COMMISSIONE III

DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO AFFARI DI GIUSTIZIA

LIX.

SEDUTA DI VENERDÌ 22 FEBBRAIO 1957

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TOSATO

INDICE

PAG.

Proposta di legge (*Discussione e rinvio*):

Senatore TRABUCCHI: Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato. (*Approvata dalla II Commissione permanente del Senato*). (2215). 593

PRESIDENTE 593, 595, 596

MARTUSCELLI 593, 595

SECRETO, *Relatore* 594

CAPALOZZA. 595

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 595, 596

La seduta comincia alle 9,50.

CACCURI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 13 febbraio 1957.

(*È approvato*).

Seguito della discussione della proposta di legge d'iniziativa del senatore Trabucchi: Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato. (Approvata dalla II Commissione permanente del Senato). (2215).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge di iniziativa del senatore Trabucchi: « Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato », già approvata dalla II Commissione permanente del Senato nella seduta del 18 aprile 1956.

Il comitato ristretto nominato il 9 novembre 1956, dalla nostra Commissione, ha terminato i suoi lavori e la relativa relazione dell'onorevole Secreto è stata già comunicata a tutti i commissari. Poiché il Sottosegretario di Stato delegato dal Ministro di grazia e giustizia a seguire la discussione della proposta di legge, non ha avuto possibilità di esaminare le conclusioni del Comitato, io proporrei – per dare modo al Sottosegretario di poter esaminare le proposte del Comitato – di discutere senza deliberare: potremmo così ascoltare l'onorevole Martuscelli che ha espresso opinioni discordi da quelle degli altri membri del Comitato.

MARTUSCELLI. La proposta di legge del senatore Trabucchi ha lo scopo – affermato dallo stesso proponente nella sua relazione – di modificare il sistema vigente a favore del cittadino che si trova di fronte allo Stato in un giudizio, soprattutto per quanto riguarda l'identificazione della persona a cui viene fatta la notifica e l'ente presso il quale la notifica deve essere fatta. Su questo principio siamo tutti d'accordo, sennonché la proposta si rende inadeguata quando dice che l'atto deve essere notificato nella persona del ministro competente; con questa modifica si peggiora e si complica il sistema invece di migliorarlo.

Per questo motivo il Comitato ha proposto la sostituzione dell'articolo 1 come risulta dalla relazione nell'onorevole Secreto: « Tutte le citazioni, i ricorsi e qualsiasi atto di opposizione giudiziale, nonché le opposizioni ad ingiunzione e gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono avanti alle giurisdizioni amministrative e speciali, od innanzi agli arbitri, devono essere notificati alle amministrazioni dello Stato presso l'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria innanzi alla quale deve svolgersi il giudizio e in persona dell'autorità od ente che ha emanato l'atto impugnato o che ha tenuto il comportamento di cui si contesta la legittimità ».

Per quanto riguarda la soppressione dell'articolo 12 proposta dal senatore Trabucchi e confermata dal Comitato, bisogna ricordare che, secondo la vigente legge del 30 ottobre 1933, n. 1611, c'è una questione di competenza e una questione di notifica. Per quanto riguarda la notifica, il sistema stabilito dall'articolo 11 e dall'articolo 12 dispone che le citazioni, i ricorsi e qualsiasi atto di opposizione giudiziale debbono essere notificati all'amministrazione dello Stato presso cui ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria alla quale è portata la causa, mentre l'articolo 12 stabilisce: « Per i giudizi innanzi ai pretori e ai conciliatori, anche in sede di opposizione ad ingiunzione, come quelli che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali, o innanzi agli arbitri, le notificazioni si fanno direttamente presso l'amministrazione ».

A me pare che mentre questa limitazione non è eccessivamente grave, potrebbe essere più grave modificare tutto il sistema stabilendo che anche i ricorsi presso le giurisdizioni amministrative siano – a differenza di quanto stabilito nel citato articolo 12 – notificati presso l'Avvocatura dello Stato. Sennonché vi è una obiezione principale che mi sembra di una certa gravità per la quale non sono stato d'accordo con gli onorevoli Secreto e Tesauro.

L'articolo 6 stabilisce: « Salva la disposizione dell'articolo seguente, la competenza per le cause nelle quali è parte un'amministrazione dello Stato, anche nel caso di più convenuti ai sensi dell'articolo 98 del codice di procedura civile, spetta al tribunale o alla corte d'appello del luogo dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il tribunale o la corte d'appello che sarebbe competente secondo le norme ordinarie ». Poi l'articolo 7 dice: « Le norme ordinarie di competenza rimangono ferme, anche quando sia in causa un'amministrazione dello Stato, per i giudizi innanzi ai pretori e ai conciliatori nonché per i giudizi relativi ai procedimenti esecutivi e fallimentari e a quelli di cui agli articoli 873 del codice di commercio e 94 del codice di procedura civile ».

Questa disposizione non coincide esattamente con quella dell'articolo 12. L'articolo 12 dispone che la notifica venga fatta direttamente all'amministrazione interessata soltanto nei giudizi innanzi ai pretori e ai conciliatori e per quelli dinanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali o dinanzi agli arbitri, mentre l'articolo 7 mantiene ferme le norme di competenza, di modo che restano esclusi i giudizi dinanzi alle giurisdizioni amministrative speciali o dinanzi agli arbitri. Questo significa che, se noi modifichiamo il sistema, veniamo a stabilire che la notificazione si fa sempre presso l'Avvocatura dello Stato e quindi la competenza resta ferma soltanto per i pretori e i conciliatori, mentre si aggrava la disparità del trattamento per il privato per quanto riguarda le giurisdizioni amministrative o speciali e i giudizi dinanzi agli arbitri che, invece di andare dinanzi a loro, debbono spostarsi da una lontanissima sede fino ad un'altra nel cui distretto c'è l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato. Credendo di migliorare il sistema unificandolo, noi invece veniamo ad aggravarlo con lo spostamento del foro e della competenza. Io ho aderito a tutte le modifiche che sono state proposte, salvo a vedere se la formulazione della legge potrà essere meglio chiarita, ma non ho creduto di poter aderire alla soppressione dell'articolo 12.

A parte queste considerazioni, sarei del parere di evitare le modifiche che non sono essenziali data la delicatezza dell'argomento tanto più che tutte le modificazioni possono essere rinviate sino ad una riforma organica delle norme del testo unico sulla rapresentanza in giudizio dello Stato.

SECRETO, *Relatore*. Il senatore Trabucchi propone la soppressione dell'articolo 12 per la considerazione che, in definitiva, tutte le notifiche alle giurisdizioni minori e alle giurisdizioni amministrative, avrebbero dovuto avere il vantaggio di un esame immediato da parte delle giurisdizioni stesse con possibilità di un accordo. Poiché, invece, praticamente, si verifica la trasmissione degli atti relativi dalle amministrazioni all'Avvocatura dello Stato che interviene, il senatore Trabucchi propone la soppressione dell'articolo 12 unificando tutta la materia.

PRESIDENTE. Per la parte interessata implica veramente una complicazione il fatto di dover notificare sempre presso l'Avvocatura dello Stato? Comparando le due forme proposte, vi è un vantaggio nella unificazione assoluta delle notificazioni? Questo vorrei domandare all'onorevole Martuscelli.

MARTUSCELLI. In linea di massima, io non sono un conservatore. Mi sono proposto il problema e credo che ogni mutamento potrebbe implicare delle complicazioni.

PRESIDENTE. Quello che domandano soprattutto gli avvocati, è che ci sia una norma unica e semplice.

MARTUSCELLI. Avrei forse potuto accedere a quel concetto, però bisognerebbe stabilire che rimane sempre confermata la competenza non soltanto per i giudizi innanzi ai pretori e ai conciliatori ma anche per le giurisdizioni amministrative o dinanzi agli arbitri, perché lo spostamento della notifica dall'amministrazione interessata all'Avvocatura dello Stato porta anche allo spostamento della competenza.

CAPALOZZA. Non dobbiamo dimenticare che, come giustamente dice l'onorevole Martuscelli, lo spostamento della notifica porta allo spostamento della competenza. In altre parole, una controversia sorta, poniamo, a Latina, deve avere la notificazione dinanzi all'Avvocatura dello Stato di Roma e il giudizio si svolge a Roma. Che cosa accadrà per le giurisdizioni amministrative se non si dice chiaramente che resta la competenza del luogo ove la controversia è sorta, cioè dove si trova l'organo che ha emanato il provvedimento?

L'onorevole Martuscelli ha difeso l'articolo 12, ma ha detto che non avrebbe difficoltà ad abbandonare il suo criterio per un sistema più idoneo. Vorrei proporre agli onorevoli colleghi se non si possa addivenire a questo: concedere la facoltà della notifica presso l'Avvocatura dello Stato, ma non sancire l'obbligo assoluto. Non dobbiamo dimenticare che l'articolo 12 ha certamente una sua ragione di essere quando dice che per i giudizi dinanzi ai pretori e ai conciliatori, la notifica non deve avvenire all'Avvocatura dello Stato.

In un piccolo paese, un avvocato che forse non sia neanche procuratore o sia solo abilitato al patrocinio dinanzi al conciliatore, può anche non conoscere queste norme e la stessa parte può trovarsi in grave disagio per la notifica in luogo assai lontano da quello che è la sede dei suoi affari e del suo domicilio. Per tali ragioni sono perplesso di fronte all'arrendevolezza dell'onorevole Martuscelli. Per venire incontro alle esigenze del foro bisognerebbe consentire a che la notifica sia valida allorché viene fatta nel luogo e presso l'autorità che ha emanato l'atto ma sia anche valida dinanzi all'Avvocatura dello Stato.

PRESIDENTE. Questo è un nuovo punto di vista, perché ammette la possibilità della scelta nella notifica.

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Rimarrebbero due ipotesi: l'ipotesi contemplata dagli articoli 7 e 12 della legge nonché questa nuova possibilità di citazione presso l'Avvocatura dello Stato. Però mi pare che, nel desiderio di mettere il cittadino in posizione migliore di fronte allo Stato, noi provochiamo qualche confusione. Qui c'è un tentativo del senatore Trabucchi di trovare una formula migliore per proteggere il cittadino e dobbiamo fare in modo che questo spirito rimanga.

Siano migliorate le posizioni di oggi, ma su un piano di chiarezza perché se diamo al cittadino maggiori possibilità aumentando gli equivoci, non si raggiunge lo scopo che ci siamo proposti. Io credo che dovremmo studiare a fondo la posizione sottolineata dall'onorevole Martuscelli.

PRESIDENTE. La novità essenziale di questa proposta di legge è la modifica all'articolo 52. Oggi abbiamo ascoltato le argomentazioni dell'onorevole Secreto e dell'onorevole Martuscelli; dato che il Sottosegretario ancora non ha avuto la possibilità di esaminare la relazione con le ultime modificazioni, direi che sarebbe opportuno rinviare la discussione alla prossima seduta.

MARTUSCELLI. Vorrei aggiungere, a proposito della notificazione presso gli uffici della Avvocatura dello Stato che noi vi potremmo anche accedere, purché vengano sostituite nell'articolo 1 le parole « devono essere notificate » con le altre « possono essere notificate ». In questo modo lasceremmo la regola generale e quella particolare.

Per quanto riguarda il resto della legge, mi pare che essa non si occupa sufficientemente della dichiarazione di nullità delle notificazioni ed avrei preparato pertanto un articolo 3-*ter* ed un altro articolo 3-*quater* per colmare tale lacuna della proposta Trabucchi. Il primo è del seguente tenore: « Le nullità di cui all'articolo 11, ultimo comma, del testo unico 30 ottobre 1933, n. 1611, vanno considerate quali nullità della sola notifica, agli effetti delle norme ordinarie del codice di procedura civile ».

Il secondo dice: « Le disposizioni della presente legge si applicano ai giudizi in corso,

anche in relazione agli effetti delle nullità già verificatesi, ai sensi dell'articolo 3 della presente legge ».

CAPALOZZA. Un quesito: l'articolo 1, a mio avviso, crea un grosso problema. Quali sono le amministrazioni dello Stato organizzate ad ordinamento autonomo? Oggi si dice che sono amministrazioni autonome anche l'Enal, la Gil ed altre.

PRESIDENTE. Organizzazioni autonome si intendono quelle amministrazioni senza personalità giuridica; nell'ambito dell'amministrazione dello Stato ci possono essere determinati servizi che hanno un'organizzazione distinta dal Ministero cui accedono, senza che, però, questa organizzazione distinta comporti una personalità giuridica. Bisogna vedere, caso per caso, se c'è o non c'è la personalità giuridica e stabilire se debbono avvalersi o meno dell'Avvocatura dello Stato. Dopo questa precisazione, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 10,25.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI