

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CUCINELLI e VIVIANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 FEBBRAIO 1974

Nuova disciplina dei compensi spettanti ai conservatori dei registri immobiliari ed al personale delle conservatorie e delle cauzioni da prestarsi dai conservatori nell'interesse del pubblico

ONOREVOLI SENATORI. — Il rapido *iter* parlamentare della legge sulla concessione dell'assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato (legge 15 novembre 1973, n. 734), imposto dalla necessità di non ritardare la approvazione di un provvedimento interessante una numerosissima categoria di lavoratori, non ha permesso di esaminare con la necessaria ponderazione tutti gli aspetti di una così complessa materia: ed in particolare non ha consentito di sufficientemente approfondire l'atipica posizione del conservatore dei registri immobiliari, il quale, in base al codice civile, esercita le sue funzioni « in nome proprio e sotto la propria ed esclusiva responsabilità », sì da essere considerato dalla più moderna dottrina un « professionista vincolato », più che un funzionario dello Stato (*Enciclopedia del diritto*, voce « Conservatore dei pubblici registri »; *Novissimo Digesto Italiano*, voce « Registri immobiliari »).

Alla posizione del conservatore è inoltre strettamente connessa quella degli impiegati delle conservatorie, per il diritto di regresso

che egli ha nei loro confronti, ai sensi dell'articolo 34 della legge 25 giugno 1943, numero 540.

Tutto ciò era stato peraltro osservato e tenuto presente dal Governo, il quale, riconoscendo lo stretto rapporto di interdipendenza tra le suddette responsabilità e gli emolumenti ipotecari, sancito dal terzo comma dell'articolo 6 della legge 25 luglio 1971, numero 545, aveva proposto, all'articolo 15 del disegno di legge presentato alla Camera dei deputati, di contemporaneamente togliere ai conservatori ed agli impiegati delle conservatorie, sia le responsabilità civilistiche, sia i corrispondenti emolumenti, ponendoli in tal modo nella stessa, identica posizione di tutti gli altri impiegati civili dello Stato.

Ma così drastica soluzione, la quale avrebbe modificato radicalmente non soltanto la figura giuridica del conservatore dei registri immobiliari, ma lo stesso sistema di pubblicità immobiliare, regolato dal libro VI del codice civile, suscitò vivo allarme tra gli operatori giuridici del settore, specialmente tra i notai e gli istituti bancari, i quali non man-

carono di manifestare al Governo e ai parlamentari le loro apprensioni, facendo presente che la sostituzione dell'attuale sistema, semplice e sicuro, con procedure lunghe e complesse, richiedenti tra l'altro l'intervento del Ministro di grazia e giustizia e dell'Avvocatura dello Stato in ogni loro fase, avrebbe non soltanto congestionato le conservatorie, ma altresì pregiudicato la stessa certezza del diritto nel campo immobiliare, paralizzando le contrattazioni ed il credito fondiario ed edilizio, con rilevanti danni per l'economia del Paese.

È stato certamente in considerazione di tali pregiudizievoli conseguenze, che la Commissione affari costituzionali della Camera, nella sua seduta del 25 ottobre 1973, nell'approvare il disegno di legge, ha modificato il suddetto articolo 15, eliminando i suoi primi cinque commi, cioè quelli riferentisi alla soppressione delle responsabilità civilistiche dei conservatori e degli impiegati delle conservatorie, ed alla chiamata in causa del Ministero di grazia e giustizia nei procedimenti di cui all'articolo 2888 del codice civile.

Tale emendamento ha rappresentato il riconoscimento della funzione essenziale ed insostituibile delle responsabilità civilistiche del conservatore e degli impiegati delle conservatorie per la tutela dei diritti immobiliari.

Al mantenimento di tali responsabilità avrebbe peraltro dovuto corrispondere anche il mantenimento del diritto agli emolumenti, mentre invece la suddetta Commissione della Camera dei deputati ha lasciato ferma la disposizione dell'articolo 15, che prevede il loro versamento all'erario dello Stato.

Sarebbe come costringere le compagnie di assicurazione a pagare gli indennizzi senza riscuotere i corrispondenti premi.

L'ingiustizia di tale imposizione, resa ancora più gravosa dall'obbligo di prestazione di una cauzione sino a 5 milioni di lire, svincolabile soltanto dopo dieci anni dal collocamento in pensione del conservatore, è stata avvertita dalla Commissione affari costituzionali del Senato, la quale, peraltro, non ritenendo opportuno, stante l'urgenza di approvare il disegno di legge, di modificare il suddetto articolo 15 — il che avrebbe impli-

cato il rinvio dell'intero provvedimento alla Camera dei deputati — ha approvato un ordine del giorno, presentato dai senatori Assirelli e Barra, invitante il Governo a riesaminare con ogni possibile sollecitudine la materia con un autonomo disegno di legge, che tuteli equamente il personale suddetto in funzione della responsabilità civilistica di cui al libro VI del codice civile e all'articolo 34 della legge 25 giugno 1943, n. 540.

È appunto in accoglimento di tale invito, ed in considerazione dell'esigenza di colmare una lacuna della legge, oltre che della necessità e dell'urgenza di trovare funzionari disposti ad accettare la nomina a titolare delle numerose conservatorie attualmente vacanti e di quelle che dovranno istituirsi con il 1° gennaio 1974, in ottemperanza dell'articolo 2 della legge 25 luglio 1971, n. 545, che si è creduto predisporre l'unito disegno di legge, il quale istituisce, all'articolo 1, una indennità di rischio a carico del bilancio dello Stato, sostitutiva degli emolumenti ipotecari.

Tale soluzione ha il pregio di ricondurre nell'alveo del bilancio dello Stato una gestione fuori bilancio, che sinora, essendo disciplinata dal titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041, manteneva la sua natura privatistica, pur essendo soggetta a rendiconto. Altro pregio è quello di poter determinare i compensi in misure fisse e definitive, non soggette alle oscillazioni, che sono proprie degli emolumenti, il cui ammontare dipende dall'andamento del mercato immobiliare, normalmente in espansione.

Per i conservatori le indennità di rischio, onde ragguagliarle alle effettive responsabilità, vengono distinte in indennità di prima classe, indennità di seconda classe ed indennità di terza classe, in relazione alla classificazione degli uffici, di cui alla tabella B allegata al decreto ministeriale 29 aprile 1972 (Supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* n. 269 del 14 ottobre 1972).

Il calcolo di tale media costituisce una semplice operazione aritmetica, che viene affidata al Ministero delle finanze, il quale è in possesso dei relativi elementi.

Viene peraltro stabilito, che agli effetti della determinazione di tale media le conservatorie di Roma, Milano, Napoli e Torino,

le quali sono state frazionate a far data dal 1° gennaio 1973, vengano prese in considerazione soltanto per un terzo dell'ammontare degli emolumenti netti del 1972.

In tale modo la media per la prima classe risulterà notevolmente abbassata, in armonia con uno degli scopi della legge 25 luglio 1971, n. 545, che era per l'appunto quello di ridurre gli emolumenti spettanti ai titolari delle grandi conservatorie, diminuendo correlativamente i loro rischi, mediante il frazionamento delle circoscrizioni territoriali.

Una maggiore riduzione non si giustificerebbe invece con la particolare natura della nuova indennità di rischio, la quale rappresenta pur sempre, come lo rappresentavano gli emolumenti ipotecari, non già una retribuzione, ma una specie di premio di assicurazione.

Nè è fuori luogo considerare, al riguardo, che nell'ambito del Mercato comune europeo, al quale siamo strettamente legati anche legislativamente, i quattro Paesi che adottano, come noi, il « sistema latino », cioè Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, compensano il conservatore, per la sua responsabilità civilistica, con emolumenti effettivamente adeguati alla gravità del rischio: più precisamente tali emolumenti per le iscrizioni e le cancellazioni delle ipoteche sono proporzionali all'ammontare delle operazioni, mentre in Italia lo stesso emolumento è in misura fissa, inferiore, per la quota che sinora era di spettanza del conservatore, alle 100 lire, anche se riferito ad operazioni ammontanti a decine di milioni.

Occorre infine tenere presente che la nomina a conservatore si consegue in base ad una graduatoria per titoli, nella quale prevalgono di solito funzionari, che già ricoprono la qualifica corrispondente a direttore di divisione.

Tali funzionari entrano nel ruolo dei conservatori iniziando dalla qualifica corrispondente a consigliere, cioè rinunciando a ben due gradi.

La maggior parte dei conservatori, bloccati attualmente alla qualifica corrispondente a direttore di sezione, se fossero rimasti nella carriera di origine avrebbero da tempo conseguita la qualifica corrispondente ad ispettore generale e sarebbero automatica-

mente divenuti dirigenti superiori, con i relativi vantaggi di stipendio, di pensione e di liquidazione.

Per quanto riguarda gli impiegati di collaborazione, la misura dell'indennità di rischio viene ragguagliata, con l'ultimo comma dell'articolo 1, alle qualifiche, come lo erano gli emolumenti di loro spettanza.

L'articolo 2 del disegno di legge provvede ad aggiornare, con l'occasione, le norme relative alla prestazione delle cauzioni nell'interesse del pubblico da parte dei conservatori dei registri immobiliari.

Tali cauzioni sono attualmente stabilite dall'articolo 4 del citato decreto ministeriale 29 aprile 1972 nelle misure di lire 5.000.000, lire 3.000.000 e lire 1.000.000 rispettivamente per gli uffici di prima classe, di seconda classe e di terza classe; e debbono prestarsi, in base all'articolo 39 della legge 25 giugno 1943, n. 540, mediante ipoteca o titoli del debito pubblico.

La prestazione delle cauzioni nei suddetti modi e nelle nuove misure risulta gravosa per molti conservatori, i quali troverebbero più agevole la prestazione di una cauzione di identica misura mediante la moderna forma della fideiussione bancaria.

Tale forma viene pertanto ammessa con il primo comma dell'articolo 2 del disegno di legge.

Viene inoltre ridotto a due anni il periodo di vincolo della cauzione del conservatore, dopo che egli ha cessato di esercitare le sue funzioni.

Tale periodo si rivela più che sufficiente per garantire il pubblico; mentre un periodo maggiore arreca soltanto un inutile ed ingiustificabile danno al nuovo pensionato, il quale, oltre a non poter disporre dei suoi beni, è soggetto all'alea della loro continua svalutazione.

D'altronde occorre considerare che lo svincolo non è automatico, ma allo scadere dei due anni il conservatore in pensione può soltanto iniziare la relativa procedura presso la Corte d'appello, la quale non può disporre lo svincolo, qualora sia in corso un'azione giudiziaria contro il conservatore o contro i suoi eredi, sino a quando l'azione non sia stata respinta con sentenza passata in giudicato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Ai conservatori dei registri immobiliari, ai reggenti delle conservatorie dei registri immobiliari, ed ai titolari e reggenti degli uffici misti del registro e di conservazione dei registri immobiliari, a compenso delle responsabilità verso il pubblico poste a loro carico dal codice civile, ed al personale di collaborazione, di ruolo e non di ruolo, delle conservatorie dei registri immobiliari, a compenso delle responsabilità che esso assume nei confronti del conservatore, in dipendenza del diritto di rivalsa contemplato dall'articolo 34 della legge 25 giugno 1943, n. 540, viene attribuita, in sostituzione degli emolumenti di cui all'articolo 6 della legge 25 luglio 1971, n. 545, e con decorrenza dal giorno della cessazione del diritto alla loro percezione, un'indennità di rischio.

L'indennità di rischio spettante ai conservatori dei registri immobiliari, ai reggenti delle conservatorie dei registri immobiliari ed ai titolari e reggenti degli uffici misti del registro e di conservazione dei registri immobiliari si distingue in indennità di prima classe, indennità di seconda classe ed indennità di terza classe, in corrispondenza della classificazione degli uffici, risultante dalla tabella *B* allegata al decreto ministeriale 29 aprile 1972, pubblicato sul supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* n. 269 del 14 ottobre 1972.

Le misure di tali indennità verranno determinate con decreto del Ministro delle finanze, in base alla media nazionale degli emolumenti netti riscossi durante l'anno 1972 negli uffici di ciascuna classe.

Agli effetti del calcolo, di cui al precedente comma, per le conservatorie di Roma, Milano, Napoli e Torino, le quali sono state frazionate dalla data del 1° gennaio 1973, gli emolumenti riscossi durante l'anno 1972 verranno presi in considerazione soltanto per un terzo del loro ammontare.

Con lo stesso decreto del Ministro delle finanze verranno determinate anche le misure delle indennità di rischio spettanti al personale di collaborazione, in base alla media nazionale degli emolumenti netti riscossi durante l'anno 1972 in corrispondenza di ciascuna qualifica.

Le indennità di rischio costituiscono reddito tassabile nella misura del 40 per cento.

Art. 2.

La cauzione nell'interesse del pubblico, stabilita a carico del conservatore dei registri immobiliari dagli articoli 39 e 40 della legge della legge 25 giugno 1943, n. 540, ed elevata a lire 5.000.000, lire 3.000.000 e lire 1.000.000 rispettivamente per gli uffici di prima classe, di seconda classe e di terza classe dall'articolo 4 del decreto ministeriale 29 aprile 1972, può prestarsi, oltre che con ipoteca e con vincolo su titoli del debito pubblico italiano, anche mediante fideiussione bancaria.

La cauzione rimane vincolata per tutto il tempo in cui il conservatore rimane in carica e per altri due anni, nè può essere svincolata se non per decisione della Corte di appello nella cui giurisdizione il conservatore cessò dall'ufficio, sentito il pubblico ministero.

Le modalità per la prestazione e lo svincolo della cauzione verranno stabilite con decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro delle finanze.

Art. 3.

L'onere derivante dall'applicazione della presente legge verrà coperto dall'aumento a lire 300 per facciata, del diritto di scritturato previsto dall'articolo 4 della legge 23 ottobre 1969, n. 789.