COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

14.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 MAGGIO 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCALOSSI

INDICE

PAG.

Congedi:

PRESIDENTE 181

Inversione dell'ordine del giorno:

PRESIDENTE 182

AMADEI LEONETTO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 182

LA LOGGIA 181

Disegno e proposta di legge (*Discussione e rinvio*):

Ordinamento del notariato (572);

GALLONI: Ordinamento del notariato (595) 182

PRESIDENTE 182, 184, 188

AMADEI LEONETTO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 187

CACCIATORE 187

COCCIA 187, 188

LA LOGGIA, *Relatore* 182, 187

MICHELI PIETRO 185, 187

RE GIUSEPPINA 187, 188

RIZ 186

Disegno di legge (*Discussione e rinvio*):

Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'amministrazione penitenziaria (*Approvato dalla II Commissione permanente del Senato*) (1208) 188

PRESIDENTE 188, 190, 191

PAG.

AMADEI LEONETTO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 190

COCCIA 190

PADULA, *Relatore* 188

VASSALLI 190

La seduta comincia alle 9,55.

RE GIUSEPPINA, *Segretario*, legge il verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo i deputati Fanelli e Martini Maria Eletta.

Inversione dell'ordine del giorno.

LA LOGGIA. Propongo un'inversione dell'ordine del giorno nel senso di discutere subito il disegno di legge: « Ordinamento del notariato » (572) e la proposta di legge d'iniziativa del deputato Galloni: « Ordinamento del notariato » (595), in quanto la proposta di legge d'iniziativa mia e di altri: « Conferimento di posti di notaio » (614) è una legge a carattere particolare che è opportuno valutare ed integrare nell'ambito dei princìpi

generali che dovranno improntare tutta la nostra attività di riforma dell'ordinamento del notariato.

AMADEI LEONETTO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* A nome del Governo mi dichiaro d'accordo.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni ritengo che così possa rimanere stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Discussione del disegno di legge: Ordinamento del notariato (572) e della proposta di legge d'iniziativa del deputato Galloni: Ordinamento del notariato (595).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Ordinamento del notariato » e della proposta di legge d'iniziativa del deputato Galloni: « Ordinamento del notariato ».

Il deputato La Loggia, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

LA LOGGIA, *Relatore.* I provvedimenti che riguardano il nuovo ordinamento del notariato, sottoposti al nostro esame, sono due: uno di iniziativa governativa ed uno di iniziativa del deputato Galloni. Entrambi si propongono il tema del riordinamento del notariato, tema sul quale, già nella precedente legislatura, si ebbe un'inizio di discussione che, però, non si concluse. L'esigenza di una riforma dell'ordinamento del notariato è stata da tempo largamente avvertita ed è sottolineata nella relazione al disegno di legge che porta la firma dell'allora ministro Gonnella.

Oggi, in questo mio intervento mi limiterò a considerazioni di ordine generale per chiarire l'esigenza della riforma e la necessità di attuare questa riforma in modo da risolvere tutte le questioni che via via l'esperienza circa quarantennale dell'ordinamento oggi vigente ha posto in luce. Quindi, mi limiterò, data la vastità della materia, a una sintesi dei princìpi generali che informano il disegno di legge considerando le differenze che intercorrono con la proposta di legge del deputato Galloni. A me sembra opportuno sottoporre alla Commissione la convenienza di elaborare un testo coordinato che tenga conto dei princìpi cui si informano il disegno di legge e la proposta di legge.

I due progetti non differiscono per quanto attiene alle funzioni del notaio; non differiscono per quanto concerne i criteri con cui debbono essere determinati i requisiti per l'esercizio della professione notarile e, quindi, per la conseguente iscrizione negli albi. Non differiscono sul punto che il notariato costituisce una libera professione e che come tale va regolata e trattata. Esistono delle differenze per quanto attiene ai modi dell'esercizio della professione notarile, alla struttura dell'Ordine nazionale del notariato, alle sue funzioni ed al modo di regolare, in termini di autodisciplina professionale, l'esercizio della professione.

In sostanza, i punti fondamentali del disegno di legge sono i seguenti: che cosa si intende per professione notarile; se l'esercizio della professione notarile debba o meno essere demandato esclusivamente a coloro che nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge assumono la qualifica di notaio e, quindi, si iscrivono nei relativi albi professionali; in quale misura bisogna rafforzare il principio della esclusività dell'esercizio della professione notarile per coloro che sono in possesso dei requisiti previsti dalla legge, iscritti agli albi professionali.

Questa problematica pone una delicata serie di problemi che attengono ai rapporti tra l'esercizio professionale ed i controlli che su di esso vengono esercitati e l'esercizio di funzioni analoghe - previste dalla legislazione vigente - come quelle rimesse ai così detti funzionari delegati dalle pubbliche amministrazioni, chiamati a stipulare atti nell'interesse della pubblica amministrazione. Per questi funzionari non esiste, oggi, un ordinamento che regoli l'esercizio di questa attività, che sia perfettamente conforme ed identico a quello dei notai.

L'aspirazione generale dei notai sarebbe quella di una affermazione più rigorosa e precisa della esclusività dell'esercizio della professione e, quindi, della funzione esclusiva dei notai nella stipulazione di atti. Da qui la valutazione di opportunità per fissare una serie di norme che accentrino nella persona dei notai, a questo scopo abilitati, cioè iscritti negli albi, l'attività della stipulazione degli atti.

