

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro di Grazia e Giustizia**

(VASSALLI)

e dal **Ministro degli Affari Esteri**

(ANDREOTTI)

di concerto col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

(FANFANI)

e col **Ministro del Tesoro**

(AMATO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 DICEMBRE 1988

Modifiche al regio decreto-legge 30 agosto 1925, n. 1621, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1926, n. 1263, concernente gli atti esecutivi sopra beni di Stati esteri in Italia

ONOREVOLI SENATORI. – Il regio decreto-legge 30 agosto 1925, n. 1621, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1926, n. 1263, contiene, come è noto, una norma che limita la giurisdizione italiana in relazione a date procedure (sequestro, pignoramento ed atti esecutivi in genere) che incidono su beni mobili e immobili, navi, crediti, titoli, valori ed ogni altra cosa di spettanza di uno Stato estero. Tali atti, infatti, non possono essere iniziati né proseguiti, nei confronti di Stati che riservano un trattamento di reciprocità allo Stato italiano, senza l'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, al quale spetta preliminarmente l'accertamento del ricorso della predet-

ta condizione di reciprocità.

In tal modo – come ha avuto occasione di precisare la Corte costituzionale con sentenza n. 135 del 13 luglio 1963 – la legge, lungi dallo svuotare di contenuto il diritto del singolo, ne condiziona l'esercizio ad una autorizzazione giustificata da superiori esigenze di interesse pubblico, il che esclude l'ipotesi di una violazione del diritto di azione giudiziaria riconosciuto dall'articolo 24 della Costituzione.

La Corte costituzionale nella medesima occasione dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'ultimo comma dell'articolo 1 del regio decreto-legge, che escludeva qualsiasi ricorso

in via giudiziaria e amministrativa contro il decreto ministeriale che dichiara la reciprocità e contro quello che rifiuta l'autorizzazione a procedere ad atti esecutivi su beni di Stati esteri, aprendo così la via ad una significativa riforma della disciplina in aderenza ai sopravvenuti principi costituzionali.

Tale disciplina, pur nella sua non frequente applicazione, ha peraltro dato luogo a gravissimi inconvenienti, da una parte, introducendo un meccanismo complesso e non facilmente utilizzabile sul piano pratico e, dall'altra, potendo causare iniquità tutte le volte in cui l'intervento dell'amministrazione finisce col sottrarre un debitore all'osservanza dei propri obblighi senza alcun ristoro per il creditore.

La legge prescrive l'autorizzazione ministeriale soltanto nei confronti degli Stati per i quali sia stata accertata la condizione di reciprocità, sicchè per i Paesi non inclusi in tali decreti la parte istante non ha bisogno di presentare alcuna domanda di autorizzazione. Senonchè diventa difficile per l'interessato evitare comunque la procedura di autorizzazione, potendo egli ignorare se lo Stato nei cui confronti intende agire si trovi in condizione di reciprocità o meno. L'attuale sistema, anzi, non consente di avere agevolmente la certezza che gli Stati inclusi nei decreti del Ministro di grazia e giustizia siano i soli a garantire la condizione di reciprocità, atteso che un quadro completo ed esauriente della situazione presuppone un'indagine complessa soggetta a continui aggiornamenti.

Per ovviare a questi inconvenienti il disegno di legge che si propone, dopo aver ribadito la regola generale che esige l'intervento autorizzatorio già previsto dalla legge n. 1263 del 1926 (articolo 1), considera la condizione di reciprocità come uno dei criteri di valutazione del quale dovrà tener conto il Ministro degli affari esteri nell'esprimere il proprio parere di competenza in ordine alla richiesta di autorizzazione (articolo 3, comma 1).

Il provvedimento del Ministro di grazia e giustizia è suscettibile di gravame in sede giudiziaria, secondo le indicazioni della sentenza della Corte costituzionale sopra ricordata (articolo 3, comma 2).

Al fine di rendere manifesta la posizione dello Stato estero in ordine alla richiesta di

esecuzione forzata, si è previsto che l'autorizzazione può essere chiesta solo una volta decorsi i termini dalla notificazione del precetto previsti dall'articolo 482 del codice di procedura civile, e comunque prima del termine oltre il quale, ai sensi dell'articolo 481 del codice di procedura civile, il precetto perde efficacia (articolo 2).

L'affermazione di un diritto all'indennizzo in favore della parte che non ottenga l'autorizzazione prevista dall'articolo 1, in relazione, s'intende, al compimento di atti esecutivi, rappresenta il contenuto qualificante del presente provvedimento. Il riconoscimento di un tale diritto corrisponde all'innegabile esigenza di assicurare un ristoro a chi viene a subire un pregiudizio nell'esercizio dei propri diritti - definitivamente accertati in sede giudiziaria - in vista della soddisfazione di un interesse superiore (quello derivante dall'esigenza di mantenere buoni rapporti con lo Stato estero o con l'organizzazione internazionale interessata).

Peraltro il diritto all'indennizzo è condizionato dall'esistenza nel territorio italiano di beni dello Stato estero non destinati immediatamente ad una funzione istituzionale, sui quali il creditore potrebbe procedere ad atti esecutivi ove gli fosse concessa l'autorizzazione ministeriale. L'indennizzo è determinato dal giudice nei limiti del valore di detti beni, tenendo conto della natura del credito e di ogni altra circostanza pertinente (articolo 4).

Funzionalmente collegata al conseguimento di un tale indennizzo è la disposizione che consente la partecipazione dell'Amministrazione dello Stato italiano al giudizio ordinario di cognizione che ha ad oggetto l'accertamento della fondatezza della pretesa fatta valere nei confronti dello Stato estero. In tale modo viene garantita la possibilità di una difesa piena ed adeguata all'Amministrazione medesima, potenziale destinataria del comando giudiziale finale nel caso di rifiuto di autorizzazione all'esecuzione su beni dello Stato estero (articoli 5 e 6).

Ispirate ad evidenti esigenze di economia di giudizio sono le disposizioni contenute nell'articolo 7, secondo cui il procedimento amministrativo instaurato avverso il decreto del Ministro di grazia e giustizia previsto dall'arti-

colo 3 sospende il procedimento di cognizione ordinario ovvero l'esecuzione eventualmente iniziata nei confronti dell'Amministrazione dello Stato italiano diretta al conseguimento dell'indennizzo di cui all'articolo 4.

L'articolo 8 contiene una disposizione di carattere transitorio, mentre l'articolo 9 prevede alla copertura finanziaria.

Il presente disegno di legge riproduce sostanzialmente quello analogo presentato nella IX legislatura (atto Senato n. 1241); tuttavia l'applicazione della nuova disciplina è riferita ai crediti da fare valere nei confronti degli Stati esteri e non anche a quelli verso le organizzazioni internazionali, e ciò essendosi considerato che queste dispongono di solito di un proprio accordo di sede che definisce la condizione giuridica dei rispettivi beni. Inoltre l'attuale disegno di legge limita il diritto all'indennizzo per la mancata autorizzazione al compimento di atti esecutivi per crediti rico-

nosciuti dal giudice italiano e non anche per crediti riconosciuti da sentenze straniere. Questa seconda limitazione trova motivo nel fatto che nei giudizi definiti con sentenze straniere, sia pure deliberate in Italia, manca per lo Stato italiano la possibilità di contrastare la pretesa dell'avente diritto, sia in sede giudiziaria all'estero, sia nel corso del giudizio di deliberazione in Italia, non dando luogo quest'ultima procedura, di norma, alla revisione della controversia nel merito.

L'iter parlamentare del provvedimento presentato nella IX legislatura si è interrotto dopo il voto della Commissione affari costituzionali; questa si espresse positivamente in ordine al provvedimento a condizione che fosse chiarito che «l'indennizzo debba trovare limite anche nel valore dei beni sottoponibili all'esecuzione». Come si è prima posto in rilievo, la riferita condizione è stata esplicitamente enunciata all'articolo 4 del disegno di legge.

RELAZIONE TECNICA

Le richieste presentate a questo Ministero per ottenere l'autorizzazione a compiere atti esecutivi sopra beni di Stati stranieri in Italia, nel quinquennio 1984-1988 (calcolando per l'anno 1988 il primo semestre), sono state complessivamente 14 e fondate sul riconoscimento, in sede giudiziaria, di crediti per lo più derivanti da rapporti di lavoro, da prestazioni professionali e da forniture di merci o servizi. Per nessuna di tali richieste è stata concessa l'autorizzazione.

Le somme per le quali è stato chiesto di potere procedere ammontano a complessive lire 950.000.000 (di cui lire 820.000.000 per il solo primo semestre 1988) che, considerando una analoga tendenza anche nel secondo semestre 1988, potrebbero presumibilmente attestarsi a complessive lire 1.750.000.000 circa.

La media aritmetica del quinquennio considerato, ottenuta dividendo l'importo complessivo sopraindicato per 5, è di lire 350.000.000 circa.

È presumibile che tale indice medio si ripeterà nel prossimo triennio, dato l'aumento del numero delle istanze verificatosi nel 1° semestre 1988 ed è anche prevedibile che nella valutazione delle richieste di autorizzazione che verranno avanzate continuerà ad essere seguito l'indirizzo restrittivo sopra riferito.

In base ai dati indicati ed alle considerazioni esposte, tenuto altresì conto della funzione solo parzialmente risarcitoria dell'indennizzo di cui alla nuova normativa e del conseguente abbattimento che subiranno le richieste degli interessati nella quantificazione concreta degli indennizzi, è ragionevole ritenere che l'onere complessivo derivante dall'applicazione del presente disegno di legge possa essere contenuto entro la media di lire 350.000.000 annui sopra determinata.

All'onere previsto si potrà fare fronte con l'istituzione di apposito capitolo per memoria nello stato di previsione del Ministero del tesoro, alla cui dotazione si potrà provvedere, in considerazione della particolare natura della spesa, facendo ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine iscritto nello stato di previsione dello stesso Dicastero.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. In nessun caso si può procedere a misure cautelari o ad atti esecutivi su beni spettanti ad uno Stato estero, senza la previa autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia. Resta fermo quanto stabilito dalle norme di diritto internazionale generale e dalle convenzioni internazionali.

Art. 2.

1. L'autorizzazione di cui all'articolo 1 va richiesta, per quanto concerne il compimento di atti esecutivi, decorso il termine di cui all'articolo 482 del codice di procedura civile senza che lo Stato estero abbia adempiuto.

2. La richiesta di cui al comma 1 va presentata entro il termine previsto dall'articolo 481 del codice di procedura civile e sospende il detto termine sino alla data di comunicazione del provvedimento di autorizzazione.

Art. 3.

1. Il Ministro di grazia e giustizia si pronunzia con decreto motivato sulla domanda di autorizzazione di cui all'articolo 1, previo parere del Ministro degli affari esteri, il quale deve tener conto anche della sussistenza delle condizioni di reciprocità da accertarsi di volta in volta nei confronti dello Stato interessato.

2. Avverso il decreto di cui al comma 1 possono essere esperiti gli ordinari rimedi giurisdizionali nelle forme e nei termini previsti dalla legge.

Art. 4.

1. Se sono presenti in Italia beni dello Stato estero non destinati immediatamente ad una funzione istituzionale e non è concessa l'autorizzazione a procedere sugli stessi ad atti

esecutivi prevista dall'articolo 1, la parte precedente, in favore della quale è stata pronunciata dal giudice italiano sentenza passata in giudicato, ha diritto verso lo Stato italiano ad un indennizzo commisurato al pregiudizio subito per il mancato adempimento da parte dello Stato estero. L'indennizzo è determinato nei limiti del valore di detti beni, tenendo conto della natura del credito e di ogni altra circostanza pertinente.

Art. 5.

1. L'indennizzo di cui all'articolo 4 non può essere concesso se la parte non ha notificato l'atto introduttivo del giudizio di merito anche all'Amministrazione dello Stato italiano, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, affinché sia posta in grado di svolgere la propria difesa anche con riguardo al rapporto dedotto in giudizio.

2. Se il titolo esecutivo è costituito da uno degli atti previsti dai numeri 2 e 3 dell'articolo 474 del codice di procedura civile, la parte alla quale è stata negata l'autorizzazione di cui all'articolo 1 può agire in via ordinaria nei confronti dello Stato italiano al fine di ottenere l'indennizzo previsto dall'articolo 4, sempre che per la pretesa relativa al credito di cui ai precedenti atti sussista la giurisdizione italiana nei confronti dello Stato estero.

3. Se lo Stato estero ha proposto opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi, la parte precedente, al fine di ottenere l'indennizzo di cui all'articolo 4, deve chiamare in causa l'Amministrazione dello Stato italiano ai sensi dell'articolo 106 del codice di procedura civile.

4. L'opposizione proposta sospende la procedura amministrativa di cui agli articoli 1 e 2.

5. Valgono le disposizioni contenute nell'articolo 25 del codice di procedura civile.

Art. 6.

1. Nel pronunciare sentenza di condanna nei confronti di uno Stato estero nella ipotesi prevista dal comma 1 dell'articolo 5, il giudice determina, secondo i criteri stabiliti dall'arti-

colo 4, l'indennizzo cui sarà tenuto lo Stato italiano ove non venga concessa l'autorizzazione a procedere agli atti esecutivi.

2. Gli stessi criteri valgono per la determinazione dell'indennizzo da parte del giudice nell'ipotesi di cui al comma 2 dell'articolo 5.

Art. 7.

1. L'esecuzione nei confronti dello Stato italiano diretta al conseguimento dell'indennizzo di cui all'articolo 4 non può essere iniziata o, quando iniziata, resta sospesa per la durata del procedimento davanti al giudice amministrativo instaurato a seguito dell'impugnazione del decreto del Ministro di grazia e giustizia.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 2 dell'articolo 5 il giudizio di cognizione resta sospeso per la durata del procedimento davanti al giudice amministrativo previsto dal comma 1.

Art. 8.

1. La presente legge si applica alle procedure in corso alla data di entrata in vigore della medesima. Se in tali procedure non è possibile l'applicazione del comma 1 dell'articolo 5, la parte alla quale è stata negata l'autorizzazione di cui all'articolo 1 può agire nei confronti dello Stato italiano conformemente al disposto del comma 2 dell'articolo 5.

Art. 9.

1. Agli eventuali oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede mediante imputazione ad apposito capitolo da istituire «per memoria» nello stato di previsione del Ministero del tesoro, alla cui dotazione si provvede, in considerazione della natura della spesa, mediante prelevamento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine iscritto nel medesimo stato di previsione.

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