SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA -

2ª COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 5 MAGGIO 1971

(78^a seduta, in sede redigente)

Presidenza del Presidente CASSIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Seguito e rinvio della discussione:

« Riforma del Codice di procedura civile » (322):

PRESIDENTE					Pag.	1155,	1164
MACCARRONE							1155

La seduta ha inizio alle ore 11,50.

Sono presenti i senatori: Bardi, Cassiani, Cerami, Coppola, Dal Falco, Filetti, Finizzi, Follieri, Lugnano, Maccarrone Pietro, Maris, Montini, Petrone, Piccolo, Salari, Serra, Tropeano e Zuccalà.

A norma dell'articolo 31, secondo comma, del Regolamento, il senatore Leone è sostituito dal senatore De Vito ed il senatore Lisi dal senatore Berlanda.

Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Pellicani. FOLLIERI, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito e rinvio della discussione del disegno di legge:

« Riforma del codice di procedura civile » (322)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Riforma del Codice di procedura civile ».

MACCARRONE. Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli senatori, con il mio intervento non ho la pretesa di affermare cose originali, ma cercherò di farmi portavoce, in questa sede, di critiche, giudizi e proposte già formulate da più parti dagli operatori, dai cultori del diritto e da uomini politici con lo scopo di ammodernare e riformare radicalmente il nostro Codice di rito.

78^a SEDUTA (5 maggio 1971)

Allorchè il 24 febbraio scorso, riferendomi all'impegno assunto dal rappresentante del governo, nella seduta del 25 novembre 1969 della commissione giustizia della Camera, di predisporre il disegno di legge sull'ordinamento giudiziario entro il mese di marzo 1970, sollecitavo l'immediata presentazione di tale disegno di legge, era perchè ritenevo e ritengo anzitutto che una qualsiasi riforma processuale da sola è insufficiente a risolvere la drammatica crisi della giustizia senza una contemporanea radicale e democratica riforma dell'ordinamento giudiziario.

Questa d'altra parte, e fra le altre, è stata l'indicazione dello stesso Consiglio superiore della magistratura che nella propria relazione ha affermato che « Le modificazioni dell'ordinamento giudiziario, debbono, anzi, essere considerate preliminari rispetto a quelle di natura processuale, in quanto condizionanti l'efficacia di qualsiasi intervento legislativo per il miglioramento del processo civile. Ma i veri motivi dell'inadempienza governativa li ha riferiti l'onorevole Gava, nella seduta del 29 gennaio 1969, nell'allora sua qualità di Ministro di grazia e giustizia, quando pur ritenendosi conto della primaria importanza della riforma dell'ordinamento giudiziario, confessava che si era « in una fase piuttosto acerba di elaborazione per i profondi dissensi che hanno diviso e dividono il mondo giudiziario e gli operatori del diritto ».

Questi contrasti sono in realtà i motivi profondi che impediscono al governo di presentare, malgrado gli impegni, una proposta di riforma.

Perchè ai vertici dello Stato domina ancora una precisa volontà di conservazione e quindi una precisa azione ostruzionistica e dilatoria per impedire l'applicazione dei princìpi costituzionali.

Sono forze che non vogliono tenere conto dell'avanzata democratica e del fatto che la Italia non è più uno Stato totalitario.

E sono quelle stesse forze che fecero naufragare i tentativi per spezzare l'ordinamento piramidale e gerarchico tramandatoci dal Codice napoleonico, tentativi compiuti nel 1903 da Zanardelli e nel 1919 da Mortara. In conseguenza ancora oggi, a 23 anni dalla entrata in vigore della Costituzione, predomina lo strapotere della Cassazione che ci ricorda purtroppo molto spesso quello dei magistrati patrizi nei confronti dei plebei.

Sono trascorsi ben 23 anni senza che sia stato attuato il punto VII delle disposizioni transitorie della Costituzione, ove è puntualizzato che l'attuale ordinamento giudiziario non è conforme ai principi costituzionali. È da anni che da più parti, e specialmente da parte del mio gruppo ed anche recentemente in occasione del dibattito sulla delega per il Codice di procedura penale, è da anni che viene denunciata la grave inadempienza e la mancanza di volontà di adeguare l'ordinamento giudiziario al dettato costituzionale, ma ogni volta ci si risponde con promesse vaghe e dilatorie.

Cosicchè permane ancora il principio autoritario e piramidale voluto dal legislatore del passato regime secondo cui (così come si legge nelle relazioni al Codice penale ed all'ordinamento giudiziario) i giudici ordinari dovessero decidere « sotto il controllo vigilante dal vertice della Corte di cassazione » i cui poteri « sono stati estesi e rafforzati allo scopo di rendere sempre più efficace e pronto il suo controllo unificatore sulla interpretazione giurisprudenziale del diritto» e perchè fosse « guida costante delle magistrature inferiori » anche perchè alle sue decisioni venne riconosciuto valore esegetico » che se non è quello della interpretazione autentica molto a questo si avvicina ». Potere incontrastato quindi alla Corte di cassazione, nessun potere, o un potere limitato, alle magistrature di merito.

Aggiungasi il potere di iniziativa disciplinare attribuito al Procuratore generale della Corte di cassazione i cui propositi intimidatori sono stati recentemente denunciati in relazione all'intervento contro i 38 magistrati che hanno segnalato al Ministro di grazia e giustizia l'abuso del Presidente della corte di appello di Roma, commesso nei confronti del pretore dottor Amendola per avere iniziato un procedimento penale contro un docente universitario.

Ancora più autoritario il procedimento a Sezioni unite in cui viene dato altro potere

78a Sedura (5 maggio 1971)

illimitato e insindacabile al Primo presidente.

Egli ha il diritto esclusivo di decidere, salvo la sollecitazione del procuratore generale, sulla « particolare importanza » del ricorso che deve essere sottoposto alle Sezioni unite e di scegliere, a suo giudizio insindacabile, i membri del collegio.

E non è infrequente il caso in cui con la assegnazione dei ricorsi alle Sezioni unite si vuole determinare un orientamento giuri-sprudenziale diverso da quello delle sezioni semplici anche quando fra queste non vi è un contrasto di indirizzi.

Non sono pochi infatti gli esempi tipici dell'abuso, ma basti segnalare quello relativo alle decisioni concordi della II sezione della cassazione con cui si staturva la corresponsione della « indennità integrativa » agli impiegati da parte del fondo istituito con il regio decreto-legge 8 gennaio 1942 e gestito dall'INA e quello relativo alle sentenze della stessa sezione con cui si dichiarava applicabile la maggiorazione per il lavoro straordinario all'intero guadagno di cottimo degli operai metalmeccanici.

Per non parlare delle due decisioni difformi delle Sezioni unite in materia di rivalsa dei contributi unificati.

In questi casi è evidente come le Sezioni unite hanno accettato le pretese e le pressioni di certe forze economiche e della Confida.

Ecco perchè nel discutere della riforma del Codice penale non possiamo fare a meno di riaffermare che non è più possibile conservare il tabù di un principio gerarchico e autoritario contrario alla Costituzione che vuole il giudice soggetto alla legge e non al conformismo giurisprudenziale della Cassazione.

Insistiamo quindi nel proporre la repressione del procedimento a Sezioni unite salvo, ed in via subordinata, così come suggerito dalla stessa Associazione nazionale magistrati, l'elezione dei membri delle Sezioni unite da parte di tutti i Magistrati, la periodica rinnovazione dei suoi componenti, la determinazione, con criteri di tassatività, della selezione dei ricorsi da sottoporre alle Sezioni stesse.

Entrando nel merito non possiamo non rilevare come il disegno di legge governativo dimostra la mancanza di una precisa volontà politica di volere affrontare dalle radici la crisi della giustizia.

Ci vengono sottoposti emendamenti superficiali e marginali, anche se accettabili, e la maggior parte attuati nella pratica.

Ma siamo veramente convinti che la crisi o la disfunzione della giustizia possa essere superata con una modificazione di alcune norme processuali? Dopo 30 anni dall'entrata in vigore del Codice di procedura civile del 1942 e malgrado le novelle del 1950 un giudizio civile dura in sedia sei anni e due mesi. Già nelle cause di divorzio i Presidenti dei vari tribunali fissano la comparazione a quattro o cinque mesi dalla presentazione del ricorso. Molte norme processuali esistenti, quali l'articolo 439 e gli articoli da 258 a 262 del Codice di procedura civile, non vengono applicate. Le udienze collegiali vengono rinviate ad un anno dalla precisazione delle conclusioni. È ovvio che non di norme processuali si tratta, o per lo meno non solo di quelle, ma soprattutto del modo in cui il giudice opera. Bisogna approfondire il problema per vedere se il grande malato è il processo o non piuttosto il giudice; per esaminare con coraggio se in effetti la crisi della giustizia non sia la conseguenza di una crisi più profonda, che è crisi politica, dello Stato e della democrazia.

Giustamente il Consiglio superiore della magistratura ebbe a dichiarare che questo disegno di legge, presentato dal governo il 19 novembre 1968, « minaccia di portare le vie dell'auspicata riforma su un piano equivoco e non realistico, foriero perciò di altri insoddisfatti risultati e di nuove gravi delusioni; «, per cui auspicava che la riforma dovesse procedere » sul duplice binario dell'ordinamento giudiziario e della legge processuale, senza che questo secondo aspetto possa essere considerato di per sè sufficiente o prevalente ». Già prima dell'approvazione della novella del 1950 molti operatori del diritto, fra cui gli avvocati del foro di Catania e Caltanissetta, lamentarono che gli inconvenienti erano dovuti principalmente alla de-

78^a SEDUTA (5 maggio 1971)

ficienza dell'organico ed allo scarso numero di magistrati.

Il professor Sabatini, facente parte della Commissione ministeriale del 1963-65, dichiarò che « dalla posizione dell'ordinamento giudiziario è e deve essere necessariamente condizionata la normativa del funzionamento in senso organico ed in senso processuale della giustizia... », e che « la riforma dell'ordinamento giudiziario deve precedere nella sua posizione le altre riforme ».

Lo stesso Carnelutti nell'« Addio Chiovenda » pubblicato nella Rivista di diritto processuale civile del 1948 affermava che « il giudice è o non è oberato di lavoro; in caso negativo la causa sarà trattata con sollecitudine anche con la fissazione dell'udienza di ufficio, altrimenti procederà pigramente pure con il congegno inverso. Il giudice, invero, quando si troverà all'udienza un sovraccarico di cause, che altro potrà fare, se non rinviare d'ufficio? ».

Il compianto senatore Mannironi, primo relatore del disegno di legge, nella seduta del 2 marzo 1950 alla Camera, auspicava non alcune modifiche a questo o a quell'articolo ma una riforma radicale e organica.

È vero che allora voleva si ritornasse alla vecchia legge sul procedimento sommario, alle « tube ed alle crimoline del codice del 1865 non più dettato dalla realtà storica del momento » come soleva dire Calamandrei, ma importante è sottolineare come già sin da allora il senatore Mannironi intuiva che senza una riforma organica si sarebbe aggravata la crisi del processo. E a questo punto è lecita una domanda.

Come mai ancora, a 23 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, malgrado le promesse governative e l'invito del Presidente Saragat che auspica « una giustizia efficiente che corrisponda alle esigenze di una società che si evolve »; come mai, sebbene il problema agiti non soltanto gli operatori del diritto ma tutta l'opinione pubblica, ancora non si è riusciti a risolvere la profonda crisi che travaglia la giustizia? Come mai questo rifiuto degli organi dello Stato ad attuare concretamente le indicazioni contenute nel precetto costituzionale?

Ritengo che la risposta vada ricercata nel particolare tipo di società in cui viviamo e nelle forze e gruppi che dominano questa società.

È stato affermato da vari cultori del diritto (Cappelletti, Vyshinkj ed altri) che il diritto processuale non è fine a se stesso ma è uno strumento che serve a tutelare il diritto sostanziale (pubblico o privato); esso è quindi al servizio del diritto sostanziale del quale tende a garantire la osservanza o lo reintegrazione nel caso di inosservanza.

Ne consegue che i principi fondamentali del processo civile non sono altro che la espressione della scienza giuridica della classe dominante in una determinata società.

Ogni tipo di società, dalla primitiva alla capitalista e alla socialista, poichè deve tutelare determinati interessi sostanziali delle forze e dei gruppi che sono al potere, ha creato sempre un certo tipo di norme processuali ed una determinata organizzazione dell'apparato che dovrebbe amministrare la giustizia.

La disfunzione giudiziaria in Italia si presenta purtroppo come un aiuto alle classi più forti, ai debitori insolventi, ai datori di lavoro che non vogliono applicare le leggi e i contratti.

In un giudizio tra povero e ricco è quest'ultimo che può attendere tranquillamente un lungo processo senza danno, mentre il povero ha urgenza di ottenere ciò che ritiene essergli dovuto.

La verità è che le classi dominanti nel nostro Paese non sanno cosa farsene di un processo rapido ed efficiente.

Oltretutto i ricchi, i grossi imprenditori, sono nella possibilità di ricorrere alla giustizia privata, all'istituto dell'arbitrato, cui ricorre lo stesso Stato per le controversie dipendenti da contratti di opere pubbliche

Ma i ceti meno abbienti sono destinati a soccombere sia perchè non hanno i mezzi per ricorrere alla giustizia privata sia perchè non hanno la forza di resistere a lunghe ed estenuanti attese.

Cosicchè non sono pochi coloro che rinunciano alla tutela giudiziaria del proprio diritto leso.

78^a Seduta (5 maggio 1971)

Questo, a mio parere, è anche uno dei motivi della costante diminuzione delle controversie civili di prima istanza dai 2.315.638, media del quinquennio 1896-1900, ai 461.147 dal 1º luglio 1964 al 30 giugno 1965.

È vero che il nostro diritto sostanziale riflette un sistema economico prevalentemente agricolo e incapace di far fronte alla regolamentazione dei rapporti nuovi creati da un sistema in cui industria e servizi (trasporti, credito, pubblica amministrazione) hanno un peso determinante, ma ciò non esclude una precisa volontà politica dei gruppi dominanti di impedire una regolamentazione in senso democratico dei nuovi rapporti. E se è vero, come affermava Jhering, che « non c'è peggiore ingiustizia della tardiva giustizia » si può concludere che tale « tardiva giustizia » danneggia solo ed esclusivamente i ceti meno abbienti e non certo i ceti ricchi del nostro Paese.

Io credo, onorevoli senatori, che a questo punto dobbiamo chiederci quale è il tipo di processo che noi vogliamo realizzare in applicazione dei principi informatori della nostra Costituzione.

Il Klein, insigne processualista austriaco, distingueva gli istituti e gli ordinamenti processuali dello Stato in tre categorie: autoritario (processo tardo-romano e giustinianeo), individualistico (processo francese e germanico del 1877), sociale (processo austriaco dopo la codificazione del 1895).

Fino alla metà del secolo scorso tutti i Paesi europei consideravano il processo come « cosa delle parti ». Le parti quindi potevano prolungare il processo a loro piacimento; non potevano essere rilevate d'ufficio le irregolarità formali; il giudice era estraneo al processo e giudicava soltanto alla fine sulla base dei protocolli scritti da altri in quanto le stesse prove venivano raccolte spesso in sua assenza per timore che potesse essere influenzato dalle parti e perdesse la sua imparzialità.

Si aveva quindi il trionfo della scrittura che era stata estranea al processo romano classico e che si era invece affermata nel processo giustinianeo e soprattutto nel processo italiano-canonico del medioevo. Questa condizione giuridica, come scrisse il Menger ne « Il diritto civile e il proletariato », « è senza dubbio comoda e vantaggiosa per le classi abbienti perchè, colte e ben consigliate come sono, sanno prendere sempre a tempo e opportunamente le iniziative. Le classi povere invece, le quali per far valere il loro diritto si trovano di fronte a tale complicato meccanismo di procedure, senza consiglio e male o null'affatto rappresentate, devono da tale non naturale passività del giudice provarne gravissimo pregiudizio ».

Tale tipo di processo comunque è stato esaltato ultimamente nella seduta dell'11 novembre 1948, in sede di discussione su quelle che vennero chiamate le novelle del 1950, dal senatore Bo.

E riporto qui le sue dichiarazioni perchè caratterizzano proprio il processo liberale del 1865: « il processo civile — egli affermava — è in sostanza fatto per l'interesse individuale. È inutile tirare in causa l'interesse supremo dello Stato nelle controversie tra i privati: quindi tocca alle parti tutelare se stesse, scegliere per se stesse la disciplina e la tutela migliore; peggio per i negligenti, e i non intelligenti, per quelli che non hanno saputo scegliersi un patrono probo ma avveduto ».

Vinca quindi il forte, che è poi quello che ha più soldi anche se ha torto, e perisca pure il debole. Contro tali principi si posero il Klein, il Chiovenda e la legislazione dei Paesi socialisti con nuove teorie che vollero, come scrisse il Liebeman in merito al progetto del Chiovenda, « che il giudice uscisse dalla sua posizione puramente passiva, che aveva nel vecchio processo e potesse intervenire più attivamente nella direzione del procedimento e nella formazione del materiale di cognizione; il processo così si allargava ad un aspetto più generale di politica legislativa, quello cioè dell'interesse generale e sociale necessariamente connesso all'esercizio di una funzione pubblica, come è quella dell'amministrazione della giustizia... in contrasto con la concezione rigorosamente individualistica e privatistica quale era rispecchiata nel codice del 1865 ».

78^a Sedura (5 maggio 1971)

In conseguenza si è voluto ritornare al processo romano puro come avviene nel processo anglosassone con l'affermazione dei princìpi di oralità, immediatezza, concentrazione e libera valutazione delle prove.

Nei Paesi di diritto socialista vige il principio secondo cui la funzione del processo non è solo quella della tutela dei diritti ed interessi dei singoli, ma anche, e prima di tutto, la difesa dello Stato socialista e del regime socialista instaurato con la rivoluzione operaia. La funzione del processo civile, quindi ,non è più quella del soddisfacimento di un interesse privato ma quella della tutela di un interesse che investe tutta la società.

Possiamo dire però che il principio della pubblicizzazione e della oralità del processo (e quindi anche la tendenza alla socializzazione) non rappresenta solo un principio affermatosi nei Paesi socialisti ma è un indirizzo che è ormai comune a molti Paesi dell'Europa occidentale ed anche, in parte, ai sistemi giuridici del common law.

Il nostro Codice del 1940, in vigore dal 1942, a parte alcune deformazioni di carattere autoritario, adottò senza dubbio principi assai più moderni di quelli vigenti col codice del 1865, in parte modificato con la legge 31 marzo 1901, n. 107. Ma nella realtà si dimostrò un tentativo mal riuscito di attuare alcuni principi dell'opera chiovendiana quali l'oralità, la concentrazione e l'immediatezza. Fra gli inconvenienti più gravi vi fu quello della lentezza e del ritardo delle procedure, causati soprattutto dal numero inadeguato dei magistrati e dei funzionari di cancelleria in locali, per uffici e archivi, insufficienti.

Col decreto legislativo del 5 maggio 1948, n. 483, che fu qualificato « provvisorio e interinale » dal Guardasigilli del tempo, il ministro Grassi, si tentò una riforma parziale e disordinata, in vigore col 1º gennaio 1951, che non portò alcun beneficio.

È vero che nella relazione a tale decreto del 1948, n. 483, fu precisato che si intendeva « restringere la riforma all'essenziale, all'urgente, all'indifferibile, in attesa di una futura revisione generale del codice che doveva essere convenientemente elaborata » ma la realtà è che da allora sono passati ben 23 anni ed ancora siamo qui a discutere di riforma del codice di rito.

Malgrado i proponimenti del legislatore del 1942 e del 1951 è prevalso l'uso della scrittura, il giudice non è in grado di conoscere il processo sin dalla prima udienza, non presiede al raccoglimento delle prove orali che vengono invece raccolte nelle bolge dei corridoi da frettolosi procuratori i quali non sempre sono in grado di trascrivere fcdelmente le dichiarazioni rese; donde la difficoltà per il giudice di interpretare le dichiarazioni da altri raccolte; rinvii anche ad un anno; mancanza di un contatto umano e diretto del giudice con le parti e con i testimoni; non attuato il principio del « libero convincimento » del giudice giacchè il sistema della prova libera è stato sostituito da quello della prova legale.

Quod non est in actis non est de hoc mundo.

Ancora la nostra pratica giudiziaria è pervasa dai principi canonici della Decretalia del 1216 di Papa Innocenzo III

Solo che, mentre nel 1216 il trionfo della scrittura rappresentò una garanzia per l'innocente contro le false dichiarazioni, l'arbitrio e la parzialità *iniqui Judicis*, oggi tale garanzia non ha più senso.

E non tanto perchè sono state eliminate le parzialità *iniqui Judicis*, vecchia tabe che non vuole arrendersi al processo di democratizzazione in corso nel nostro Paese, ma perchè la coscienza ed il grado di civiltà e di vigilanza del nostro popolo è tale da essere in grado di giudicare certe decisioni, con o senza scrittura.

Evidentemente oralità non significa totale abolizione della scrittura ma soltanto che il processo dovrà culminare in una udienza nella quale sono sentiti dal giudice in un contraddittorio immediato i testimoni, i difensori ed eventualmente le parti.

Non si comprende d'altra parte come mai, mentre tale procedura è possibile in un giudizio penale in cui si decide della libertà del cittadino, non può essere invece attuabile in un normale processo civile.

Il principio dell'oralità e dell'immediatezza postula come logico corollario l'abolizio-

78^a SEDUTA (5 maggio 1971)

ne delle cosiddette « verità formali » delle nostre sentenze e delle assurde norme di valutazione vincolanti della testimonianza dei terzi.

Non è più ammissibile la regola, affermatasi negli ultimi anni dell'impero di Costantino, e che sembra tragga origine dal Deuteronomio e dal Vangelo di Giovanni, secondo cui testis unus testis nullus e che in ore duorum vel trinum stat veritas. Quanto siamo lontani dal saggio principio di Arcadio (300 d. c.) secondo cui non alla quantità ma piuttosto alla sincerità e credibilità dei testi si deve la massima importanza nella valutazione della prova testimoniale. Principio accolto dalla codificazione napoleonica.

Deve altresì essere bandito il ditterio secondo cui *Iudex debet iudicare secundum allegata et probata, non autem secundum conscientiam.* Ma ciò potrà essere possibile se il giudice sarà messo in grado di osservare direttamente i fatti probatori, se potrà studiare direttamente il modo come il teste narra i fatti, la soggettiva credibilità del narrante, la obiettiva verosimiglianza del fatto narrato.

Il giudizio oggi è purtroppo paralizzato sia dal giuramento-prova legale sia dal giudice istruttore che impedisce il contatto diretto del collegio giudicante con le parti e i testi.

Altro punto è quello che debbano essere bandite le forme *ad substantiam* ed ammettere soltanto le forme *ad probationem*, abrogando ogni limite ostativo per la ricerca della verità.

Deve essere eliminato dal nostro codice l'istituto arcaico ed ormai superato dell'interrogatorio formale « su fatti e articoli » della parte, abolito già in Francia ed ignoto al procedimento austriaco e tedesco, mentre rimane ancora in Spagna.

Nell'Unione Sovietica ogni forma di giuramento è stata abolita nel 1917 in quanto il giudice civile non può accontentarsi di una verità formale ma deve ricercare la verità materiale.

Il Codice di procedura civile emanato nel 1946 dallo Stato della Città del Vaticano ha abbandonato sia il giuramento-prova legale, sia l'interrogatorio formale sostituito dallo interrogatorio libero.

Lo stesso possiamo dire della legislazione scandinava, elvetica, germanica, giapponese e anglosassone.

In Austria fin dal 1895 ed in Germania dal 1933 è stato anche soppresso il giuramento decisorio, cosa che è avvenuta in quasi tutti i Paesi europei sia orientali che occidentali.

La penalizzazione, per usare un termine in uso nella Prussia di Federico il Grande, o la socializzazione, o pubblicizzazione o democratizzazione del processo civile impone alle parti un più preciso dovere di lealtà ed al giudice un maggiore potere per la ricerca della verità sostanziale.

Ad esempio l'articolo 88 del Codice di procedura civile italiano parla di un generico dovere di lealtà e di probità delle parti, ma non esiste una grave sanzione così come esiste nel codice inglese ed americano; il giudice italiano può ordinare ai terzi (articolo 210 del Codice di procedura civile) la esibizione di documenti ed altre cose, ma se il terzo non adempie all'ordine, il giudice rimane impotente ed il terzo non può essere colpito con alcuna sanzione.

L'ordine giudiziale rivolto ad una delle parti in causa non è sostenuto da alcuna norma sanzionatoria contro l'inadempiente.

In pratica, per effetto della concezione liberale del processo, nel contrasto tra l'interesse della giustizia ed il riguardo dovuto all'individuo prevale il riguardo verso l'individuo (art. 111 del Codice di procedura civile).

Se vogliamo veramente che il giudice non sia più « spettatore passivo del dibattito » così come si proponeva la riforma del 1942 dobbiamo dargli maggiori poteri perchè possa ricercare la verità.

In Austria già con il Codice kleiniano del 1895, in Svizzera dall'entrata in vigore del codice federale del 4 dicembre 1947 e in Francia dal dicembre del 1958 è stata data la possibilità al giudice di disporre d'ufficio anche la prova testimoniale e non soltanto in certi casi come prevede il nostro Codice (artt. 2711 del Codice civile, 257 e 317 del Codice di procedura civile).

78^a Seduta (5 maggio 1971)

Lo stesso avviene nei Paesi socialisti dell'Europa orientale.

I codici dei Paesi europei non socialisti pongono però soltanto un limite al potere inquisitorio del giudice, quello cioè che le domande debbano restare entro i confini dell'oggetto del processo.

È ancora un residuo della concezione liberale, che io non condivido, il potere dispositivo delle parti che debbono indicare i singoli fatti sui quali i testi dovranno essere interrogati.

Il giudice, quindi, contrariamente a quanto avveniva nel processo romano, non ha alcun potere per supplire alla minore capacità o solerzia dell'avvocato di una delle parti.

L'articolo 3, secondo comma, del Codice federale svizzero prevede tuttavia che il giudice « deve richiamare l'attenzione delle parti sulle lacune delle loro conclusioni e invitarle a specificare con completezza i fatti e le prove necessarie a far risaltare la verità. A questo fine il giudice può, in ogni stato della causa, convocare e interrogare le parti personalmente ».

Di tenore quasi identico è l'articolo 14. secondo comma, del Codice sovietico del 1964 per cui il tribunale ha « il dovere di spiegare alle persone che prendono parte alla causa i loro diritti e i loro doveri, di avvertirle delle conseguenze del compimento o del mancato compimento di atti processuali e di collaborare con dette persone nella realizzazione dei loro diritti ». Ma ancora più radicale è il Codice di procedura civile sovietico quando statuisce all'articolo 195 che « in relazione alle circostanze accertate nel corso della causa, il tribunale può oltrepassare i limiti delle domande presentate dall'attore, se ciò è necessario per la difesa dei diritti e degli interessi legittimi, delle istituzioni statali, delle imprese, delle fattorie collettive e delle altre cooperative o dei cittadini ».

Questi, a mio giudizio, dovrebbero essere i principali cardini che debbono ispirare il diritto processuale moderno senza con ciò volere attribuire al giudice una posizione di « autorità particolarmente intensa » e garantendo al massimo il diritto della difesa. A questo punto potrei anche concludere, ma voglio prima sottoporvi alcune proposte riservandomi di formularne altre in sede di discussione del sottocomitato di cui faccio parte.

Riguardo agli organi giudicanti: concordo relativamente al giudice onorario elettivo con le risoluzioni dei congressi di Alghero del 1963, di Gardone del 1965 e con le conclusioni cui pervenne a suo tempo la Commissione ministeriale per la riforma dell'ordinamento giudiziario.

Oltre al giudice onorario, sono per il giudice unico in primo grado ritenendo antidemocratica la concezione secondo cui i pretori alle prime esperienze debbano interessarsi delle cause dei meno abbienti mentre i giudici più esperti debbano decidere le cause dei più ricchi.

Comunque in via transitoria concordo con la soluzione intermedia che sembra essere stata adottata dalle Commissioni congiunte Giustizia e Lavoro della Camera che stanno discutendo la riforma del processo del lavoro: e cioè conservare il pretore nelle sedi diverse dai capoluoghi di circondario che ne abbiano bisogno, mentre nei capoluoghi il giudice unico assorbirebbe le funzioni del pretore e del tribunale.

Con la creazione del giudice unico si avrebbe, come giustamente affermato dal Consiglio superiore della magistratura, non solo il vantaggio di una migliore distribuzione del lavoro nei vari uffici ma soprattutto l'effettiva realizzazione dei principi dell'oralità, della concentrazione e dell'immediatezza anche perchè la decisione della causa, e la pubblicazione del dispositivo della sentenza, potrebbe avvenire immediatamente dopo la precisazione delle conclusioni e la relativa discussione.

Concordo con la riduzione dei collegi giudicanti in tre magistrati per la Corte di appello, cinque per la Cassazione e nove, eventualmente, per le sezioni unite. Sono perchè siano aumentate le ipotesi in cui possa essere consentito il procedimento d'ingiunzione ma esso deve essere vietato tutte le volte che, come per la cambiale, il titolo è già esecutivo. In questi casi dovrebbe preveder-

78^a Seduta (5 maggio 1971)

si la possibilità d'iscrizione ipotecaria del titolo.

Concordo per la revisione della disciplina della nullità degli atti (articoli 156 e seguenti del Codice di procedura civile) e per la possibilità di rimuovere, per ordine del giudice, qualsiasi atto nullo con efficacia impeditiva di ogni scadenza.

Nel giudizio di appello i mezzi istruttori dovrebbero essere disposti dal collegio senza la forma e la procedura dell'assegnazione della causa a sentenza, però la prova orale dovrebbe essere raccolta dallo stesso collegio giudicante. I membri del collegio dovrebbero votare ed ognuno potrebbe far risultare agli atti la sua personale opinione.