Si è rilevato che questa soluzione applicherebbe alla professione notarile princìpi che già sono attuati per l'esercizio di altre professioni, soprattutto di quella forense, per la quale è previsto un libero esercizio della professione, ma con la contestuale previsione di convenzioni speciali per quanto attiene alla

consulenza ed alla difesa prestate nei confronti di pubbliche amministrazioni da avvocati che abbiano con le stesse rapporti di pubblico impiego a carattere permanente, regolarmente retribuiti.

Questo è un punto che attiene quindi alla definizione della professione del notaio, alla individuazione del contenuto delle sue funzioni, alla affermazione della libera professione del notariato, demandata ai notai iscritti all'albo.

Su questo gruppo di questioni il relatore ritiene che si possano accettare le generali aspirazioni della categoria nel senso di formulare una serie di norme che limitino l'esercizio di attività notarili da parte di chi non è iscritto all'albo.

Ho già studiata e predisposta, per raggiungere questo obiettivo, qualche modifica emendativa del disegno di legge, ma mi riservo di illustrarle quando affronteremo concretamente tali questioni.

Un secondo gruppo di problemi attiene alla struttura dell'ordine professionale dei notai ed alle sue attribuzioni. In gran parte non ci sono modifiche da apportare all'ordinamento esistente perché il Consiglio nazionale del notariato ha già delle funzioni che andrebbero conservate e, se mai, in qualche caso, rafforzate. Queste funzioni sono anzitutto quelle della autodisciplina della categoria che potrebbero essere rafforzate precisando i casi in cui è necessario chiedere il parere del Consiglio nazionale del notariato e meglio individuando alcune funzioni che attengono al controllo che lo Stato demanda, per la regolarità della funzione notarile al Consiglio stesso.

Vi sono, poi, problemi che attengono a funzioni che dovrebbero essere meglio regolate, più di quanto oggi non lo siano e che interessano non soltanto il controllo dell'esercizio della professione notarile nel senso del rispetto delle leggi vigenti, ma della uniformità e conformità dell'esercizio della professione all'ordinamento statuale con tutte le garanzie che concorrono a rendere questa pubblica funzione, così delicata, corrispondente alle esigenze che deve avere. Proseguendo su questa linea andrebbe anche considerato il modo di regolare l'esercizio della professione notarile per quanto incide con l'attività della Cassa nazionale del notariato prefissando una più equa ripartizione del lavoro notarile soprattutto per quelle prestazioni che non sono atti rientranti tipicamente nella attività fisionomica del notaio come, ad esempio, gli atti di accertamento particolarmente per quanto attiene alla materia cambiaria che, in questi ultimi tempi, sono diventate assorbenti di una larghissima parte della attività notarile. Si pensi che l'esercizio di questa attività dà, in certa misura, al Consiglio dell'ordine anche dei poteri regolatori della attività notarile e vedremo quale dovrebbe esserne, l'articolazione dall'alto alla periferia, tenuto anche conto dell'ordinamento dello Stato.

Per quanto si riferisce poi alla articolazione della Repubblica in regioni verrebbero, sotto questo aspetto, alla luce, alcuni problemi di distribuzione del lavoro; questioni che attengono all'accertamento connesso con il pagamento delle cambiali, cioè i protesti cambiari con tutti gli atti necessari ormai ridotti ai minimi termini come le dichiarazioni di autenticità di scrittura; di vendita per le automobili, che costituiscono una percentuale notevole degli atti notarili più frequenti.

Non soltanto sarebbe possibile arrivare alla estensione di queste funzioni ai pubblici uffici – per esempio, presso il Registro automobilistico, al fine di compiere in quella sede gli atti per trasferimenti e la costituzione di garanzie sugli autoveicoli – ma queste funzioni potrebbero avere anche una previsione di maggiori controlli per quanto attiene al fenomeno di accentramento di clientele che frequentemente si verifica, che è variamente commentato, che è variamente oggetto di contestazione sia nell'ambito del Consiglio nazionale del notariato, come dell'Associazione dei notai. Qui abbiamo toccata la questione dei rapporti tra notai e pubblici uffici, con particolare riferimento al fenomeno dell'accentramento in taluni studi notarili, in forma quasi monopolistica, degli atti di alcuni enti pubblici, senza possibilità di distribuire questo lavoro in termini di equa partecipazione anche ad altri notai.

È un aspetto, questo, che va meditato, che presenta aspetti preoccupanti e gravi quando si pensi che per i notai che non raggiungono una determinata quota di introiti, sono previsti sistemi di integrazione.

In questo senso si potrebbe, intanto, affermare il diritto della parte, a cui onere sono le spese contrattuali, di scegliere liberamente il notaio, e questo anche nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni. Ma, siccome questa soluzione potrebbe non essere sufficiente, spesso un suggerimento ad avvalersi di un notaio si accompagna con la prospettiva che l'avviamento di quel determinato studio professionale possa consentire una più spedita effettuazione delle pratiche relative, soprattutto per quanto attiene alla attività che riguarda i mutui fondiari, edili, e così via.

Anche in questi campi andrebbero accentuati i poteri di controllo da parte dell'Ordine notarile, nel senso che quando fosse accertato un accentramento di lavoro presso qualche notaio, il Consiglio dell'Ordine dovrebbe intervenire anche con l'avocazione di tutta o parte della attività svolta da quel notaio.

Questi poteri del Consiglio dell'Ordine sarebbero, poi, resi più efficaci dalla previsione di qualche norma penale che colpisca il divieto dell'accaparramento; il divieto di illecite pressioni sui contraenti proprio per tutelare il diritto alla libera scelta del notaio.

Con l'attribuzione di queste funzioni all'Ordine nazionale del notariato, nelle sue varie articolazioni, sarebbe più agevole pervenire ad una diversa concenzione dell'integrazione. Questo è un problema che va esaminato unitamente alla normativa diretta a stabilire una certa circolazione del notaio come libero professionista.

Come tutti sanno il notaio, oggi, è legato alla sua sede; viceversa, nella concezione che crediamo debba essere positivamente considerata esaminando il nuovo ordinamento, il notaio dovrebbe avere la possibilità di una libera circolazione almeno nel distretto ove ha l'ufficio principale, con l'obbligo della presenza a giorno fisso, preventivamente stabilito e fissato, nelle sedi in cui si reca: in altre parole, al posto di notaio con sede fissa vi sarebbero dei recapiti notarili ai quali andrebbero preposti dei notai attraverso designazioni e prescrizioni, fatte dal Consiglio dell'ordine. Questa soluzione naturalmente, implica l'esigenza, insieme alla nuova struttura dell'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato, anche di una revisione dei criteri di integrazione nei confronti di quei notai che non raggiungano il minimo di guadagno, necessario allo stesso prestigio della persona e della professione.

Pertanto il nuovo criterio della integrazione richiede che il notaio abbia una sede fissa e sedi di recapito, assicurandogli la possibilità di sopportare queste spese oltre a quella parte di introiti destinati a garantirgli un minimo di vita dignitoso escludendo, però, dalla integrazione così intesa, qualsiasi carattere di assistenza. Infatti, la integrazione sarebbe congegnata con un sistema di scambi dei diritti professionali in base a precise e chiare norme in modo da evitare qualsiasi discriminazione o discrezionalità.

Espongo questi princìpi per grandi linee perché questa è una relazione di carattere squisitamente introduttivo, destinata a puntualizzare i punti cardine sui quali vi è stata – è vero – controversia nell'ambito della categoria ma sono punti sui quali, nei termini che ho esposto, la categoria stessa, dopo una serie di colloqui informali con me avuti, ha trovato una intesa che ci consente di considerare gli orientamenti da me esposti, come posizione unanime: i notai accettano questi princìpi nel senso ora detto.

Resta poi da vagliare la nuova articolazione e la organizzazione del Consiglio dell'ordine del notariato nelle sue ripartizioni. Come ho detto, si prevederebbe una organizzazione a carattere regionale coincidente in quasi tutte le regioni, ad eccezione della Lombardia, della Sicilia e della Puglia, con le circoscrizioni delle corti d'appello. Per quanto riguarda le regioni in cui ci sono più distretti di corte d'appello, la circoscrizione regionale comprenderebbe i distretti esistenti. Posta l'organizzazione notarile su basi regionali essa avrebbe i poteri di coordinamento della attività dei vari distretti per tutta la regione. I distretti notarili resterebbero, viceversa, impostati presso a poco secondo gli attuali criteri come ampiezza di circoscrizione, con la possibilità di unificare più distretti, su richiesta dell'uno o dell'altro, arrivando a questa unione solo con il consenso di tutti. Viceversa, se i distretti non fossero d'accordo, il problema andrebbe esaminato in sede regionale in tutti i suoi aspetti.

All'ordine del giorno di questa nostra seduta vi sono anche alcune leggine particolari per i notai ed esamineremo la possibilità di includere i casi in esse prospettati nel regolamento generale oppure le risolveremo con decisioni autonome. Però, ora non farei alcuna esposizione preliminare su tali leggine riservandomi di illustrarle successivamente quando sarà stato approfondito il tema generale.

Una innovazione nell'ordinamento della professione notarile, sulla quale vorrei richiamare l'attenzione della Commissione, consiste nel fatto che sarà previsto, come per tutti i concorsi per pubblici impieghi, che il ministro possa, dopo esperito il concorso, aumentare il numero dei posti da assegnare, con il solo inconveniente che lo scrutinio per la graduatoria non si esaurirebbe rapidamente come oggi avviene, ma avrebbe una maggior durata dovendosi, oltre ai vincitori, indicare la graduatoria degli idonei.

Questo è quanto pensavo di dovere preliminarmente sottoporre alla Commissione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

MICHELI PIETRO. I progetti di legge sull'ordinamento del notariato rispondono ad una attesa che dura ormai da circa un quarantennio, da quando cioè la legge organica del 1913, tuttora vigente, ebbe a subire modifiche sostanziali, anche se parziali, che rendevano necessario un coordinamento.

Ora, dopo oltre mezzo secolo, non si tratta più e solamente di coordinare disposizioni di diversa origine, bensì di varare una normativa adeguata alle nuove esigenze che la società moderna prospetta.

È principio tradizionale del nostro ordinamento giuridico di affidare istituzionalmente al notaio, cioè ad una persona che non fa parte della organizzazione burocratica della pubblica amministrazione, il compito di documentare gli atti negoziali. La ragione sostanziale di ciò sta nel fatto che, una volta riconosciuta l'autonomia negoziale, è necessario che essa possa giovarsi di una forma di documentazione dotata della forza dell'atto pubblico, fornita da un soggetto che, seppure tenuto al rispetto oggettivo della legge, non sia obbligato alla tutela di determinati interessi soggettivi della pubblica amministrazione. Tale ragione pratica, la cui origine risale alla legge francese del XXV ventoso, deve rimanere ferma nel suo principio informatore ma le sue applicazioni necessitano di una profonda trasformazione, collegata alla evoluzione sociale ed economica del paese.

Il tratto saliente di tale sviluppo è triplice. Da un lato, lo strumento negoziale è andato diffondendosi in misura proporzionale alla diffusione della proprietà dei beni ed alla loro velocità di circolazione, assumendo forme tecnicamente sempre più complesse. Da un altro lato, lo strumento negoziale non si è andato diffondendo in misura proporzionale alla diffusione della proprietà dei beni ed alla loro velocità di circolazione, assumendo forme tecnicamente sempre più complesse. Da un terzo lato, lo strumento negoziale non è rimasto appannaggio dei privati individui ma è divenuto mezzo di azione di entità superindividuali di varia natura, private e pubbliche. Non è una novità, infatti, che anche le pubbliche amministrazioni, Stato ed enti pubblici, si servano dello strumento privatistico in misura forse maggiore di quello pubblicistico.

Da queste realtà essenziali deve prendere le mosse una riforma moderna della figura tradizionale del notaio, che già la legge del 1913 definisce come il pubblico ufficiale istituito per ricevere gli atti negoziali.

È indubbio che tale qualificazione pubblicistica è tuttora più che attuale in quanto è funzionalmente collegata alla natura ed alla efficacia dei documenti che il notaio pone in essere ma, accanto a tale qualificazione, la legge deve far rilevare. con tutte le conseguenze, anche quella di libero professionista, che più propriamente si attaglia alla posizione di autonomia del notaio ed a tutta l'attività di consiglio che, normalmente, egli svolge, sia in funzione dell'atto pubblico quanto, anche, tutte le volte che tale attività di consulenza non porta alla stipula di un atto pubblico.

È una realtà di fatto come, nel campo dei vari operatori del diritto, si siano creati dei settori di specifica competenza tecnica del notaio, nel cui ambito questi non si limita a ricevere l'atto previa semplice interpretazione della volontà delle parti. In tali materie le parti chiedono al notaio una specifica e qualificata consulenza giuridica in conformità della quale esse formano la propria volontà.

La normativa della vigente legge non da una esplicita rilevanza all'aspetto libero professionale della attività notarile, ma la presuppone, come risulta dalla relazione del ministro Fani che accompagnò il disegno di legge presentato al Senato il 13 dicembre 1910, ove si legge a proposito della figura giuridica del notaio: « Ed anzitutto per quanto riguarda la posizione giuridica del notaio è nota la questione che si dibatte, se convenga conservare ad esso il carattere di libero professionista, o pure conferirgli quello d'impiegato dello Stato. Tutto considerato, mi pare che non possa esitarsi a conservare al notaro la sua ormai storica figura... Né la società né lo Stato sentono davvero il bisogno di un nuovo funzionarismo notarile, e dell'enorme onere che ne deriverebbe alla pubblica finanza ».

La futura legge, quindi, non può ignorare tale realtà e deve tener conto della libera professionalità nella disciplina dell'attività e dell'organizzazione del notariato. Questo non vuol dire che la legge sull'Ordinamento del notariato debba contenere delle norme speciali disciplinanti i contratti di opera professionale facenti capo ai notai, in quanto ciò è materia del codice civile. Ma le conseguenze della affermata libera professione sono ugualmente molteplici e, come risulta dai singoli articoli, incidono, tra l'altro, sulla definizione del notaio e della sua attività, sull'ampliamento dell'autonomia della categoria professionale, sull'esigenza di predisporre strumenti istituzionali di preparazione e aggiornamento professionale.

La rapidità e la diffusione del commercio giuridico, poi, oltre ad evidenziare la libera

professionalità del notariato, pongono anche in tutta evidenza la necessità di uno snellimento delle formalità notarili, pur che resti garantito, alla stregua delle attuali esigenze, il fondamento della fede pubblica attribuita al documento notarile.

L'altro aspetto che si è evidenziato, quello della molteplicità e varietà dei soggetti che si servono dello strumento negoziale, pone in termini di estrema evidenza la opportunità che il compito di ricevere atti negoziali sia affidato esclusivamente al notaio, cioè a colui che è dalla legge appositamente istituito per farlo. Solo il notaio, infatti, è collocato dalla legge nella necessaria posizione di imparzialità, garantita rigorosamente dalle norme che disciplinano la nomina e lo svolgimento delle funzioni. Sono numerosi, invece, nel nostro ordinamento, i casi di deroga alla esclusività delle funzioni notarili ledendo gravemente il principio della parità delle parti nell'uso dello strumento negoziale, senza nemmeno realizzare quelle finalità di semplificazione ed economia che in origine le avevano ispirate. In questi casi, qualora non fosse possibile eliminare tali irrazionali eccezioni, è necessario ribadire che i funzionari autorizzati sono comunque tenuti alla osservanza di tutte le formalità notarili.

Ma ancora un'altra, e forse più notevole, è la conseguenza del concorso di soggetti pubblici e privati nell'uso dello strumento negoziale. In molti settori, come nel campo dell'intervento pubblico nell'economia o nel campo dell'urbanistica, il notaio viene chiamato da numerose disposizioni di legge ad effettuare un controllo del rispetto di esigenze giuridiche fondamentali, specie quando le parti del negozio che riceve siano soggetti pubblici e privati assieme. Norme del genere divengono sempre più numerose in quanto il legislatore, forse senza un disegno preciso, ha trovato nel notaio lo strumento più idoneo per bilanciare l'incontro degli interessi pubblici con quelli privati, e ciò concorre a rafforzare la esigenza di dotare l'istituzione notarile di strumenti organizzativi ed operativi più adeguati.

Ma se questi sono i riflessi delle esigenze attuali sul modo in cui il notariato deve essere strutturato per operare verso l'esterno ed adempiere le sue funzioni – e su di essi tutti sono sostanzialmente d'accordo – non va dimenticato che è stata prospettata anche la necessità che il maggiore inserimento sociale del notariato si ripercuota all'interno della stessa categoria, mediante la predisposizione normativa di strumenti che garantiscano a tutti i notai il dignitoso esercizio della funzione anche attraverso la sicurezza di un reddito professionale.

Le esigenze che stimolano tale richiesta sono degne della massima considerazione e sono legate alla sperequazione di lavoro e di guadagno notarile tra diverse località – specie tra città e campagna – sperequazione determinata, peraltro, dalla attuale fase di assestamento della nostra economia che si va orientando verso una sempre maggiore industrializzazione e concentrazione delle fonti di reddito.

Il problema fondamentale da risolvere è se sia preferibile affidare il compito di ristabilire la opportuna perequazione alla stessa libertà professionale, assicurandole un maggiore ambito di esplicazione, oppure se sia necessario precostituire degli strumenti oggettivi di perequazione che non possono attuarsi senza sacrificare almeno in parte il principio del libero esercizio professionale.

Il criterio guida non può essere tratto che dall'interesse generale, cioè dall'esaminare se sia più utile alla collettività un notaio stimolato dalla libera concorrenza e dal rischio di guadagno che essa comporta, oppure il notaio assicurato nelle sue esigenze retributive e, sotto tale profilo, più sereno nella esplicazione delle sue funzioni. Ma la soluzione pratica di tali argomenti verrà affrontata più oltre, nell'esame degli articoli che ne trattano espressamente.

Attualmente sono al nostro esame un disegno di legge d'iniziativa governativa ad opera del ministro di grazia e giustizia ed uno di iniziativa parlamentare del deputato Galloni, sull'ordinamento del notariato. Mi pare che questi punti essenziali da me esposti, siano sufficienti per poter introdurre il discorso. Mi sono permesso di integrare, evidenziando, alcuni punti di fondo per attribuire, proprio al notariato, una organizzazione più efficace, moderna e consona ai nostri tempi. Dobbiamo essere convinti che il notariato non è una superfetazione di una civiltà passata, ma una funzione diretta ad armonizzare quell'interesse pubblico e privato che si deve realizzare.

Penso, con questo mio intervento, di aver esaurito il mio contributo alla discussione generale e mi riservo di intervenire, nel corso del dibattito.

RIZ. Dopo aver esaminato il disegno di legge governativo e la proposta di legge d'iniziativa dell'onorevole Galloni, dopo aver ascoltato dalla viva voce del relatore l'esposizione che conferma la complessità del problema, anche se credo che esso non presenterà diffi-

coltà sotto il profilo politico, riterrei opportuno considerare la convenienza di nominare una sottocommissione perché, qualora si ritenesse di procedere, qui in Commissione, all'esame dei singoli articoli impiegheremmo molte ma molte settimane: si tratta di 167 articoli.

Pregherei quindi l'onorevole Presidente di voler considerare il valore pratico della nomina di una sottocommissione che proceda a questo lavoro di coordinamento dei due testi.

AMADEI LEONETTO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* A nome del Governo dichiaro di non essere contrario alla nomina di un comitato ristretto, però sarebbe bene esaurire prima la discussione generale in modo che il comitato possa avere precise indicazioni.

CACCIATORE. Sono d'accordo sulla nomina di un comitato ristretto. Però, ci troviamo di fronte a problemi molto importanti e dovremmo apportare modifiche al codice civile, al codice di procedura civile ed alla legge sullo stato civile; non si tratta, quindi, di argomenti da esaminare senza una dovuta meditazione, anche se, come giustamente dice il collega Ritz, non vi sono in discussione aspetti politici. Dobbiamo emanare leggi perfette e non lasciare lacune o approvare norme in contrasto con quelle attualmente vigenti, per cui il nostro lavoro oltre che essere sollecito deve essere anche attento e ponderato.

MICHELI PIETRO. Vorrei precisare che quanto osservato dal deputato Cacciatore per cui dovremmo modificare il codice di procedura civile ed altro non mi sembra esatto, in quanto l'articolo 1 del disegno di legge riproduce le norme attualmente vigenti in materia e non ci sono modificazioni sostanziali da fare.

COCCIA. Anche il gruppo comunista esprime parere favorevole alla costituzione di un comitato ristretto. Pensiamo, però, che si debba prima esaurire la discussione generale anche perché è bene verificare le opinioni esistenti in seno alla Commissione.

Il deputato Cacciatore ha detto che la questione non presenta problemi di carattere politico e ciò è vero se diamo al termine « politico » il senso che ad esso generalmente viene attribuito ma credo che vi siano posizioni da confrontare perché, fra l'altro, la proposta di legge non è solo una proposta tecnica ma investe la figura e lo *status* del notaio e la sua posizione nella società. È, quindi, necessario esaminare il problema anche alla luce delle riserve fatte dal collega La Loggia. Riteniamo, quindi, che si debba concludere la discussione generale e, dopo, nominare il comitato ristretto il quale vedrà di verificare le posizioni dei gruppi e presentare alla Commissione plenaria quelle che saranno le risultanze delle volontà espresse in quella sede. In tal modo si contribuirà alla celerità del lavoro dato che tanto il disegno quanto la proposta di legge sono composti da un rilevante numero di articoli per cui è indispensabile affidarli ad un comitato che compia un lavoro di selezione e di sintesi. Altrimenti si bloccherebbero per lungo tempo i lavori della nostra Commissione.

CACCIATORE. Direi di iniziare la discussione generale dopo i lavori del comitato ristretto in quanto, dalla mia lunga esperienza di parlamentare, so che quando un comitato ristretto presenta la sintesi dei propri lavori si finisce con il rifare la discussione generale.

PRESIDENTE. Se nessun altro chiede di parlare, il problema riguardante l'opportunità di sviluppare la discussione generale si risolve da sé per mancanza di iscritti a parlare. Ritengo, però, sia il caso di conoscere l'opinione del rappresentante del Governo.

AMADEI LEONETTO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Come ho detto il Governo è d'accordo sulla nomina di un comitato ristretto.

CACCIATORE. Chiedo che il Governo partecipi ai lavori del comitato ristretto.

AMADEI LEONETTO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* D'accordo.

RE GIUSEPPINA. Vorrei chiedere, in merito alla proposta di legge n. 614, di iniziativa dei deputati La Loggia ed altri, se essa sarà presa o meno in esame dal comitato ristretto.

LA LOGGIA, *Relatore.* In comitato ristretto esamineremo tutti i provvedimenti che concernono i notai e, in quella sede, vedremo se essi dovranno seguire vie autonome o venire inclusi in un testo unico.

AMADEI LEONETTO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il relatore La Loggia, all'inizio della seduta ha, molto intelligentemente, chiesto l'inversione dell'ordine del giorno poiché, se avessimo dovuto trat-

tare separatamente le due proposte di legge n. 614 e 305 che sono all'ordine del giorno, il parere del Governo sarebbe stato contrario, mentre potrebbe essere rivisto nel contesto di un più ampio discorso intorno al riordinamento generale del notariato. In questa sede potrebbero, allora, trovare ingresso, le singole proposte di legge di carattere più limitato.

RE GIUSEPPINA. Si era detto di far precedere la nomina del comitato ristretto, da una discussione generale...

PRESIDENTE. La discussione generale è stata aperta. Vi è stata la richiesta avanzata dal rappresentante del Governo di sviluppare la discussione generale. La discussione generale non ha protagonisti che si offrano e, quindi, essa si è esaurita. Dopo di che mi è pervenuta la sua domanda circa il fatto se la proposta di legge n. 614 poteva essere demandata all'esame del comitato ristretto. L'opinione del relatore è positiva ed anche il rappresentante del Governo, ritiene che la proposta di legge n. 614 con opportuni correttivi, possa suggerire al Governo una valutazione diversa da quella attuale.

Quindi la discussione generale si chiude in modo autonomo. Le proposte di legge numero 305 e n. 614 vengono demandate all'esame di un comitato ristretto, costituito da sette membri, che le esaminerà congiuntamente al disegno di legge n. 572 ed alla proposta abbinata n. 595.

COCCIA. Se non vi sono altri iscritti a parlare, ne prendo atto. Personalmente, ritenevo che se avessimo dedicato un'altra seduta alla discussione generale di questo disegno di legge, sarebbe stato meglio.

Per quanto riguarda la proposta di legge n. 614, prendiamo atto con rammarico della posizione negativa assunta dal Governo in merito ad una sua autonoma approvazione perché il nostro gruppo è favorevole al suo accoglimento.

PRESIDENTE. Il Governo ha dato, però, un'apertura, nel senso che si è riservato di considerare il proprio orientamento negativo, qualora i princìpi informatori della proposta n. 614 potessero trovare adeguato collocamento nella sistematica generale del nuovo ordinamento.

COCCIA. Vogliamo augurarci che il comitato ristretto possa essere sorretto anche dal Governo nel trovare questa soluzione.

PRESIDENTE. Il deferimento di questi provvedimenti all'esame del comitato ristretto nasce dalle considerazioni svolte dal relatore La Loggia, che mi sembrano valide e corrette.

Se non vi sono osservazioni, riterrei di demandare anche la proposta di legge n. 305 al comitato ristretto, che, ripeto, mi riservo di nominare, su designazione dei gruppi, nel numero di sette colleghi.

(*Così rimane stabilito*).

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria *(Approvato dalla II Commissione permanente del Senato)* (1208).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalla II Commissione permanente del Senato della Repubblica nella seduta dell'11 marzo 1969: « Ordinamento delle categorie di personale addetto agli istituti di prevenzione e di pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria ».

Il relatore Padula ha facoltà di svolgere la relazione.

PADULA, *Relatore*. Credo che l'esame di questo disegno di legge, già approvato in sede legislativa dal Senato, richieda preliminarmente, alcune considerazioni generali riservandoci, poi, di esaminare l'opportunità di passare all'esame particolareggiato delle singole norme.

Abbiamo da considerare la regolamentazione dello stato giuridico e del miglioramento del trattamento economico dei medici, di un farmacista e di quattro veterinari, che prestano la loro opera negli istituti di prevenzione e di pena alle dipendenze del Ministero di grazia e giustizia. Questo personale, attualmente, presta il proprio lavoro con un rapporto, di certo, estremamente precario e senza una precisa determinazione della natura del rapporto stesso, oltre a godere – se così si può dire – di un trattamento economico del tutto inadeguato.

Già nella passata legislatura il Governo aveva presentato analogo disegno di legge.

Esaminando l'attuale disegno di legge già approvato dall'altro ramo del Parlamento che ha lievemente modificato la parte economica,

ci veniamo a trovare di fronte a due questioni pregiudiziali. Nonostante che nella relazione che accompagna il disegno di legge si tenti di definire il rapporto che lega i sanitari alla Amministrazione penitenziaria come un rapporto di pubblico impiego a caratteristiche atipiche, perché si è escluso, giustamente a mio avviso, il carattere di rapporto professionale generico e quella proprio dell'impiego privato, non si è però ritenuto di arrivare all'inquadramento in ruolo di questi medici, le cui prestazioni non coprono tutto l'arco lavorativo della giornata e sono, oltretutto, estemporanee.

