

SENATO DELLA REPUBBLICA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 13 MARZO 1957

(54^a Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente SPALLINO

I N D I C E

Disegno di legge:

« Modificazione degli articoli 57, 127 e 130 del Codice di procedura civile » (1755) (D'iniziativa del senatore Trabucchi) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 705, 706, 707, 709
ANGELILLI	709
AZARA, relatore	705, 706, 707
DE PIETRO	707
LEONE	707
MAGLIANO	708
NACUCCHI	707, 708
PANNULLO	706, 707
PAPALIA	708
PIEGARI	708
ROMANO	706, 709
SCALFARO, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	706, 707

La seduta è aperta alle òre 10.

Sono presenti i senatori: Azara, Cemmi, De Pietro, Franza, Gavina, Giardina, Leone, Ma-

ghano, Marzola, Nacucchi, Pannullo, Papalia, Pellegrini, Piegari, Ravagnan, Antonio Romano e Spallino.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Pelizzo è sostituito dal senatore Angelilli.

Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Scalfaro.

RAVAGNAN, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa del senatore Trabucchi: « Modificazione degli articoli 57, 127 e 130 del Codice di procedura civile » (1755).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa del senatore Trabucchi: « Modificazione degli articoli 57, 127 e 130 del Codice di procedura civile ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

AZARA, relatore. Onorevoli colleghi, questo disegno di legge mira ad eliminare un inconveniente gravissimo che oggi si verifica nella procedura delle udienze, inconveniente che tutti gli avvocati conoscono; cioè mira ad evitare che, in sede di istruttoria, particolarmente nei grandi centri, magistrati, cancellieri e avvocati siano messi nella assoluta necessità di commettere dei falsi, per far funzionare regolarmente gli uffici. E costringere i magistrati a questo mi pare che non sia una cosa degna della nostra civiltà. È a tutti noto che per le prove testimoniali la legge prescrive che sia presente il cancelliere; ma, invece, « normalmente » il can-

celliere non c'è. Ciò nonostante i verbali attestano la presenza del cancelliere — che, dopo, li firma — oltre che, naturalmente, del magistrato. Il cancelliere quindi firma, di solito, un verbale alla cui redazione non ha partecipato. Mi pare che non sia opportuno continuare in questo sistema e sono lieto che il senatore Trabucchi abbia presentato questo disegno di legge che, nella sostanza, secondo me è accettabilissimo. Non altrettanto dicasi del testo degli articoli. Devo avvertire, infatti, che, se la Commissione si dimostrerà favorevole in linea di massima alla proposta, dovrei presentare, in sede di discussione degli articoli, numerosi emendamenti.

PRESIDENTE. Desidererei sapere dal relatore cosa vuol dire il senatore Trabucchi quando nel primo comma dell'articolo 1 parla di « istruzione probatoria della causa ».

AZARA, *relatore*. Il concetto generale a cui si ispira questo disegno di legge, come è detto nella relazione, è quello di impedire che si continui in questo sistema di commettere continuamente dei falsi. Perchè la Commissione possa valutare la diversità, darò ora lettura prima del testo proposto dal senatore Trabucchi e poi dell'emendamento che intendo proporre.

ROMANO. Prima di passare all'esame degli articoli, ritengo che ognuno di noi debba esprimere il suo pensiero, in linea generale, su questo disegno di legge. Io sono decisamente contrario perchè, secondo me, esso distrugge le garanzie fornite dal Codice di procedura civile. E mi sembra strano che un uomo della levatura del senatore Trabucchi abbia potuto proporre questo disegno di legge, e che il senatore Azara possa essere d'accordo.

PANNULLO. Concordo pienamente con quanto ha detto il senatore Romano. Molto probabilmente questa è una proposta di legge alla quale il senatore Trabucchi ha pensato in un momento di malumore. Aggiungo che questa abitudine di modificare i codici a spizzico è una cosa che non può non essere riprovata. Anzi, recando qualche ombra di offesa a quella che è la nostra iniziativa parlamentare, direi che quando si tratta di proposte di modificazio-

ne dei codici non dovrebbe bastare l'iniziativa di un solo parlamentare, ma si dovrebbero richiedere almeno dieci firme. Pertanto propongo formalmente di sospendere la discussione di questo disegno di legge.

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo è favorevole al rinvio, al fine di studiare con attenzione questo problema. Se mal non ricordo, quando il senatore Trabucchi ha pensato di proporre al Senato questa modifica della procedura, erano più vivaci di quanto non siano adesso, polemiche, hanno avuto, anche da parte della Magistratura italiana, delle manifestazioni che non sottoscriverei in alcun modo.

