

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 181-A)

RELAZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE TRIGLIA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori DE GIUSEPPE, SEGNANA, ROMEI,
SALERNO e MAZZOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 LUGLIO 1979

Disciplina della responsabilità
dei Conservatori dei registri immobiliari

Comunicata alla Presidenza l'11 gennaio 1980

ONOREVOLI SENATORI. — La situazione delle Conservatorie dei registri immobiliari è estremamente preoccupante ed in alcuni casi drammatica. Un servizio pubblico di primaria importanza — che garantisce la trascrizione e custodia di tutte le formalità relative agli acquisti, vendite, successioni, donazioni, sequestri conservativi, ipoteche, pignoramenti, eccetera, e che si colloca al centro di tutto il « traffico » giuridico dei beni immobili — anzichè offrire prestazioni tempestive, così come richiesto dalla sua natura, sta accumulando quasi ovunque enormi ritardi con evidenti gravi danni economici.

All'origine di questa situazione sta l'articolo 15 della legge n. 734 del 15 novembre 1973 con il quale si disponeva che gli emolumenti fino ad allora riscossi dai Conservatori fossero versati integralmente allo Stato e sostituiti con assegno perequativo, che risultò di entità molto inferiore alla media dei precedenti emolumenti. Con questa disposizione si equiparava dal punto di vista retributivo la posizione dei Conservatori a quella degli altri impiegati civili dello Stato. Continuava però a sussistere nei loro confronti la eccezionale responsabilità patrimoniale ex articolo 2674 e seguenti del codice civile, che aveva storicamente motivato un diverso e più elevato trattamento economico.

A datare dall'applicazione della legge n. 734 del 1973 la situazione delle Conservatorie è andata degradandosi fino a raggiungere l'allarmante livello attuale in cui più della metà dell'organico risulta scoperto con gravi ripercussioni e ritardi nel servizio.

Il presente disegno di legge viene incontro a tale situazione disciplinando la responsabilità dei Conservatori nel solco della responsabilità fissata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 10 gennaio 1957 per gli impiegati civili dello Stato tra

i quali i Conservatori sono collocati ed alla pari dei quali — almeno a partire dal novembre 1973 — sono retribuiti.

Lo scopo di fondo del disegno di legge è apparso quindi accettabile alla Commissione ed in linea con quello dello sviluppo storico della figura del Conservatore, in relazione alla figura generale dell'impiegato civile dello Stato; vero è, d'altra parte, che si sono avute subito delle perplessità sul modo con cui era formulato l'articolo 1 del disegno di legge in considerazione degli equivoci cui poteva prestarsi.

Non è il caso qui di ripercorrere l'evoluzione storica della figura del Conservatore per giustificare, o meglio spiegare, la speciale responsabilità civilistica connessa all'esercizio delle sue funzioni: basterà ricordare che tale responsabilità è un reliquato storico che si ricollega alla superata posizione del medesimo come privato assuntore (notaio) di un pubblico servizio, mentre oggi si tratta chiaramente di un impiegato civile dello Stato e quindi di un organo della pubblica amministrazione.

Già all'indomani della vigenza della Carta costituzionale si è sviluppata la tendenza, basata sulla portata generale e onnicomprensiva dell'articolo 28 della Costituzione, ad ammettere la parallela responsabilità dello Stato per l'attività del Conservatore dalla quale fosse derivato un danno ingiusto extracontrattuale a carico del privato, anche se la tendenza dominante rimaneva quella mirante a configurare la responsabilità del Conservatore per danni occasionati ai privati nel corso della sua attività come una ipotesi speciale ed esclusiva di responsabilità dello stesso.

Di conseguenza, l'attuale disegno di legge si inserisce nel solco giusto e coerente di riportare le responsabilità del Conservatore nell'ambito dell'articolo 28 della Costituzione, prevedendo quindi una responsabili-

tà statale che si affianchi a quella del Conservatore sulla base dello schema del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Senonchè, a giudizio del relatore, e della 6^a Commissione, anche sulla scorta dei pareri espressi dalla 1^a e 2^a Commissione, la formulazione dell'articolo 1 del disegno di legge parve equivoca. Pareva infatti che l'articolo 1 prevedesse una responsabilità esclusiva dello Stato e si profilava quindi il dubbio, più che legittimo, che la nuova normativa si potesse interpretare nel senso della assoluta irresponsabilità personale del Conservatore; se così fosse stato, non varrebbe neppure spendere un parola sull'evidente incostituzionalità della nuova disciplina proposta.

Questa conclusione ha portato la Commissione a ritenere utile e conveniente approvare e proporre all'Aula un testo emendato sostitutivo del primo comma dell'articolo 1 in modo che risultasse chiaramente, con l'aggancio esplicito ai principi di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, che la *legitimitas ad causam* dello Stato non è esclusiva ma concorrente con quella del Conservatore.

Il terzo comma, come evidente conseguenza del primo, stabilisce l'esonero, da parte dei Conservatori nominati nella carriera dopo l'applicazione della legge n. 734 del 1973, dalla prestazione della cauzione nell'interesse del pubblico prevista dall'articolo 40 della legge ipotecaria del 25 giugno 1943, n. 540.

L'articolo 2 fissa l'organico dei Conservatori nel numero (122) pari a quello delle

Conservatorie, superando l'incongruenza della legge 25 luglio 1971, n. 545, che aveva ampliato il numero delle Conservatorie senza adeguarvi l'organico (rimasto a quota 97). Nel testo emendato approvato dalla Commissione si fa altresì riferimento agli articoli 62 e 63 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 30 giugno 1972 per la determinazione della pianta organica.

L'articolo 3 prevede che alla copertura della spesa, calcolata in circa 500 milioni di lire, si provveda mediante riduzione del capitolo 6856 del bilancio 1980 del Ministero del tesoro.

Passando, infine, ad esaminare l'utilità della normativa alla luce dei più generali bisogni che concernono le moderne esigenze della pubblicità immobiliare, il relatore, raccogliendo le indicazioni espresse dalla Commissione, non può fare a meno di sottolineare che il provvedimento in esame — già a suo tempo considerato nel rapporto Santalco sulla riforma dell'Amministrazione finanziaria (pagina 56) — se si rivela giusto per i rilievi giuridici di cui sopra ed opportuno per incentivare l'occupazione dei posti dirigenziali nelle Conservatorie vacanti, deve però inserirsi in un contesto di misure molto più ampie che vengono qui sollecitate urgentemente. In sintesi si tratta, nel generale piano di riordino dell'amministrazione finanziaria, di provvedere ad un aggiornamento dei sistemi di raccolta dei dati e di esecuzione delle formalità che tenga conto dei sistemi di meccanizzazione e di memoria offerti attualmente dalla tecnica.

TRIGLIA, relatore

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(ESTENSORE LOMBARDI)

10 ottobre 1979

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole a condizione che l'articolo 1 venga modificato al fine di equiparare la responsabilità dei conservatori, salvo quanto previsto dagli articoli 2674 e seguenti del codice civile che non pare opportuno modificare, a quelle dei dipendenti civili dello Stato.

Non si oppone invece all'articolo 2.

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(ESTENSORE CAROLLO)

25 ottobre 1979

La Commissione, esaminato il disegno di legge per quanto di propria competenza, non si oppone al suo ulteriore corso a condizione che la clausola di copertura venga opportunamente modificata utilizzando l'apposito accantonamento iscritto nel fondo speciale di parte corrente per il 1980.

A tal fine l'articolo 3 dovrebbe essere così riformulato:

« All'onere finanziario di 500 milioni di lire derivante dall'applicazione della presente legge si provvede per l'anno 1980 mediante riduzione del capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il medesimo anno finanziario.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio ».

Raccogliendo un'osservazione avanzata dal rappresentante del Tesoro si sottolinea l'opportunità di precisare, nel testo del provvedimento, con un apposito emendamento, che l'aumento di organico dei Conservatori non deve incidere sui posti di qualifica dirigenziale.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEI PROPONENTI

Art. 1.

A decorrere dal 25 novembre 1973 la legittimazione passiva per i danni eventualmente arrecati dal conservatore dei registri immobiliari nell'esercizio delle sue funzioni, in dipendenza della speciale responsabilità a lui attribuita dagli articoli 2674 e seguenti del codice civile, viene assunta dal Ministero delle finanze.

Per procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Ministero delle finanze dev'essere sottoposta entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data stessa.

I conservatori nominati dopo l'entrata in vigore della legge 15 novembre 1973, n. 734, sono esonerati dal prestare la cauzione prevista dall'articolo 40 della legge 25 giugno 1943, n. 540.

Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi entro sei mesi dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri delle finanze e di grazia e giustizia, saranno stabiliti i criteri relativi all'esercizio delle funzioni ed all'espletamento degli obblighi dei conservatori in relazione alla vigilanza degli uffici, di cui all'articolo 33 della legge 25 giugno 1943, n. 540.

Art. 2.

L'organico dei conservatori dei registri immobiliari è stabilito in n. 122 unità.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

A decorrere dal 25 novembre 1973 si applicano gli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, per quanto concerne la responsabilità del conservatore dei registri immobiliari conseguente alle violazioni delle disposizioni contenute negli articoli 2674 e seguenti del codice civile. La legittimazione indicata nella seconda parte del primo comma e nel secondo comma del citato articolo 22 è del Ministero delle finanze.

Identico.

Identico.

Soppresso.

Art. 2.

Il ruolo organico della carriera direttiva dei conservatori dei registri immobiliari è stabilito in numero 122 unità, compresi i posti delle qualifiche dirigenziali di cui alla Tabella VI, Quadro I, annessa al decreto del

(Segue: *Testo dei proponenti*)

Art. 3.

All'onere finanziario di 150 milioni di lire derivante dall'applicazione della presente legge si provvede per l'anno 1979 mediante riduzione del capitolo 3801 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'anno medesimo.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748. Per la determinazione della pianta organica del predetto ruolo si applicano le disposizioni previste dagli articoli 60 e 63 del medesimo decreto n. 748 del 1972.

Art. 3.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 500 milioni per l'anno finanziario 1980, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.