Di fatto si è configurato un tipo di rapporto di pubblico impiego, con iscrizione previdenziale e attribuzione di tutte le indennità che spettano agli impiegati civili dello Stato. Sorge, quindi, spontaneo il dubbio se non sia necessario sollecitare il parere obbligatorio della I Commissione, che è competente in materia di pubblico impiego.

La seconda considerazione riguarda il parere che è stato reso dalla Commissione bilancio della Camera che ha, inspiegabilmente, bocciato gli aumenti tabellari e, quindi, escluso gli oneri maggiori che erano stati approvati al Senato, con parere favorevole della Commissione finanze e tesoro dell'altro ramo del Parlamento.

Il parere della nostra Commissione bilancio viene a mutilare largamente quello che era, forse, l'unico aspetto positivo del disegno di legge, in quanto adeguava il trattamento economico di una categoria di persone che sono chiamate a prestare la loro opera in un ambiente del tutto particolare e in sedi talvolta disagiate. Attualmente il trattamento medio di queste persone si aggira sulle 700.000 lire annue globali, tutto compreso. Per le sedi disagiate di Gorgona, Pianosa, e simili la retribuzione mensile è di lire 214.000 lorde mentre per le altre sedi di questa categoria si arriva a lire 164.000 al mese.

Un simile trattamento economico ha reso sempre difficile la copertura di questi posti e si è dovuto ricorrere ad espedienti, quale, in pratica, il « comando » di medici di ruolo in queste sedi disagiate, procedere a trasferimenti o all'utilizzo di medici molto giovani e quindi non del tutto idonei allo scopo.

Dopo queste due pregiudiziali, la relazione si potrebbe sinteticamente ridurre alla constatazione che si tratta di regolarizzare giuridicamente, una situazione già esistente. Il disegno di legge prevede, in pratica, l'istituzione di 325 posti di medico, che vengono chiamati « incaricati », i quali assorbirebbero l'attuale personale che attualmente ammonta a 322 elementi con un aumento di tre unità. Si propone, poi, l'istituzione del servizio di guardia medica ed infermieristica in alcune sedi particolarmente importanti, come indicato nella tabella allegata al disegno di legge. In pratica si verrebbero ad abolire, salvo per il servizio di guardia medica ed infermieristica, le prestazioni dei cosiddetti medici giornalieri che vigono attualmente, date in una forma che è stata molto giustamente criticata al Senato in quanto il rapporto non ha alcuna precisa definizione dal punto di vista giuridico, né dal punto di vista previdenziale ed assicurativo.

Quando si passerà all'esame degli articoli segnalerò alcuni particolari dato che questo disegno di legge è di prevalente natura regolamentare, con una casistica estremamente dettagliata che lascia molto perplessi anche sotto l'aspetto della opportunità tecnica. Mi pare che il deputato Vassalli ha parlato, altra volta, di certe norme che, partendo da un concetto dottrinale di pubblico impiego, finiscono per diluirsi in un complicato dettaglio; con questo disegno di legge si arriva sino alla designazione nominativa di una compagnia assicurativa con cui andrebbero stipulati specifici contratti. Questo determina delle conseguenze, e lo potremmo vedere, che portano paradossalmente a considerazioni anche di carattere economico in questa situazione che è tutta abbastanza strana ed anomala. Attualmente alcuni medici aggregati, essendo incorsi in infortuni, si sono visti negare dalla amministrazione l'equo indennizzo in quanto non sono considerati equiparati agli impiegati dello Stato. Non potendosi però ricorrere alla iscrizione all'INAIL, si propone una assicurazione presso una compagnia del gruppo INA.

Mi pare che le considerazioni che ho sin qui svolte siano impeditive di una ulteriore trattazione perché, qualora la Commissione giustizia decidesse di accettare il parere della V Commissione bilancio, si avrebbe sempre un disegno di legge mutilato di quella parte economica che, invece, la Commissione finanze e tesoro del Senato aveva approvato mentre la nostra Commissione bilancio si dichiara contraria riportando in termini economicamente inaccettabili una normativa che, se mutilata di questa parte, sarebbe priva di un concreto significato anche solo di tipo ordinativo.

Concludo con la seguente considerazione che è stata già prospettata al Senato sotto forma di un ordine del giorno. Essa riguarda un

gruppo di persone addette alla guardia medica ed infermieristica. Credo che la intenzione iniziale del disegno di legge in esame, cioè di adeguare il servizio medico negli istituti di prevenzione e di pena alle nuove esigenze, e di assolvere ad una necessità veramente sentita quale quella di una presenza ed assistenza sanitaria completa dei detenuti sia ampiamente mancata perché anche con l'approvazione del disegno di legge in esame nulla si muove nelle strutture e ci si limita a dei modesti aumenti economici dell'ordine di 20, 30 mila lire mensili per un personale che presta la propria opera, in condizioni tutte particolari e, tra l'altro, disagiate.

Chiederei alla Commissione se non si ritenga di sollecitare il parere della I Commissione affari costituzionali prima di procedere all'esame del merito.

PRESIDENTE. Il parere della I Commissione affari costituzionali è obbligatorio. Inoltre siamo di fronte al parere negativo della Commissione bilancio, ed il Regolamento della Camera che così dispone: « Nel caso la commissione competente non ritenga di aderire al parere della Commissione bilancio, e questa insista, a giudizio del Presidente della Camera o si procederà a commissioni riunite per l'esame degli articoli concernenti le « conseguenze finanziarie » ovvero sarà deferito all'esame dell'Assemblea l'intero disegno di legge ». Mi sembrerebbe quindi che il primo punto da risolvere sia, se riteniamo di non accogliere il parere della Commissione bilancio. Poi, di chiedere a questa Commissione se insista, e nel caso di adire alle ulteriori possibilità che il regolamento offre.