Quindi credo che il momento di presentazione sia, almeno da un determinato punto di vista, se non giustificato, certo largamente motivato.

Debbo aggiungere che probabilmente non è sottraendo delle competenze o modificando degli articoli che si può superare una situazione oggettivamente difficile. Però, debbo anche dire, di fronte alle preoccupazioni forse eccessive del senatore Romano, che un conto è la procedura come è scritta, un conto è l'applicazione che la stessa procedura ha avuto fino ad oggi. È vero che una serie di modifiche così gravi, sul cui merito non mi pronunzio, può determinare una certa preoccupazione ed anche delle reazioni; ma nessuno può chiudere gli occhi di fronte ad una realtà. Molti dei presenti sono avvocati e possono dire quante volte hanno trovato il cancelliere nell'udienza civile e quante volte hanno scritto loro stessi il verbale che il cancelliere ha in seguito firmato pur non essendo stato presente. E nei centri più grossi non sono rari i casi in cui anche i magistrati firmano dicendo di essere stati presenti mentre non sono stati presenti. In tutte le discussioni avvenute sul bilancio della giustizia alla Camera e al Senato gli avvocati hanno protestato contro questo modo di fare, dicendo che le istruttorie si svolgono soltanto con la presenza degli avvocati delle due parti e che i magistrati dichiarano di essere stati presenti alle testimonianze che invece non hanno in nessun modo ascoltato. Il senatore Trabucchi ha cercato una via per uscire, almeno in parte, da questa si-

tuazione. Io, pur accettando la proposta di rinvio del senatore Pannullo, ho voluto fare questa dichiarazione soltanto perchè non si desse la sensazione di una protesta unilaterale che non tiene conto della realtà oggettiva nella quale viviamo.

DE PIETRO. Potremmo decidere il rinvio della discussione di questo disegno di legge, con la preghiera al relatore di fornirci una relazione scritta.

PRESIDENTE. Il relatore Azara ha già esposto la sua opinione di relatore, dichiarando di essere favorevole al disegno di legge, in linea generale, e riservandosi di presentare degli emendamenti.

Il senatore Pannullo ha avanzato una proposta di rinvio o di sospensiva?

PANNULLO. La mia è una proposta sospensiva, nel senso di rinviare la discussione del disegno di legge al momento nel quale il Parlamento sarà investito dell'esame di un progetto organico di riforma del procedimento civile.

DE PIETRO. Poichè il senatore Pannullo richiede la sospensiva, che è ben differente dal semplice rinvio della discussione, aderisco alla sua proposta.

AZARA, *relatore*. Poichè la proposta di rinvio si trasforma in una proposta sospensiva, io sono, logicamente, contrario.

Si potrebbe sospendere la discussione in attesa di una riforma organica, se il disegno di legge non fosse giustificato da motivi gravi. Io desidererei sapere dal Governo se in questo momento può assicurarci che provvederà ad eliminare — entro un termine ragionevole — i gravissimi inconvenienti che poco fa ho denunciato, che mettono parti, magistrati e cancellieri nella necessità assoluta di commettere dei falsi per poter attendere alla giustizia.

SCALFARO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Non c'è da sperare, per ora, che si possa fare un passo più lungo di quello consentito dai limiti del bilancio. Si trat-

ta di scegliere tra una situazione permanente di falsi ed una situazione di maggior equilibrio e maggiore rispetto delle norme.

AZARA, *relatore*. Ho dichiarato che sarei stato senz'altro favorevole ad un semplice rinvio, ma non alla sospensiva.

Se fossi potuto entrare nel merito del disegno di legge avrei proposto modificazioni sostanziali al progetto Trabucchi, e i colleghi avrebbero potuto meditare su queste modificazioni prima di giungere ad una decisione.

Infatti, finchè si parla di soppressione completa della presenza del cancelliere, sono d'accordo con voi, perchè non si può concepire che un articolo del Codice di procedura consenta che venga meno alle parti ogni e qualsiasi garanzia. Ma se il progetto fosse più limitato, nel senso di eliminare la presenza del cancelliere solo quando le parti lo richiedono e il magistrato consente (come avviene oggi, normalmente) allora mi sembra che il progetto stesso potrebbe essere accettabile.

LEONE. Chi certificherà l'accordo?

