

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 2447)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SICA, COLELLA, SALERNO, GAUDIO, LEGGIERI,
LA ROSA e TIRIOLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 FEBBRAIO 1976

Norme in materia di pubblicità immobiliare e di personale
degli uffici dei registri immobiliari

ONOREVOLI SENATORI. — Dopo l'entrata in vigore della legge 15 novembre 1973, n. 734, gli emolumenti riscossi dai conservatori dei registri immobiliari e dai procuratori delle tasse ed imposte indirette sugli affari incaricati del servizio ipotecario sono stati versati integralmente al bilancio dello Stato.

Il primo comma dell'articolo 15 di detta legge prevedeva, logicamente, che contemporaneamente all'attribuzione allo Stato dei prefati emolumenti venisse soppressa la particolare responsabilità patrimoniale del conservatore di cui gli emolumenti costituivano il corrispettivo. Senonchè un ponderato esame del disegno di legge da parte di questo Senato portò a ritenere troppo semplicistica l'abolizione della responsabilità del conservatore, sulla quale si impenna tutta la struttura del libro VI del codice civile e numerose altre norme che di essa si avvalgono,

senza la predisposizione di adeguati strumenti sostitutivi.

Pertanto la Commissione affari costituzionali di questo Senato nell'approvare la legge sopprime il predetto primo comma e contemporaneamente accolse un ordine del giorno invitante il Governo « a riesaminare con ogni possibile urgenza il problema, per assicurare con autonomo disegno di legge una equa tutela del personale delle conservatorie in relazione alla loro particolare responsabilità patrimoniale ».

Non era sfuggita a questo Senato la situazione paradossale che avrebbe creato l'approvazione della legge, senza un'adeguata previsione in merito alla responsabilità dei conservatori. Tale responsabilità può attribuirsi allo Stato, come taluni sostengono, oppure lasciarsi ai conservatori, come appare

tecnicamente più razionale, o sopprimersi definitivamente.

Nella prima ipotesi, se cioè la responsabilità viene assunta dallo Stato, occorre regolamentare tale assunzione per evitare all'Amministrazione il carico di rischi illimitati senza alcuna garanzia contro preconstituzioni di prove fraudolente o collusioni.

Tale regolamentazione è tanto più necessaria in quanto la potestà decisionale autonoma e immediata del conservatore non potrebbe essere soppressa senza pregiudicare l'efficacia dell'attuale sistema di tutela dei diritti reali immobiliari: ogni richiesta di pubblicità immobiliare deve essere esaminata e accettata o rifiutata subito per attribuire cronologicamente in modo irreversibile il grado di tutte le formalità concorrenti.

Nell'ipotesi in cui si voglia lasciare immutata la figura del conservatore dei registri immobiliari, così come delineata dal citato libro VI del codice civile e cioè come assunto in proprio del rischio per conto dello Stato, occorre fissare un adeguato corrispettivo di tale rischio.

Tale corrispettivo equivale al premio che viene pagato alle compagnie di assicurazione. Sarebbe assurdo pensare di poter obbligare le compagnie di assicurazione a risarcire i danni e a versare integralmente allo Stato i premi riscossi, perchè questi premi rappresentano il corrispettivo pagato dall'utente, e anche il fondo di garanzia per la massa degli assicurati.

La stessa situazione assurda si è verificata, però, per i conservatori e a distanza di quasi tre anni dall'entrata in vigore della predetta legge 15 novembre 1973, n. 734, il Governo non ha ancora accolto la raccomandazione di questo Senato.

La situazione abnorme ha creato disagi notevoli nei conservatori e nel personale di collaborazione, corresponsabile per il diritto di rivalsa ancora vigente nei suoi confronti, con notevoli riflessi sui ceti imprenditoriali e si prevede che con le contestazioni in atto da parte delle categorie sindacali interessate tali conseguenze saranno inasprite.

Nel caso di abolizione pura e semplice della responsabilità, ipotesi questa più teorica

che pratica, occorre predisporre idonei istituti sostitutivi per evitare il caos nel campo del diritto che verrebbe completamente scaricato.

Praticamente verrebbe paralizzata quasi ogni attività economica, giudiziaria e sociale della nazione, perchè quasi ogni azione o programmazione ha come presupposto una base economica che al di sopra di limiti molto modesti ha necessità di un supporto immobiliare.

Tale supporto, nell'ordinamento giuridico italiano e di tutti gli altri Stati fondati sugli stessi principi, è fornito esclusivamente dalla fiducia nel conservatore e dalla particolare responsabilità patrimoniale che di detta fiducia è il presupposto.

Per esempio, nessun istituto di credito concede grossi mutui, se non ha la certezza di poter iscrivere una vera ipoteca e cioè un vincolo idoneo attraverso il quale in caso di insolvenza del debitore il credito possa essere recuperato in via esecutiva.

Nè è più possibile un regolare mercato immobiliare, se non si ha più la certezza del diritto che si vuol commerciare: lo stesso immobile potrebbe essere venduto dal proprietario a più persone, per l'intero; oppure potrebbe essere venduto un immobile già pignorato, o espropriato, o ipotecato senza che le relative formalità risultino all'incauto acquirente.

Tale previsione non è affatto pessimistica ed è facilmente verificabile pensando che nella ipotesi prospettata le conservatorie dei registri immobiliari diventerebbero un inutile duplicato del catasto. Infatti la mancanza di una particolare responsabilità patrimoniale dei responsabili di questo servizio, che ha funzioni esclusivamente fiscali, ha determinato ritardi negli aggiornamenti, che superano anche il ventennio, e inesattezze o errori frequentissimi.

Nel servizio ipotecario, invece, non può consentirsi alcun sospetto di ritardo, o di errore, o di inesattezza senza pregiudicare la validità stessa della pubblicità immobiliare.

La legge 15 novembre 1973, n. 734, non parla affatto di questa responsabilità.

L'Avvocatura generale dello Stato, nella comparsa di risposta 23 luglio 1974 in causa Adamo ed altri contro Ministero delle finanze ed altri, ha affermato che a seguito dell'entrata in vigore della legge 15 novembre 1973, n. 734, la responsabilità dei conservatori è regolata da norme comuni a tutti i funzionari e dipendenti dello Stato pur atteggiandosi diversamente in ragione delle particolari mansioni affidate loro. Ha chiarito, inoltre, che, se generalmente la responsabilità dell'impiegato verso i terzi è limitata al dolo e alla colpa grave, non è esclusa una estensione della responsabilità stessa ad altre ipotesi sulla base di norme di legge (articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3).

La stessa Avvocatura, nella comparsa conclusionale 3 maggio 1975 in causa Oliva e altri contro Ministero delle finanze e altri, ha affermato:

1) che il rapporto diretto tra utente e conservatore è una astrazione teorica;

2) che il difforme regime di responsabilità cui sono sottoposti i conservatori può avere attinenza in sede politica con la fissazione del loro trattamento economico, ma non può averne in sede di legittimità;

3) che non si esclude che l'attuale regime di responsabilità dei conservatori possa essere riveduto: ma non è esatto che esso presupponga necessariamente la configurazione come professionista del conservatore stesso;

4) che permane una posizione di particolare responsabilità dei conservatori nei confronti degli utenti del servizio, responsabilità non riscontrabile in altre categorie di pubblici dipendenti.

A prescindere dall'esito di queste cause ancora in corso, uscendo dall'equivoco generato dalla predetta legge e alimentato dall'Avvocatura per la difesa degli interessi dello Stato, non si potrà mai pretendere che i conservatori si assumano rischi patrimoniali non comuni alla generalità degli impiegati statali senza un adeguato compenso.

Si propone, pertanto, che al Governo, che ha approfondito più volte il grave problema e che ha già predisposto idonee soluzioni, venga data la possibilità di concretizzare tali risultati in un ponderato strumento legislativo, valutando anche i vari disegni di legge con i quali più volte si è cercato di sensibilizzarlo a una più rapida azione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo che disciplini la particolare responsabilità patrimoniale dei conservatori dei registri immobiliari e ogni altra materia connessa a tale responsabilità, al fine di assicurare che i servizi ipotecari vengano svolti nelle forme e nei tempi più rispondenti alle necessità dell'economia nazionale.

La delega di cui al comma precedente comprende anche:

a) la determinazione di adeguate misure compensative di danni economici e di carriera, di rischi e di ogni altro onere non avente carattere di generalità per tutti gli impiegati statali, a integrazione o modificazione delle norme contenute nella legge 15 novembre 1973, n. 734, con effetto della loro entrata in vigore;

b) la necessaria ristrutturazione degli organici e la dipendenza degli uffici ipotecari e del loro personale;

c) ogni altro provvedimento indispensabile ad una armonica disciplina dei servizi.

Art. 2.

All'onere finanziario derivante dalla presente legge si provvederà:

a) rivedendo la circoscrizione territoriale delle conservatorie dei registri immobiliari con la soppressione degli uffici superflui e la scissione di tutti gli uffici misti del registro e di conservazione dei registri immobiliari;

b) aggiornando la tabella allegata alla legge 25 luglio 1971, n. 545.