VASSALLI. Ritengo che non si possa non compiere un ulteriore tentativo presso la Commissione bilancio per rappresentare il problema nella sua più giusta esigenza economica.

COCCIA. Riteniamo che, di fronte ad un provvedimento di questa natura che è di grande importanza perché, tra l'altro, si collega allo stato di protesta, di ribellione in atto da parte dei carcerati, sia senza dubbio necessario avere il parere della I Commissione affari costituzionali e si debba contemporaneamente insistere presso la Commissione bilancio, anche per conoscere le ragioni date al rifiuto.

PADULA, *Relatore*. Do lettura del parere della Commissione bilancio: « La Commissione delibera di esprimere parere favorevole subordinando peraltro tale parere alla condizione che gli articoli 38 e 58 del disegno di legge risultino convenientemente modificati sì da contenere l'onere complessivamente implicato dal disegno di legge medesimo, entro il limite di spesa di lire 156.000.000, quale originariamente previsto nel testo della iniziativa legislativa e per l'anno finanziario in corso ».

COCCIA. Mentre ci associamo alla richiesta di un nuovo parere della Commissione bilancio, non possiamo non nascondere le nostre perplessità sulla opportunità del disegno di legge in esame, nel momento stesso in cui si pone il problema della riforma penitenziaria. Questo disegno di legge relativo alla organizzazione sanitaria, dovrebbe inquadrarsi in un provvedimento più generale evitando che esso si ponga come rimedio transitorio – che poi, lo sappiamo bene, diventerà definitivo – stornando la nostra attenzione da una visione globale ed univoca del problema.

D'altro lato, la nostra Commissione ha in animo di dar vita ad una indagine conoscitiva sullo stato delle carceri e, quindi, sulla organizzazione sanitaria. In questo modo potremo acquistare ulteriori elementi anche in relazione al provvedimento che stiamo esaminando.

Il nostro gruppo ritiene che sarebbe interessante conoscere il parere della XIV Commissione sanità, su questo disegno di legge, proprio per avere un panorama più completo che ci consenta di affrontare il problema con argomenti validi e sufficienti.

AMADEI LEONETTO, *Sottosegretario di Stato per la grazi a e giustizia*. Se vogliamo aspettare la riforma dell'ordinamento penitenziario per affrontare la soluzione di questo problema, io penso che perderemo molto tempo. Questa tesi venne sostenuta anche al Senato, ma fu abbandonata proprio perché i tempi di lavoro per arrivare alla approvazione della riforma carceraria sono molto lunghi anche nelle migliori previsioni.

Questo disegno di legge non è stato predisposto dall'attuale Governo ed io stesso ho espresso molte riserve data la faragginosità dei suoi articoli. Però, nel complesso, la Commissione del Senato fu d'accordo, tanto che fu approvato. Dirò di più: io stesso proposi l'aumento del trattamento economico di questi professionisti pagati finora con cifre irrisorie.

La Commissione finanze e tesoro del Senato ci dette il parere favorevole, anche perché il maggior onere è di soli 9 milioni l'an-

no ed i sanitari interessati si sono dichiarati soddisfatti in quanto vedrebbero riconosciute, anche se parzialmente, alcune loro esigenze.

Vi leggo, a proposito, una nota che mi sembra interessante: « Nel testo originale dell'articolo 38 del disegno di legge era previsto un compenso mensile di lire 214.000 e di lire 164.000 per i medici incaricati addetti rispettivamente agli istituti di cui ai quadri 1 (Asinara, Gorgona, Pianosa, Capraia) e 2 (Is Arenas, Isili e Mammone). Tale compenso è stato elevato dal Senato a 314.000 e a 214.000 lire. La elevazione corrisponde ad una esigenza di fondamentale importanza, che non è sfuggita all'attenzione della Commissione giustizia del Senato e che merita di essere attentamente considerata onde superare le gravi difficoltà che sussistono in ordine al reclutamento dei medici. Trattasi, infatti, di sedi disagiate, situate in isole mai collegate col continente, in cui il medico è costretto a relegarsi con la propria famiglia, senza prospettiva di carriera e senza la possibilità di far compiere *in loco* gli studi ai propri figli per mancanza di scuole superiori.

Gli importi di 214.000 e 164.000 lire non invogliano certamente nessun professionista ad assumere un incarico tanto oneroso per svolgere questo tipo di attività. Pertanto, l'elevazione del compenso nella misura stabilita dal Senato, rappresenta una esigenza di cui non è possibile prescindere. Ciò premesso, non si ravvisa l'opportunità che gli articoli 38 e 58 vengano modificati dalla V Commissione bilancio. D'altra parte, il Ministero non trovasi in grado di reperire altrimenti la somma di 9 milioni e 240.000 lire occorrente per la copertura del maggior onere, per le modifiche introdotte dalla competente Commissione del Senato, pur trattandosi di modesta cifra per l'intero provvedimento, inteso ad avviare a soluzione in maniera organica e razionale il delicato problema dei medici degli istituti di prevenzione e di pena ».

Pertanto, ove il parere della I Commissione affari costituzionali debba essere necessariamente ottenuto, perciò che attiene alla Commissione bilancio sono senz'altro d'accordo di insistere perché siano conservati gli aumenti già approvati dal Senato.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole sottosegretario. A me pare che la Commissione sia concorde nell'insistere presso la Commissione bilancio affinché il suo parere sia rivisto e per avere i pareri della I Commissione affari costituzionali e della XIV Commissione sanità.

Se non ci sono osservazioni, ritengo che così possa restare stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,5.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO