopo aver sentito il parere della 1^a Commissione?

DI LEMBO, relatore alla Commissione. Sì, esatto. Per questo è meglio proseguire, a mio giudizio, dopo aver sentito il parere della 1^a Commissione.

GALLO. Il senatore Di Lembo sta creando un «effetto riserva».

DI LEMBO, relatore alla Commissione. Vi sono alcune proposte di emendamento che possono essere prese in considerazione e che migliorerebbero il testo.

PRESIDENTE. Queste proposte sono già state presentate effettivamente come emendamenti?

DI LEMBO, relatore alla Commissione. No, signor Presidente. Bisogna vedere se queste correzioni sono influenti, perchè se non sono del tutto influenti, allora tanto vale approvare il disegno di legge nel testo licenziato dall'altro ramo del Parlamento, in modo da evitare la navetta tra una Camera e l'altra e in maniera da impedire che questo sistema il quale - ho dimenticato di dirlo è stato messo in atto sperimentalmente in alcune conservatorie dei registri immobiliari e ha dato degli ottimi risultati, non entri in vigore per via di alcuni emendamenti dei quali si può fare anche a meno.

Però se la prima Commissione dovesse, non proporre modifiche, ma consigliarci delle modifiche, se noi dovessimo accorgerci della bontà delle proposte, allora tanto varrebbe rivedere il tutto. Insomma, se non dobbiamo far modifiche io non presento emendamenti, perchè la scelta politica di approvare il testo pervenuto dalla Camera secondo me è un'ottima scelta; ma se dobbiamo comunque fare delle modifiche, a seguito del parere della 1^a Commissione, è consigliabile attendere che detto parere ci pervenga.

PRESIDENTE. Questa è una situazione un po' delicata, senatore Di Lembo, perchè noi non abbiamo in questo momento alcuna proposta formale di emendamento. Sappiamo che dalla 1^a Commissione ci potrà venire un parere con determinati contenuti eventuali, tali da rappresentare anche dei suggerimenti di modifica e da dare lo spunto per la presentazione di emendamenti nell'ambito della nostra Commissione; nello stesso tempo il relatore ci dice che il disegno di legge (salvo

appunto questi possibili emendamenti migliorativi) potrebbe, in fondo, per ragioni di urgenza ed altro, essere anche approvato nel testo della Camera (salvo sentire la discussione che seguirà).

Quindi, mi rimetto alla Commissione per decidere se vuole rinviare questa seconda parte o pregare il senatore Di Lembo di svolgerla, salvo vedere poi che cosa ci dirà la 1^a Commissione.

Mi pare di poter concludere che la Commissione ritenga sia preferibile – ascoltata la parte generale della relazione del senatore Di Lembo, prima di passare alla illustrazione dei singoli articoli da parte dello stesso relatore – attendere il parere della 1^a Commissione (la quale ha espressamente chiesto una proroga) preannunciando, appunto, la prossima, imminente presentazione dello stesso.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Inoltre, data l'urgenza e le sollecitazioni da più parti pervenute (urgenza che, sotto alcuni profili, è condivisa anche dal relatore) pregheremo la 1^a Commissione di darci questo parere appena possibile e rimettendo al più presto all'ordine del giorno di una prossima seduta il seguito della discussione del disegno di legge n. 975.

Il seguito della discussione è pertanto rinviato.

«Determinazione dell'organico del personale di cancelleria ed ausiliario addetto al Consiglio superiore della magistratura» (661)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Determinazione dell'organico del personale di cancelleria ed ausiliario addetto al Consiglio superiore della magistratura».

Anche per questo disegno di legge, come spesso accade, abbiamo ricevuto sollecitazioni. A differenza del precedente, invece, abbiamo ricevuto il parere, l'unico richiesto, della 1^a Commissione permanente. Ne do lettura:

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, non si oppone al suo ulteriore *iter*, sottolineando peraltro l'esigenza che, nel corso dell'esame di merito, venga adeguatamente approfondito il disposto del terzo capoverso dell'articolo unico, nella parte concernente l'attribuzione all'ufficio di segreteria di ben cinquanta autisti. Di detta norma andrà infatti verificato il fondamento, appurando altresì la destinazione delle prestazioni che saranno svolte dal personale in parola.

Esprime la propria contrarietà sulla disposizione dianzi richiamata il senatore Garibaldi.

Prego il senatore Di Lembo di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

DI LEMBO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, prendo atto del parere espresso dalla Commissione affari costituzionali. Ritengo però che le proteste non debbano essere indirizzate a noi. Vorrei ora rifare la storia di questo disegno di legge che ripropone con qualche modifica non irrilevante, come vedremo in seguito, un analogo disegno di legge, recante il numero 2060, che fu esaminato in sede referente

dalla Commissione giustizia del Senato nelle sedute del 19 gennaio e 6 febbraio 1983 e che fu approvato dall'Aula il 10 febbraio dello stesso anno.

L'aumento dell'organico del personale di cancelleria e ausiliario addetto al Consiglio superiore della magistratura trova la sua giustificazione nella inadeguatezza – è così che si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge – del contingente stabilito con la legge 9 dicembre 1977, n. 908, la quale, all'articolo 1, dispone che alla segreteria del Consiglio superiore della magistratura vengano addetti venti funzionari della carriera direttiva, dodici segretari della carriera di concetto, trentasei coadiutori dattilografi giudiziari, ventidue commessi giudiziari, due agenti tecnici e quattro autisti ausiliari, per un totale complessivo di novantasei unità. La lamentata inadeguatezza del personale, leggo nella rammentata relazione, non avrebbe consentito «quell'efficienza organizzativa che è essenziale per lo svolgimento delle numerose e delicate funzioni progressivamente assunte dall'organo di governo della magistratura». Da ciò, sempre secondo quella relazione, sarebbe derivata la «persistente situazione di estremo disagio in cui il Consiglio è costretto ad operare, a causa dell'insufficienza dell'organico, nonostante il prodigarsi del personale attualmente in servizio, costretto a sacrifici notevoli per far fronte alle esigenze anche ordinarie di funzionamento». Quest'ultima considerazione è ormai diventata una clausola di stile di tutti i disegni di legge che prevedono aumenti di organico o di retribuzione. Io credo però che non si possano più giustificare questi aumenti con l'usuale clausola del «sacrificio, fatto oltre le umane forze e che non consente neppure di svolgere il lavoro ordinario».

Per ovviare a queste carenze strutturali, la presidenza del Consiglio superiore della magistratura, in una delibera dell'8 aprile del 1981, aveva stabilito – a mio giudizio molto più correttamente – che dovesse essere il Ministro, con decreto ministeriale, a stabilire l'organico del Consiglio superiore della magistratura, considerato anche che tutto il personale dipendente del Ministero di grazia e giustizia è inquadrato in un ruolo unico e che l'aumento del personale addetto al Consiglio superiore della magistratura non comporta un contestuale aumento della pianta organica complessiva. A mio avviso, pertanto, era più esatto ritenere che dovesse essere il Ministero stesso a stabilire quali sono le esigenze del Consiglio superiore della magistratura, così come fa per quelle dei tribunali, corti d'appello e procure della Repubblica o per le necessità del Ministero di grazia e giustizia stessa, per distaccarvi magistrati, che vengono posti fuori ruolo, o altro personale delle segreterie giudiziarie e cancellerie.

Il Consiglio superiore della magistratura con una nuova delibera, presa nella seduta del 12 maggio 1982, a distanza di un anno dalla prima, ha deciso di proporre al Ministro l'aumento della pianta organica portando i segretari giudiziari a quindici unità, i coadiutori a ventidue, i commessi a diciotto, gli autisti a quarantasei e gli agenti tecnici a dieci, con un aumento complessivo di centoundici. Questa richiesta è analoga a quella avanzata nella precedente legislatura, anche se nell'articolato in esame, senza che ve ne sia menzione nella relazione ministeriale che è identica a quella allegata al disegno di legge presentato nell'ottava

legislatura, è prevista un'aggiunta. Il disegno di legge approvato dal Senato nella scorsa legislatura, cioè, prevedeva tra l'altro l'aumento della pianta organica dei segretari addetti alla segreteria del Consiglio superiore della magistratura con la specificazione che la qualifica di detto personale dovesse essere inferiore a quella di primo dirigente. Questa previsione è mutata nel disegno di legge al nostro esame perché, nonostante la identica relazione ministeriale, ai quindici funzionari se ne sono aggiunti altri cinque, questa volta con la qualifica di primo dirigente, portando l'aumento complessivo dell'organico da centoundici a centosedici unità: arriveremmo così, come vedremo fra poco, a duecentododici.

RICCI. Che differenza c'è con il disegno di legge che il Senato ha approvato nella scorsa legislatura?

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. C'è un aumento di cinque unità.

PRESIDENTE. Si tratta di cinque primi dirigenti, però.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Questo disegno di legge è stato presentato perchè, quando fu predisposta la distribuzione di 2.250 posti portati in aumento nel numero dei segretari con la legge 10 luglio 1976, n. 314, alcuni funzionari di segreteria furono destinati al Consiglio superiore della magistratura. I decreti non furono registrati perchè la Corte dei conti rilevò che il personale non poteva essere assegnato al Consiglio per decreto, in quanto esisteva una riserva di legge.

L'organico della segreteria del Consiglio superiore della magistratura fu fissato per la prima volta dall'articolo 7 della legge 24 marzo 1958 in numero non superiore a sette funzionari di cancelleria e segreterie giudiziarie. Era previsto inoltre che la segreteria del Consiglio superiore della magistratura fosse costituita da un magistrato di Corte di cassazione che la dirigeva, da un magistrato della corte di appello e da due magistrati di tribunale. Infine, il Consiglio, sempre in base alla legge che ho appena ricordato del 1958, poteva avvalersi per l'esercizio delle sue funzioni dell'ispettorato generale, istituito presso il Ministero di grazia e giustizia. L'articolo 3 della legge 18 dicembre del 1967, n. 198 prevedeva a sua volta che la segreteria del Consiglio superiore della magistratura fosse costituita da un magistrato di Corte di cassazione, che la dirigeva, da tre magistrati di corte d'appello e da quattro magistrati di tribunale.

Alla segreteria poi venivano aggiunti ventiquattro funzionari di cancelleria e segreteria giudiziaria, dodici dattilografi giudiziari, dieci uscieri, per un totale di quarantasei unità destinate dal Ministro di grazia e giustizia.

Con l'articolo 1 della legge 9 dicembre 1977, n. 908, venne introdotta una nuova modifica e venne previsto che la segreteria del Consiglio superiore della magistratura fosse costituita da un magistrato di Cassazione nominato alle funzioni direttive superiori o da un magistrato di Cassazione, di appello o di tribunale.

Per quanto riguarda i magistrati, il disegno di legge al nostro esame non introduce alcuna modifica, rimanendo ferma quindi la previsione della legge del 9 dicembre 1977, n. 908.

Circa il numero dei funzionari adetti alla segreteria del Consiglio della magistratura, la legge n. 908 ha previsto venti funzionari della carriera direttiva delle cancellerie e segreterie giudiziarie di qualifica inferiore a quella di primo dirigente, dodici segretari della carriera di concetto, trentasei coadiutori dattilografi giudiziari, ventidue commessi giudiziari, due agenti tecnici e quattro ausiliari autisti. Tale personale viene destinato e trasferito dal Ministro di grazia e giustizia con l'aggiunta di un'altra formalità, e cioè sentito il Consiglio superiore della magistratura. I magistrati vengono nominati con deliberazione del Consiglio superiore della magistratura, sentito il Ministro di grazia e giustizia (e ritengo questa previsione molto corretta), mentre i funzionari vengono nominati dal Ministro di grazia e giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura.

Con l'approvazione del disegno di legge al nostro esame, l'organico degli addetti alla segreteria del Consiglio superiore della magistratura - esclusi i magistrati - passerebbe dalle attuali novantasei unità a duecentododici unità, con un incremento di personale che supera di venti unità il doppio di quello attualmente previsto. Nella discussione avvenuta il 26 febbraio 1983 vennero sollevate da più parti alcune perplessità circa la congruità di un tale aumento in quanto non erano evidenti le ragioni organizzative poste alla base dell'ampliamento di organico prospettato. Debbo comunque far notare che il precedente disegno di legge, quello presentato nella scorsa legislatura, prevedeva entrambe le possibilità, e cioè l'aumento dell'organico del personale assegnato al Consiglio superiore della magistratura, e contemporaneamente la possibilità di ulteriori aumenti mediante decreto del Ministero di grazia e giustizia. Quindi venivano accettate entrambe le possibilità indicate, in epoca diversa, dal Consiglio superiore della magistratura.

Durante l'esame del disegno di legge presentato nella scorsa legislatura dichiarai, e la Commissione espresse il proprio consenso unanime, che non spetta al Parlamento stabilire di quanto personale ha bisogno il Consiglio superiore della magistratura, così come non decide il Parlamento di quanti magistrati ha bisogno il Ministero di grazia e giustizia, e di quanti dipendenti delle cancellerie e segreterie giudiziarie o di quanti funzionari necessitano i vari tribunali e le varie corti d'appello, ed infine quanti funzionari sono indispensabili alla Corte di cassazione. Questa facoltà rientra nei poteri e nei doveri del Ministro di grazia e giustizia; infatti l'ampliamento delle piante organiche dei vari uffici periferici e centrali non viene fatto ogni volta con legge. Guai se ogni volta che si dovesse modificare l'organico di un tribunale o di una corte d'appello o l'organico del Ministero di grazia e giustizia dovessimo provvedere in sede legislativa! È una funzione che spetta al Governo e quindi al Ministro competente.

In quella occasione proposi la soppressione di tutti gli aumenti previsti nel disegno di legge ed il riconoscimento della facoltà del Ministro di grazia e giustizia di determinare gli organici in tutti gli uffici ministeriali e in tutti gli altri uffici i cui funzionari dipendano dal Ministro stesso. Questa proposta venne accettata dalla Commissione.

Il disegno di legge al nostro esame elimina l'ipotesi che l'aumento venga deciso dal Governo e disposto con decreto del Ministro e contiene soltanto l'aumento del personale così come era stato proposto nella scorsa legislatura, aggiungendo cinque primi dirigenti. Ritengo fosse molto più corretta la previsione legislativa scaturita dal dibattito in questa Commissione nella scorsa legislatura, mediante la quale erano stati soppressi tutti gli aumenti ed era stato deciso che le piante organiche del restante personale di segreteria (il comma precedente era riferito ai magistrati) fossero stabilite con decreto del Ministro di grazia e giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, nei limiti delle dotazioni organiche generali.

Mi rendo perfettamente conto che in questa occasione verrà richiesto al Governo di spiegarci la necessità di questi aumenti e ritengo che il Governo non sia in grado di rispondere se tali aumenti sono giusti oppure no, in quanto questa richiesta è venuta dal Consiglio superiore della magistratura, ed il Governo l'ha semplicemente accettata e l'ha riproposta. Noi non abbiamo la possibilità, in quanto non siamo un organo amministrativo, di stabilire quali siano le esigenze di personale del Consiglio superiore della magistratura o di stabilire se l'organico dei vari tribunali e delle varie corti d'appello debba essere aumentato o diminuito. Ritengo che la distribuzione del personale nei vari uffici (in quanto in questo caso si tratta della distribuzione del personale) non debba essere riservata alle leggi ma al decreto, così come si verifica in tutte le amministrazioni statali. Neanche l'Amministrazione della giustizia può derogare a questo principio, che è un principio generale applicato in tutta la Pubblica amministrazione.

Per questi motivi, comunico agli onorevoli colleghi che, dopo la discussione generale, presenterò un emendamento tendente a sopprimere l'attuale comma del disegno di legge che prevede e quantifica gli aumenti degli organici e ne proporrò la sostituzione con un testo che ripropone il contenuto di quello approvato nella scorsa legislatura. Il testo è il seguente: «Le piante organiche del restante personale (esclusi i magistrati) di segreteria sono stabiliti con decreto del Ministro di grazia e giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, nei limiti delle dotazioni organiche generali». Di questa attività il Governo risponde; infatti quando sottrae ad alcuni uffici delle cancellerie e segreterie giudiziarie del personale direttivo o di concetto sguarnisce altri uffici per potenziarne uno soltanto. Quindi non soltanto è soggetto al controllo amministrativo ma anche a quello parlamentare.

Prima di concludere, debbo ribadire che - secondo il mio punto di vista - questa facoltà di stabilire la distribuzione dei vari funzionari negli uffici dipendenti dal Ministero di grazia e giustizia non spetta al Parlamento.

RICCI. Quindi il contenuto del disegno di legge, che dovrebbe risultare dall'approvazione di questo emendamento che propone il relatore, sarebbe quello di una delega al Governo?

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Non è una delega al Governo ma il riconoscimento di una facoltà che il Governo già possiede.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Di Lembo per la sua ricca esposizione. Volevo sapere se questa sostituzione del testo attuale con quello già approvato dal Senato nella scorsa legislatura è diretta ad eliminare quella riserva di legge contenuta nella legge del 1958, n. 195, e in quella del 1967, n. 1198.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Propongo di approvare lo stesso testo che avevamo accolto qui al Senato nella scorsa legislatura.

PRESIDENTE. Verrebbero quindi eliminati quei rilievi della Corte dei conti che sono stati fatti fino a questo momento sulla base delle leggi del 1958 e del 1967.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Elimina la riserva per quanto riguarda i magistrati, la riserva del potere al Consiglio superiore della magistratura di scegliere i magistrati, sentito il Ministro di grazia e giustizia (e lo ritengo molto giusto), però per quanto riguarda tutto l'altro personale non stabilisce gli organici.

PRESIDENTE. Senatore Di Lembo, preannunciando il suo emendamento lei ha parlato di modificare alcuni commi dell'articolo in esame. Vorrei sapere più in dettaglio quali commi lei propone di modificare.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Il mio emendamento tende semplicemente a ripristinare il testo del disegno di legge n. 2060 approvato dal Senato nell'VIII legislatura. Pertanto il primo comma dell'articolo unico al nostro esame non dovrebbe essere modificato, mentre per quanto riguarda la restante parte dell'articolo propongo di sostituirla con i seguenti commi:

«Le piante organiche del restante personale di segreteria sono stabilite con decreto del Ministro di grazia e giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, nei limiti delle dotazioni organiche generali.

I magistrati della segreteria sono nominati con deliberazione del Consiglio superiore della magistratura, sentito il Ministro di grazia e giustizia.

Il personale di cui al secondo comma è destinato o trasferito dal Ministro di grazia e giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura.

La segreteria dipende dal comitato di presidenza».

PRESIDENTE. Desidero informare sin d'ora la Commissione che il Governo ha presentato due emendamenti al testo in esame che, come ha rilevato il sottosegretario Cioce, non incidono in maniera rilevante sui discorsi che sono stati fatti.

Ne do lettura:

Sostituire il secondo alinea del primo comma dell'articolo unico con il seguente:

«La segreteria del Consiglio superiore della magistratura è costituita, nell'ambito degli organici complessivi dei rispettivi ruoli del personale, da un magistrato di Cassazione nominato alle funzioni

direttive superiori o da un magistrato di Cassazione, che la dirige (e che assume la qualifica di segretario generale), e da undici magistrati, di Cassazione, di appello o di tribunale».

Dopo il terzo comma dell'articolo unico inserire il seguente comma:

«L'assegnazione di magistrati alla segreteria e a qualunque altro titolo al Consiglio superiore della magistratura nonchè la successiva ricollocazione nel ruolo sono considerate, a tutti gli effetti, trasferimenti d'ufficio. Tale disposizione si applica anche ai magistrati attualmente in servizio».

Se il relatore lo ritiene opportuno, lo inviterei ad esprimere sin da ora il suo parere su tali emendamenti.

DI LEMBO, relatore alla Commissione. Ritengo, signor Presidente, di dover esprimere un parere contrario su entrambi gli emendamenti presentati dal Governo.

Per quanto riguarda il primo, che prevede la qualifica di segretario generale per il magistrato che dirige la segreteria del Consiglio superiore della magistratura, mi sembra che si tratti di un'altra ampollosità inutile.

In merito al secondo emendamento desidero rilevare che lo spirito che lo ispira contrasta con quanto è stato detto sino ad ora. Tale emendamento costituisce un altro espediente per concedere indennità ai magistrati della segreteria del Consiglio superiore della magistratura. Nell'ottica dell'emendamento del Governo l'assegnazione di magistrati alla medesima segreteria nonchè la successiva ricollocazione in ruolo degli stessi sono considerate a tutti gli effetti trasferimenti d'ufficio. Tale interpretazione non mi sembra esatta in quanto l'assegnazione al Consiglio superiore della magistratura avviene sempre previo consenso della persona interessata. Come è noto i trasferimenti d'ufficio danno diritto, per quanto riguarda i magistrati, ad una indennità per un periodo di due anni. Nel caso in questione ritengo che il rimborso delle spese di trasferimento e l'attribuzione dell'indennità di missione per un periodo di due anni costituiscano una attribuzione ingiustificata in quanto i magistrati chiamati alla segreteria del Consiglio superiore della magistratura accettano l'incarico se lo ritengono opportuno e nessuno può obbligarli a farlo se non c'è il loro consenso. Inoltre l'assegnazione della anzidetta indennità creerebbe una discriminazione a danno del personale non togato addetto allo stesso organo.

CIOCE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Desidero anzitutto esprimere il mio personale apprezzamento per la relazione svolta dal senatore Di Lembo che colpisce nel segno molti aspetti del problema al nostro esame. Gradirei riceverne il testo al più presto per poter riferire in altra sede il punto di vista della Commissione.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Di Lembo per la sua esposizione e, non facendosi osservazioni, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
DOTT. ETTORE LAURENZANO