Ritengo opportuno limitare in sede di appello la previsione concernente la remissione della causa al primo giudice e dare alla Corte di cassazione il potere di sostituire direttamente il suo giudizio alla decisione annullata evitando il rinvio.

Nel giudizio per Cassazione la sentenza dovrebbe essere censurata anche per insufficiente ricerca della verità obiettiva appunto per dare prevalenza all'interesse pubblico su quello privato.

Riguardo al processo di esecuzione: il legislatore del 1942 ha voluto « liberare il processo esecutivo da ogni inquinazione fraudolenta...» e « sventare le speculazioni di certi affaristi delle espropriazioni che vedono nel processo esecutivo uno strumento per arricchirsi sulle miserie altrui » assicurando « che i beni di cui il debitore è espropriato siano venduti per il loro giusto prezzo, e non gli siano strappati per cifre irrisorie da chi vuol profittare della sua disavventura per spogliarlo del patrimonio ».

La pratica giudiziaria ha dimostrato come le norme vigenti siano invece inadeguate e a garantire il creditore ad impedire che il debitore possa essere taglieggiato, così come prevedeva la legge delle XII tavole per i debitori morosi.

È proprio del dicembre scorso la denuncia del *racket* delle aste, fatta dal Pretore di Roma, che infanga il buon nome ed il prestigio della classe forense.

Ecco perchè ritengo che non deve essere concesso decreto ingiuntivo quando il titolo è di per sè esecutivo: per impedire che alcuni possano acquistare le cambiali a peso per farne una indegna speculazione.

Ritengo anche che nelle vendite il prezzo base non debba essere ridotto di 1/5 più di una volta (così come statuito da alcune magistrature di merito) e si debba modellare, come proposto dal Consiglio superiore della Magistratura, il procedimento a quello dell'esecuzione collettiva prevista dalla legge fallimentare utilizzando il commissionario al posto del curatore.

Ritengo altresì che deve essere modificata la norma relativa al sequestro giudiziario quando ne è controverso il possesso per impedire che alcune magistrature possano trarne motivo per estromettere coloni, mezzadri e affittuari anche quando non sia in contestazione il possesso ma soltanto la continuazione o meno del rapporto.

Altra norma repressiva che dovrebbe essere modificata, se non addirittura abrogata, è quella dell'articolo 659 del Codice di procedura civile che prevede lo sfratto quando il godimento di un immobile è il corrispettivo di una prestazione d'opera e il contratto sia venuto « a cessare per qualsiasi causa » e quindi anche quando non vi sia una giusta causa di licenziamento accertata dal giudice.

Ultimo punto è quello dell'attuazione del principio dell'efficacia extraterritoriale del giudicato in esecuzione dell'articolo 220 del trattato della Comunità economica europea, il quale prescrive « la semplificazione delle formalità cui sono sottoposti il reciproco riconoscimento e la reciproca esecuzione delle decisioni giudiziarie e delle sentenze arbitrali ».

Infine desidero fare una proposta che ha lo scopo di alleviare alcuni uffici di cancelleria da un lavoro massacrante quanto inutile; mi riferisco all'iscrizione a ruolo dei processi.

Ritengo sia ormai tempo che all'atto della iscrizione a ruolo della causa venga versata a fondo perduto una tassa fissa a seconda del valore della causa; in conseguenza tutti gli atti del processo dovrebbero essere esenti da bollo e non dovrebbero più usarsi marche di scambio e di produzione.

78^a Seduta (5 maggio 1971)

Queste, onorevoli senatori, sono, a mio avviso, le linee maestre su cui deve essere avviata la riforma del nostro Codice di rito.

Dichiaro di avere apprezzato certi rilievi critici mossi al disegno governativo dai senatori Zuccalà e Follieri, però reputo quei rilievi troppo timidi per potere affrontare un discorso serio e veramente innovatore. Mi auguro che quei rilievi possano essere approfonditi e meglio precisati nel corso dell'esame delle singole norme. Anche perchè esiste nel Paese e fra gli operatori del diritto una viva attesa per la soluzione democratica della crisi che travaglia la Giustizia.

Spetta a noi dimostrare che nel Parlamento esiste una precisa volontà politica di portare finalmente a soluzione uno dei problemi fondamentali per la giustizia del nostro Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il senatore Maccarrone per la sua brillante esposizione; se nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta per dar modo a tutti i commissari di meditare ed approfondire gli argomenti trattati.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 12,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore delegato per i resoconti stenografici
Dott ENRICO ALFONSI