AZARA, *relatore*. Il verbale, che verrebbe redatto dal Presidente; e mi sembra che la firma di un giudice e degli avvocati valga almeno quanto la firma del solo cancelliere.

Non dobbiamo dimenticare che, se oggi i magistrati applicassero rigorosamente la legge, non si potrebbe più rendere giustizia. Questa è la verità, riconosciuta dagli stessi magistrati i quali, se dovessero sempre reclamare la presenza del cancelliere, impedirebbero lo svolgimento dei processi civili.

Avrei quindi voluto proporre, ripeto, che quando le parti sono d'accordo si può fare a meno del cancelliere; il quale, peraltro, potrà in ogni momento essere reclamato da una delle parti. Su questa base si potrebbe studiare il progetto e poi rinviare la decisione. Pertanto insisto nel dichiararmi favorevole ad un breve rinvio ma non alla sospensiva.

NACUCCHI. Invito la Commissione a considerare quale è la funzione del cancelliere: è egli un amanuense o è chiamato dalla legge a certificare qualcosa? Se questa seconda ipotesi

risponde al vero, allora evidentemente una norma di legge non può stabilire che possa rinunciarsi alla sua presenza.

Voglio ricordare quanto avviene, non solo in sede civile, ma anche in sede penale. Non sono rari i casi in cui, anche in sede penale, si agisce senza cancelliere. E badate che nella giurisdizione penale non intervengono gli avvocati che possono giustificare la mancanza del cancelliere. Gli organici dei cancellieri, come gli organici dei magistrati, sono insufficienti, e può darsi che i nostri rilievi odierni convincano il Governo, in particolare il Ministro del tesoro, della necessità di mettere l'amministrazione della giustizia in condizione di funzionare.

Concludendo, mi dichiaro favorevole alla sospensiva.

PIEGARI. Vorrei dichiarare che sono d'accordo sui principi e sulle osservazioni dei senatori De Pietro e Nacucchi, perchè è evidente che il cancelliere rappresenta una garanzia per una buona amministrazione della giustizia.

Peraltro il Governo ha dichiarato che non è possibile, per il momento, risolvere il problema alla radice, cioè accrescere gli organici in misura sufficiente perchè la giustizia possa funzionare regolarmente. Si determina, di conseguenza, uno stato gravissimo di pericolo: ci troviamo ogni giorno in uno stato di flagrante violazione della legge; si commettono dei falsi.

Ora, è possibile tollerare tutto questo?

NACUCCHI. È meglio tollerare che legiferare in un certo modo, se lo riteniamo errato.

PIEGARI. Ma c'è qualcosa di più, c'è perfino il pericolo di paralisi del servizio giudiziario.

Io sono avvocato nel Foro di Napoli, dove c'è una massa enorme di lavoro, e dove recentemente i magistrati si sono rifiutati di tenere le udienze senza la presenza del cancelliere. Senza dubbio dobbiamo insistere perchè il Tesoro dia i mezzi necessari affinchè il personale sia portato ad un numero sufficiente, ma non si può non tener conto del fatto che in qualche modo la giustizia deve essere pur messa in condizione di funzionare.

Il progetto di legge Trabucchi, di fronte ad una situazione gravissima, rappresenta, a mio avviso, il minor male.

Infatti i magistrati hanno detto: noi dobbiamo applicare la legge. E gli avvocati debbono stare perennemente in tribunale, dalla mattina al pomeriggio, per due o tre cause. C'è stata anche una reazione da parte degli avvocati di Napoli e una minaccia di sciopero. È una situazione che in qualche modo deve essere alleviata, e il provvedimento in esame raggiunge questo fine, anche se lo possiamo ritenere abnorme perchè fa breccia nei principi fondamentali della procedura civile.

D'altra parte, è stata qui ricordata la prassi ormai in uso: ma come si fa a negare che sia falso un atto il quale non è stato redatto dal cancelliere, dove i testimoni sono stati sentiti solo d'accordo tra le parti? E, ciò nonostante, il cancelliere certifica che tutto è avvenuto in sua presenza? Se a una delle parti venisse l'idea di denunciare per falso quel verbale, cosa accadrebbe?

Pertanto mi dichiaro contrario alla proposta sospensiva; non lo sarei se il Governo ci potesse assicurare che è possibile rimediare diversamente.

MAGLIANO. Dichiaro di votare a favore della sospensiva. È infatti allo studio una riforma completa del Codice di procedura civile: ed invero queste modifiche fatte a spizzico non mi soddisfano.

Sono anche contrario per una ragione di carattere particolare, cioè perchè il disegno di legge non elimina l'inconveniente fondamentale, ma viene solo a legittimare una irregolarità, il che non è davvero consigliabile, sia dal punto di vista legislativo che politico.

PAPALIA. Desidero spiegare i motivi per i quali voterò a favore della sospensiva.

Uno è già stato accennato dal senatore Pannullo: sono cose che vanno fatte con un certo criterio; non si può riformare un articolo del Codice alla volta.

Attualmente si verificano degli inconvenienti, come hanno detto l'onorevole Sottosegretario e gli altri colleghi. Il verbale, nelle cause civili, viene fatto dagli avvocati o addirittura dalle parti, ed è cosa irregolare: ma per rimediare a

questo inconveniente ci vuole qualcosa di diverso da un disegno di legge di questo genere. Bisogna mettere gli organi in condizione di funzionare, occorre cioè preoccuparsi degli organici e risolvere una volta per sempre questo problema. Non si può, a mio avviso, fare una legge a sanatoria degli inconvenienti che lamentiamo.

Io sono penalista, e so che alcune istruttorie sono fatte dal giudice senza cancelliere, altre dal cancelliere senza il giudice. Questo è illecito sostanzialmente e non basta fare una legge perchè diventi lecito. Non dimentichiamo che a volte non riusciamo a metterci d'accordo durante il dibattimento (con tre o cinque giudici che presenziano, con il pubblico ministero e gli avvocati, con il pubblico che sta nella aula) su quello che ha detto un testimone, perchè taluno crede di avere sentito in un modo, altri crede di aver sentito in un modo diverso. Stabilire quindi come non necessaria la presenza del cancelliere significa addirittura togliere una garanzia, se non assoluta, relativa, di veridicità per quanto è avvenuto nel gabinetto del giudice. Finisce in tal modo quel senso di tranquillità che ci deve essere nelle parti e nei difensori.

L'inconveniente dunque c'è, ma l'unico modo per eliminarlo è quello di aumentare il personale. Solo in Italia il Tesoro non vuole intendere che questo è l'unico modo per risolvere il problema, perchè si continuano a negare al Ministro della giustizia i mezzi per provvedere.

Mi dichiaro pertanto favorevole alla proposta sospensiva, intendendo con ciò esprimere parere nettamente contrario al disegno di legge.

ROMANO. Dichiaro che anche io voterò a favore della proposta sospensiva per tre ordini di considerazioni.

Tutti noi abbiamo ricevuto due volumi dal Ministro guardasigilli, riguardanti la riforma del Codice di procedura civile. Nel prendere visione del disegno di legge Trabucchi ho voluto controllare se in quei volumi fosse previsto qualcosa di analogo: no, si mantiene fermo il principio attuale della funzione del cancel-

liere. Mi sembra pertanto strano che oggi si possa appoggiare una modifica di questo genere.

La seconda considerazione è che recentemente è stato aumentato di 500 posti l'organico dei cancellieri.

In terzo luogo, è noto che il Governo cerca di giungere alla normalizzazione, ed a tal fine ha bandito un concorso per 900 posti di cancelliere.

ANGELILLI. Dichiaro che voterò a favore della sospensiva. Peraltro, se avessimo ascoltato le modifiche che l'onorevole relatore aveva intenzione di suggerire, il mio pensiero avrebbe potuto essere diverso, perchè quelle modifiche avrebbero forse sostanzialmente modificato il disegno di legge. Ma, dato che la discussione si è svolta solo sulla questione di principio, non posso che dichiararmi favorevole alla proposta sospensiva.

PRESIDENTE. Personalmente sono favorevole alla sospensiva, e vorrei dirne le ragioni.

Il disegno di legge Trabucchi è del 22 novembre 1956; in data successiva il Senato ha votato una legge per l'aumento del numero dei cancellieri. È sufficiente tale aumento? Non sappiamo, ma è evidente che il Governo, nei limiti delle possibilità di bilancio, ha fatto quanto poteva. È giusto che questa Commissione insista sulla necessità di un numero adeguato di cancellieri, oltre che di magistrati, ma, allo stato attuale, votando questa modifica all'articolo 57 del Codice di procedura civile non faremmo certo, come ricordava il senatore Pannullo, cosa egregia.

Nessun altro chiedendo di parlare, metto ai voti la proposta sospensiva avanzata dal senatore Pannullo.

(È approvata).

La seduta termina alle ore 12,05.

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari