SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2ª COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 23 GIUGNO 1971

(82ª seduta, in sede deliberante e redigente)

Presidenza del Presidente CASSIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE REDIGENTE

Seguito e rinvio della discussione:

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

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 1219, 1224
FILETTI 1220

IN SEDE DELIBERANTE

Discussione congiunta e rinvio:

« Norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari » **(832)** (*D'iniziativa dei senatori Zuccalà ed altri*):

« Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari » **(1670)** (*Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Pintus; Micheli Pietro; Micheli Pietro ed altri; Cavallari ed altri*):

PRESIDENTE 1224, 1229
COPPOLA, *relatore alla Commissione* 1224, 1228
ZUCCALÀ 1228

La seduta ha inizio alle ore 11.

Sono presenti i senatori: Bardi, Carraro, Cassiani, Cerami, Coppola, Dal Falco, Darè, Fenoaltea, Filetti, Lugnano, Maccarrone Pietro, Maris, Montini, Petrone, Piccolo, Serra, Tedesco Giglia, Tropeano e Zuccalà.

Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia Pellicani.

TEDESCO, *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

IN SEDE REDIGENTE

Seguito e rinvio della discussione del disegno di legge:

« Riforma del Codice di procedura civile » (322)

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

Proseguiamo, dunque, la discussione generale che fu rinviata il 19 maggio scorso.

F I L E T T I . Prima di entrare ad esaminare il merito del disegno di legge sottoposto alla nostra attenzione, mi pare opportuno sottolineare cronologicamente quelli che furono i lavori predisposti al fine della emanazione del Codice di procedura civile.

È risaputo che la riforma del Codice di procedura civile venne sottoposta all'attenzione del Governo di allora sin dal 1924 con la nomina di una Commissione reale che si sarebbe dovuta occupare della riforma di tutti i codici. Venne costituita una Sottocommissione per il Codice di procedura civile, presieduta dal Mortara, il quale a sua volta diede incarico al professor Carnelutti di predisporre un progetto che, elaborato poi dalla Commissione, venne sottoposto alla revisione del ministro Rocco; il lavoro venne interrotto in seguito alla morte del Rocco. Ripresi i lavori dal ministro De Francisci, fu predisposto un nuovo progetto negli anni 1933 e 1934 dal Redenti. Successivamente il ministro Solmi elaborò un progetto preliminare, valendosi dell'opera di un comitato di magistrati; questo progetto dopo essere stato sottoposto ai pareri degli organi tecnici (Corti giudiziarie, Ordini forensi, Università, Confederazioni nazionali) fu rielaborato quale progetto definitivo.

Nel 1939 il ministro di grazia e giustizia Grandi sulla base di tale progetto con sostanziali modificazioni, procedette personalmente alla revisione con l'assistenza di un ristretto comitato di giuristi (Conforti, Redenti, Calamandrei e Carnelutti), mentre contemporaneamente vi era un'altra Commissione parlamentare presieduta dal D'Amelio, che procedette per suo conto al lavoro di rielaborazione del progetto. Infine, fu costituito un comitato misto di magistrati, professori e avvocati che curò la fusione e il coordinamento dei due lavori, quello parlamentare e quello scientifico Con analogo procedimento venne inserito nel Codice anche il processo del lavoro.

Dalla relazione Grandi emerge che il vigente Codice di procedura civile, formato sotto riflessi eminentemente scientifici ed entrato in vigore il 21 aprile 1942, è frutto di tre fattori: il fattore tecnico-economico, in quanto il Codice del 1865 presupponeva un'economia ed una tecnica assai lontane da quelle poi raggiunte dalla civiltà nazionale ed alle quali la legislazione doveva adattarsi; il fattore scientifico, per i grandi progressi compiuti dalla scienza giuridica italiana nel campo del diritto processuale; il fattore politico, per cui le idee dominanti in quel momento dovevano condurre inevitabilmente ad un rafforzamento dell'autorità del giudice del processo.

I princìpi su cui si basa il vigente Codice di procedura civile si concretizzano in modo particolare nell'immediatezza, nella concentrazione e nell'oralità del procedimento. Nel volgere del tempo sono state apportate delle modifiche al Codice di procedura civile con le quali è stato attenuato il criterio dell'oralità; particolarmente l'articolo 180 del Codice di procedura civile stabiliva originariamente che la trattazione della causa davanti al giudice istruttore era sempre orale. La legge n. 581 del 1950 soppresse il termine « sempre » e dispose che il giudice tuttavia può autorizzare comunicazioni di comparse a norma dell'ultimo comma dell'articolo 170, rinviando la trattazione della causa. Si dice che la causa civile deve essere trattata oralmente, ma in effetti nella pratica ciò non avviene quasi mai, in quanto la trattazione della causa avviene sempre con lo scambio di scritti difensivi, di comparse o di memorie. Dalla legge del 1950 venne attenuato quello che era il principio delle preclusioni previsto dal Codice di procedura civile vigente, e sono state poi successivamente emanate varie modifiche con le leggi del 1956, n. 761, del 1958, n. 260, e del 1958, n. 315. Il nostro procedimento processuale poi trova riscontro nella Costituzione e particolarmente nelle norme di cui agli articoli 24, 25, 101, 103, 111 e 113.

Ciò puntualizzato, bisogna accertare se il Codice di procedura civile vigente sia oggi idoneo a che possano essere esaudite le esigenze dei cittadini nello svolgimento delle varie attività processuali. È da segnalare che in questi ultimi tempi le cause civili iscritte a ruolo hanno subìto una notevole

riduzione. Con riferimento al 1900 si è passati da 2.257.775 di cause civili iscritte a ruolo alle 459.091 del 1965. Il giudice conciliatore ha avuto ridotta la sua attività in maniera veramente rilevante perchè si è passati da 2.017.099 cause nel 1900 a 48.015 nel 1965. Parimenti si è avuta una rilevante diminuzione delle cause di Pretura, ed uno dei fenomeni più importanti è quello della rinuncia o cancellazione delle cause per il lungo corso cui sono soggette le medesime. Abbiamo un abbandono di cause nel corso del giudizio nella misura di circa il 60 per cento e ciò perchè la durata media di un giudizio civile è di circa 6 anni. A ciò si aggiunge l'alto costo del processo con somme piuttosto rilevanti; tutto ciò porta alle discrasie e al mutato funzionamento di quella che dovrebbe essere l'attività processuale civile.

Con il disegno di legge in esame non si propongono certamente radicali modifiche a quello che è il Codice di procedura civile vigente; prima della presentazione di questo disegno di legge sono stati rimessi ai vari organi, alle Corti d'appello, ai Consigli professionali, eccetera, dei quesiti per segnalare le varie deficienze o carenze dell'attuale Codice di procedura civile, e generalmente si è concluso con una soluzione piuttosto positiva nei suoi confronti. Evidentemente per procedere ad una radicale modifica dell'attuale Codice processuale civile vi è bisogno di uno studio molto più attento e molto più approfondito, ed è quindi apprezzabile che il Governo abbia presentato allo Stato un progetto di legge con il quale si modificano solo alcune norme in attesa di una definitiva revisione di quello che è l'attuale Codice di procedura civile. A me sembra, però, che per la soluzione di quello che è il problema processuale attuale non siano sufficienti solo delle norme codificate, ma è necessario assolutamente approntare mezzi più idonei, sia sotto riflessi soggettivi che sotto riflessi oggettivi. Il Codice vigente è entrato in vigore durante il periodo bellico, particolarmente nel 1942. Ricordo che allora, all'entrata in vigore di questo Codice, allorquando per un certo periodo di tempo fu sospesa l'attività processuale e fu concesso un termine per la riassunzione dei giudizi che allora erano in corso e per l'assegnazione ai singoli giudici istruttori, nei primi tempi, le cause civili si svolgevano con una certa celerità perchè al giudice istruttore venivano assegnati processi civili in numero piuttosto limitato e questi aveva modo e tempo di compulsare attentamente gli atti onde, all'atto della comparizione delle parti, era in grado di conoscere quelle che erano le questioni prospettate e quindi di dare un indirizzo unico e chiaro al giudizio che si proponeva al suo esame; ricordo che parecchi giudizi civili allora si svolsero celermente e si conclusero con sentenze definitive entro un termine piuttosto ristretto. Poi la mancanza di mezzi e di strumenti e il limitato numero di magistrati hanno portato ad un super-lavoro, ad un super-affollamento per cui siamo arrivati, al giorno d'oggi, ad una constatazione di carattere pratico che è quella per cui il giudice perviene all'udienza senza conoscere minimamente l'oggetto della controversia sottoposta al suo esame e, generalmente, si limita a fare una distribuzione delle cause rinviandole da un'udienza all'altra e riservando le sue determinazioni allorquando nel verbale di causa vi siano specifiche richieste istruttorie.

È quindi necessario, prima di procedere ad una riforma radicale, pensare alla riforma dell'ordinamento giudiziario e dare alla giustizia i mezzi idonei perchè possa effettivamente funzionare.

Innanzitutto mi sembra opportuno — ove non si voglia costituire il cosiddetto giudice unico, e quindi non si vogliano abolire le preture, ed ove l'organo collegiale possa permanere soltanto in grado di appello — esaminare attentamente quello che costituisce l'istituto della competenza per valore e della competenza per materia.

A me pare infatti che debbano essere elevati rilevantemente i minimi di competenza per valore, particolarmente per quanto concerne il giudice conciliatore ed anche per quanto concerne il pretore ove si pensi di mantenere l'istituzione delle preture.

È poi importante soffermarsi sulla competenza per materia perchè, a volte, molti processi si procrastinano nel tempo al solo

fine di discutere e deliberare in ordine alla competenza per materia di uno o di altro organo giudiziario. Personalmente, ritengo che solo in casi eccezionalissimi debba ricorrersi ad una specifica competenza per materia; non vi è — ad esempio — alcun motivo perchè, in materia di imposte e tasse, di previdenza e di assistenza, la competenza per materia sia devoluta in primo grado esclusivamente al tribunale con esclusione del pretore anche per giudizi di particolare tenuità.

Sarebbe poi opportuno che il numero dei componenti i collegi giudicanti venga ridotto; non vi è alcun motivo perchè la Corte d'appello sia costituita da cinque membri, così come la Corte di cassazione sia composta di sette giudici.

È poi di particolare importanza realizzare la specializzazione dei giudici. La specializzazione del giudice nella materia propria di un determinato processo ben può contribuire alla definizione più celere e più congrua del processo stesso, in conformità ai principi di legge che regolano la materia del contendere.

Bisogna inoltre che il giudice vada in udienza con un numero adeguato di processi, numero che non deve essere elevato, onde possa avere cognizione esatta di quelli che sono i termini delle controversie sottoposte al suo esame.

Così come sembra necessaria ed irrinunciabile una modifica del cosiddetto regime delle nullità, delle decadenze, delle inammissibilità; e sarebbe anche opportuno che il giudice, anzichè dilungarsi troppo nelle motivazioni delle sentenze, attingendo spesso a quelle che sono le massime, che poi riporta nelle sentenze stesse, o copiazzando da altre sentenze, motivasse in modo sintetico il proprio convincimento.

Il disegno di legge in esame cerca di porre rimedio ad alcune delle carenze che, in atto, caratterizzano il processo civile. Ad esempio, riduce (piuttosto lievemente per la verità), i termini di comparizione ed attenua i compiti dei cancellieri (cosa che di fatto già avviene in pratica, la scrittura dell'originale della sentenza non deve essere fatta dal cancelliere); inoltre, al fine di accelerare il deposito delle sentenze, elimina la sottoscrizione di determinati elementi del collegio giudicante; abolisce le cauzioni per spese e depositi per multa che, peraltro, non avevano alcun effetto pratico in considerazione della loro risibile entità; istituisce il principio del libero scambio degli scritti difensivi che, in effetti, di fatto suole attualmente avvenire.

Mediante le proposte innovazioni si vuole pervenire ad un procedimento accelerato, ma io ritengo che si tratti solamente di espedienti di carattere contingente che non porteranno ad un fine pratico, se continueranno a sussistere le carenze di mezzi e strumenti che oggi affliggono il funzionamento della giustizia.

Una parte importante del nostro Codice procedurale è certamente quella che si riferisce al processo di esecuzione. Tale processo dovrebbe essere più spedito ma, a quanto pare, a ciò non si vuole pervenire se è vero — come è vero — che noi abbiamo recentemente licenziato un progetto di legge con il quale si concedono ulteriori dilazioni in sede di esecuzione e, particolarmente, in sede di conversione del pignoramento.

È innanzitutto da sottolineare la necessità che tutti i processi di esecuzione, quando fanno riferimento ad uno stesso debitore ed abbiano per oggetto gli stessi beni pignorati, siano sempre unificati. In proposito, esiste una specifica norma del Codice di procedura civile ma, in effetti, nella pratica, essa non si applica; è quindi indispensabile che, all'uopo, sia introdotta una norma di carattere rigoroso, che preveda sanzioni di un certo rilievo per il caso di mancata unificazione del processo esecutivo nelle ipotesi previste dalla legge; in tale modo saranno adottate decisioni univoche, senza inutili e dannose remore nell'espletamento del procedimento di esecuzione.

Per accelerare il procedimento di esecuzione dovrebbe, in molti casi, eliminarsi la cosiddetta fase di comparizione delle parti, perchè molti provvedimenti ben possono essere emessi mediante decreto, così come oggi avviene in tema di fissazione della vendita di beni immobili pignorati di esiguo valore; questo valore dovrebbe essere portato

ad ammontare molto più elevato, stabilendo un termine entro il quale possa proporsi opposizione avverso il decreto che ha disposto la vendita *inaudita altera parte.*

A tutti i provvedimenti in materia esecutiva, e particolarmente alle ordinanze, dovrebbe essere data efficacia esecutiva; e ciò dovrebbe essere fatto in modo peculiare per le ordinanze di assegnazione del credito.

Una particolare attenzione, inoltre, deve essere prestata all'istituto dell'esecuzione degli obblighi di fare, cioè a quell'istituto che è disciplinato dall'articolo 612 del Codice di procedura civile e che spesso dà luogo a contestazioni ed a remore in quanto, in fase di esecuzione di opere, molte volte si innesta *ex novo* una nuova fase del giudizio di cognizione.

La procedura dell'esecuzione degli obblighi di fare deve essere chiaramente estesa anche alla consegna della prole. Non abbiamo nel nostro Codice di procedura civile (e in proposito non vi è alcun riferimento neanche nel Codice civile) alcuna norma in ordine all'esecuzione di un provvedimento reso dal presidente del tribunale o dal giudice istruttore — in sede di giudizio di separazione dei coniugi — circa la esecuzione dell'ordine di consegna della prole.

Si è discusso molto, in dottrina ed in giurisprudenza, per stabilire se, nel caso in questione, siano applicabili le modalità previste per l'esecuzione dell'obbligo di fare o per l'esecuzione di consegna o di rilascio.

È opportuno, a mio avviso, che la consegna della prole venga disciplinata secondo le modalità previste per l'esecuzione degli obblighi di fare.

È altresì importante disciplinare meglio la opposizione di terzo in sede di esecuzione, in quanto spesso tale opposizione serve a ritardare la definizione del processo civile; attualmente, si discute se l'opposizione di terzo possa essere proposta anche dopo che sia stata disposta e non sia stata ancora eseguita la vendita. Infatti, la dizione della disposizione di legge al riguardo non è molto chiara; appare necessario stabilire che l'opposizione di terzo possa proporsi soltanto prima che sia disposta la vendita, al fine di evitare ritardi nello svolgimento e nella definizione del processo esecutivo.

Uno degli istituti più importanti che dà oggi luogo a numerose lagnanze e difficoltà è quello del sequestro e, particolarmente, del sequestro giudiziario. È risaputo che tale sequestro, anche se dichiarato inefficace o revocato con una sentenza di primo grado, ed anche se tale sentenza viene confermata in grado di appello, permane in vita fino a quando non interviene un giudizio definitivo del Supremo Collegio, cioè fino a quando non si formi il giudicato della sentenza di merito. Poichè il sequestro giudiziario, a volte, in caso di eccezionale urgenza, può essere anche pronunciato *inaudita altera parte,* si verificano spesso difficoltà di carattere pratico piuttosto rilevanti perchè, per la definitiva revoca del sequestro medesimo, a volte affrettatamente ed ingiustamente concesso, si devono attendere spesso molti anni con grave danno della parte che risulterà vittoriosa. Uno degli espedienti spesso utilizzati nella partica giudiziaria è il ricorso all'articolo 700 del Codice di procedura civile che sovente costituisce il toccasana per ottenere — frequentemente a torto — un effetto pratico immediato. Il procedimento ex articolo 700, che dovrebbe servire a ottenere provvedimenti immediati nei casi che non siano espressamente disciplinati nei procedimenti immediati o di urgenza previsti dall'attuale Codice di procedura civile, arreca talune volte gravissimo nocumento agli interessi ed ai diritti della parte che lo subisce, in quanto è molto facile presentarsi davanti al pretore, sottoporgli la questione in maniera artificiosa e carpire un provvedimento il quale potrà essere caducato solo con la sentenza di carattere definitivo, perchè durante il corso del giudizio di merito, sia che questo si svolga davanti al giudice che abbia emesso il provvedimento in base all'articolo 700, sia dinanzi ad altro giudice, non può mai essere revocato o modificato.

Infine, mi sembra opportuno soffermarmi brevemente su quanto riguarda la vendita di beni ereditari. Tale vendita viene disciplinata in parte del Codice civile, in parte del Codice di procedura civile; in ordine ad essa sono sorte varie contestazioni sia al fine di deter-

minare l'organo competente a emettere il provvedimento di autorizzazione a vendere, sia per quanto riflette la necessità di procedere a determinate vendite, previo o meno inventario dei beni stessi, specie quando si tratta di beni ereditari spettanti al minore. Su questo argomento occorrono opportuni chiarimenti al fine di disciplinare meglio quella che è l'attuale codificazione che trova riscontro nel Codice civile (articoli 320 e 375) e nell'articolo 747 del Codice di procedura civile.

Non ho altro da aggiungere. Do l'assenso — a nome anche del Gruppo al quale appartengo — all'approvazione del disegno di legge governativo. È necessario, però, che effettivamente il nuovo processo civile si svolga in Italia con maggiore speditezza e che esso sia idoneo a tutelare le legittime aspettative delle parti contendenti; a tal fine è preminente approntare i mezzi necessari perchè la giustizia possa realmente funzionare nel nostro Paese.

P R E S I D E N T E . Poichè nessuno domanda di parlare, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

IN SEDE DELIBERANTE

Discussione congiunta e rinvio dei disegni di legge:

« Norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari » (832), d'iniziativa dei senatori Zuccalà ed altri;

« Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari » (1670) (*Approvato dalla Comera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Pintus; Micheli Pietro; Micheli Pietro ed altri; Cavallari ed altri*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari », d'iniziativa dei senatori Zuccalà, Fenoaltea, Bardi, Bermani, Mancini e Catellani e « Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari », già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Pintus, Micheli Pietro, La Loggia, Rognoni, Pennacchini, Castelli, Andreoni, Vaghi, Sangalli, Patrini, Cavallari, Ianniello, Isgrò, Girardin, Canestrari e Fornale.

Data l'identità della materia dei due disegni di legge, propongo che la discussione generale di essi avvenga congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

C O P P O L A , *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevoli colleghi; mi limiterò ad una breve e sintetica relazione introduttiva, salvo poi approfondire l'argomento nelle successive sedute.

Il disegno di legge n. 1670, che ci viene dalla Camera, rappresenta l'insieme di diverse iniziative, di cui alcune parlamentari ed una governativa.

In Senato, poi, è stato presentato un altro provvedimento, recante la firma dei senatori Zuccalà, Fenoaltea, Bardi, Bermani, Mancini e Catellani; data l'identità della materia, tratterò i due provvedimenti unitariamente; successivamente esamineremo i punti in cui i due disegni di legge differiscono.

Il problema dell'adeguamento del servizio dei protesti cambiari alle mutate nuove esigenze, conseguenza dell'evoluzione economica e sociale che nell'ultimo trentennio ha determinato l'uso sempre più diffuso del titolo cambiario, è già stato affrontato nelle precedenti legislature con alcune iniziative, per lo più per inziativa del Governo.

Nella terza legislatura c'è stato il disegno di legge n. 1075 presentato dal ministro Gonella; il testo, recante « Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari » comportò notevoli discussioni sia al Senato che alla Camera e non ricevette la definitiva approvazione per la sopravvenuta fine della legislatura. Nella Quarta legislatura il disegno di legge fu ripreso dal ministro Reale, che prese in esame i singoli articoli nei testi rispettivamente approvati dalla Camera e dal Senato nel corso della precedente legislatura e adottò, di norma,

quelle disposizioni che avevano avuto la congiunta approvazione delle due Camere e, in alcuni altri casi, quelle che, di volta in volta, apparivano preferibili per la completezza della regolamentazione e per la conformità alle direttive generali ispiratrici del disegno di legge. Pero anche questa volta il provvedimento non ebbe l'onore di arrivare alla definitiva approvazione per il termine sopraggiunto della legislatura. In questa legislatura abbiamo assistito ad una vera e propria proliferazione di proposte di legge, soprattutto alla Camera; qui in Senato, oltre a quella in discussione, ce ne era anche un'altra presentata dal collega Celidonio che, per verità, non si occupava specificamente di questa materia, ma che tendeva a introdurre nell'ordinamento la cosiddetta clausola « senza spese » per cambiali di importo inferiore alle centomila lire.

Detto questo bisogna aggiungere che, in presenza di questa serie di iniziative, la Camera, fin dall'inizio della legislatura, di fronte anche alla complessità del problema che riveste anche aspetti di ordine tecnico oltre che giuridico e di carattere sociale ed economico ,dopo aver discusso nelle linee generali i vari disegni di legge, prese la decisione di demandare a un Comitato ristretto della Commissione giustizia, l'elaborazione di un testo unificato delle varie proposte di legge, decidendo anche di prendere a base il disegno di legge governativo. La discussione in seno a questa Sottocommissione è stata particolarmente esauriente ed approfondita ed ha comportato un lavoro veramente impegnativo, serio ed apprezzabile sotto tutti i punti di vista, perchè si trattava non solo di conciliare opposti punti di vista, ma anche di mediare e prendere in considerazione questa materia che di per sè non è particolarmente complessa, ma che viene complicata dalle richieste delle varie categorie che sono interessate sotto diversi profili alla regolamentazione dell'istituto del protesto cambiario; e quando si accenna a queste categorie di pubblici ufficiali interessati, non è estranea alla nostra, come alla considerazione del legislatore dell'altro ramo del Parlamento, non solo e non tanto questa esigenza di carattere organizzativo e funzionale o di competenza, ma soprattutto quella di interesse generale del pubblico, del cittadino, tenuto proprio conto dell'importanza e diffusione che la circolazione cambiaria è venuta via via prendendo.

Come i colleghi sanno, questo problema del protesto, sia in dottrina che nella giurisprudenza, è stato trattato, in questi ultimi tempi, in maniera abbastanza esauriente. In sede dottrinale e parlamentare sostanzialmente due sono le correnti che hanno avuto maggiore e più concreta affermazione: quella che tende a risolvere il problema attraverso la domiciliazione, obbligatoria oppure volontaria, delle cambiali presso le agenzie di credito o i pubblici ufficiali abilitati ad elevare il protesto; e quella dell'interpello a mezzo di persona di fiducia del pubblico ufficiale (il cosiddetto presentatore) La novità delle varie proposte di legge al nostro esame è rappresentata proprio dalla introduzione di questa nuova figura del presentatore che viene presa in considerazione sotto diversi aspetti e sulla quale ci dovremo particolarmente intrattenere.

Per quanto concerne la domiciliazione obbligatoria si è discusso molto, ma si è arrivati alla conclusione che questa tesi non può essere presa in considerazione per il contrasto evidente che esiste con la legge uniforme cambiaria. Poichè — come sapete — la legge italiana è agganciata ad una convenzione di carattere internazionale e tenuto conto della natura giuridica di questo tipo di obbligazione definito dalla dottrina come obbligazione « querable » e non « portable », la obbligatorietà della domiciliazione è stata ritenuta in contrasto con la legge internazionale.

Maggiore possibilità di affermazione e di non contrasto con la legge uniforme cambiaria trova la tesi della domiciliazione volontaria perchè è il debitore che stabilisce di eleggere un domicilio facoltativo, cioè si tratta di una scelta fatta dall'interessato che non troverebbe qiundi nessun ostacolo di natura giuridica. È stato, comunque, considerato che anche l'applicazione di questa unica scelta di domiciliazione volontaria come mezzo idoneo per risolvere il problema della quantità dei protesti non risolverebbe tutto il problema, perchè, anche prevedendo delle

forme di incentivazione attraverso la riduzione dell'imposta di bollo, non sarebbero molte le persone che si avvarrebbero di questo sistema. Infatti, a parte la entità e la modestia della riduzione, il debitore preferisce sempre il sistema della domiciliazione diretta che gli consente un termine più allungato per il pagamento e inoltre di essere interpellato direttamente nel luogo che preferisce.

Di fronte a queste osservazioni, si è ritenuto opportuno introdurre la figura del presentatore. Come sapete, per quanto riguarda questa figura nuova, da alcune categorie, precisamente da quella dei notai, era stata richiesta la designazione di una persona di fiducia dei notai stessi, senza alcuna garanzia nella scelta, ma soprattutto senza creare il presupposto per aversi la figura del pubblico ufficiale. Infatti, alla figura del presentatore bisogna conferire necessariamente, per le ragioni che diremo tra poco, la veste di pubblico ufficiale, sia pure occasionale, non avendo egli una investitura che provenga da una pubblica autorità. La designazione che venisse dal privato, come persona di fiducia, non risponde assolutamente ad alcuna esigenza di ordine giuridico, per cui il disegno di legge governativo ha preso in considerazione di introdurre la figura del presentatore, però attraverso la nomina da parte dell'autorità giudiziaria o la formazione precedente e preliminare di un albo dei presentatori da iscriversi presso il tribunale competente per territorio.

Quella indicazione prevista e richiesta dai notai non era così peregrina come può apparire a prima vista, ma rispondeva sotto un certo profilo alla legalizzazione di una situazione di fatto che oggi nella prassi, secondo l'ordinamento vigente, accade. Ma — ripeto — per le considerazioni dette prima, questa tesi non è stata presa assolutamente in considerazione ed allora è stata prevista questa categoria dei presentatori che è configurata organicamente nel nuovo disegno di legge al nostro esame.

L'introduzione della figura giuridica del presentatore, già sufficientemente delineata nei precedenti disegni di legge, a nostro parere ed anche a parere della Commissione giustizia della Camera dei deputati che l'ha approvata in sede legislativa, non contrasta con la Convenzione di Ginevra del 7 giugno 1930 che, con l'articolo 8, devolve alla legislazione dello Stato sul cui territorio deve essere elevato « la forme et les delais du protêt », mentre l'articolo 44 della prima convenzione internazionale impone solamente « l'acte authentique ». L'articolo 51 del regio decreto 14 dicembre 1933, n. 1669, ripete la identica disposizione, ma non si dubita che il protesto più che in un atto autentico debba consistere in un atto pubblico in quanto contiene la rappresentazione di quanto si e svolto alla presenza del pubblico ufficiale e, da questi redatto, accerta la mancanza di accettazione di pagamento.

La configurazione giuridica del protesto come atto pubblico non impedisce, però, che alla sua formazione concorra più di una persona, perchè ai fini dell'osservanza della legge uniforme sulla cambiale decisivo è soltanto che non ne risulti snaturata la natura pubblica dell'atto di protesto. Ciò certamente si consegue qualora il presentatore, mentre non costituisce un elemento estraneo all'organo autorizzato dalla legge ad attribuire all'atto pubblica fede, bensì un elemento sussidiario dell'organo stesso, nel cui nome e sotto la cui responsabilità egli agisca, sia poi esso stesso un pubblico ufficiale.

In tal modo la diversità fisica tra l'autore della presentazione del titolo e della ricezione della dichiarazione del debitore (presentatore) da una parte e l'autore del verbale di protesto (notaio o ufficiale giudiziario) dall'altra, non ha rilevanza alcuna ai fini della qualificazione del documento come atto pubblico perchè quanto in esso affermato proviene totalmente da pubblico ufficiale e la documentazione ha, pertanto, valore probatorio sino a querela di falso.

La contestualità della separazione cronologica delle due fasi concettualmente non è di per se stessa di ostacolo a questa figura complessa di atto, anzitutto perchè la Convenzione di Ginevra non ha inserito tra le modalità questa contestualità, e poi perchè abbiamo nel nostro ordinamento anche altri esempi e casi di atti complessi, cioè costruiti in due fasi, che non richiedono necessaria-

mente il requisito della contestualità perchè l'atto esplichi la propria efficacia. Mi dicono che in diritto processuale la notificazione è fatta in questo senso. Io non ne conosco con esattezza le implicazioni, ma vorrei prendere ad esempio, per quanto non sia perfettamente calzante, l'atto di donazione: la donazione può avere luogo solo attraverso la manifestazione della volontà del donante, poi ha luogo l'atto successivo, redatto anche da un altro pubblico ufficiale, che comporta l'accettazione del destinatario della liberalità, naturalmente con termini, con notifiche, con modalità previste espressamente dalla legge. Come ho detto, concettualmente la dottrina non solleva eccezioni in ordine a questa vicenda della contestualità e il punto fondamentale ai fini che più direttamente ci interessano è quello della investitura, da parte dell'autorità costituita (vedremo poi quale) della funzione di pubblico ufficiale anche per il presentatore.

Questo era uno dei problemi di fondo che si sono trovati davanti i nostri colleghi della Camera e che oggi noi dobbiamo esaminare ed approfondire.

Vi sono, poi, degli aspetti particolari e delle novità. Voi sapete che la competenza primaria ad elevare il protesto secondo l'ordinamento vigente, che risale al regio decreto 14 dicembre 1933, n. 1669 e 21 dicembre 1933 n. 1736, spetta ai notai, agli ufficiali giudiziari e, in via secondaria e subordinata, anche ai segretari comunali. Con il disegno di legge al nostro esame la competenza primaria è data a quattro categorie sullo stesso piano: al notaio, all'ufficiale giudiziario, all'aiutante dell'ufficiale giudiziario e al segretario comunale; quest'ultimo aveva già questa competenza, ma ora gli viene attribuita in maniera primaria senza nessuna limitazione ed esclusione. La novità è l'attribuzione della competenza agli aiutanti dell'ufficiale giudiziario, i quali non l'avevano e nel loro ordinamento dipendevano dall'ufficio unico previsto nelle varie circoscrizioni giudiziarie, per cui esercitavano queste mansioni non autonomamente, ma subordinatamente agli ufficiali giudiziari. Dobbiamo quindi registrare l'estensione delle competenze ad altre categorie. Bisogna anche tener presente che per i notai, per gli ufficiali giudiziari, per i segretari comunali sono previsti i presentatori, ma non per l'aiutante dell'ufficiale giudiziario; ai notai è possibile la nomina in via principale di due presentatori, poi in via eccezionale anche di altri, fino a raggiungere il numero massimo di sei secondo le circostanze e secondo le sedi e, vorrei dire, anche secondo il periodo della scadenza; infatti, l'organizzazione degli uffici non è stabile, lo è certamente di fatto perchè non è possibile servirsi della collaborazione di alcuni aiutanti per un certo periodo e poi licenziarli in altri periodi, però per un'abitudine che non ha una spiegazione logica vi sono periodi di particolare intensità nella sottoscrizione degli effetti cambiari e nelle scadenze; è, infatti, abitudine degli italiani far cadere le scadenze in determinati periodi fissi, o alla fine o alla metà del mese, oppure in coincidenza con scadenze consuetudinarie dipendenti dalle situazioni ambientali, per esempio nei paesi agricoli vengono fissate in coincidenza con la raccolta dei prodotti, in altri casi con il pagamento della tredicesima, e così via. Quindi, praticamente è prevista questa maggiore elasticità nella nomina.

Per gli aiutanti degli ufficiali giudiziari è prevista la possibilità di avvalersi dei dipendenti dell'amministrazione della giustizia; questa è una espressione non proprio precisa per cui dovremmo fermarci anche a stabilire chi sono i dipendenti dell'amministrazione della giustizia e vedremo se il Governo potrà darci dei lumi anche sull'utilizzazione degli amanuensi, che esistono presso alcuni uffici, di cui non conosco la configurazione giuridica, ma che certamente traggono dalla loro attivita mezzi molto esigui.

Il segretario comunale potrà poi servirsi eventualmente, per la presentazione del titolo, dei messi comunali. Il disegno di legge considera anche quali sono le modalità per la nomina e i requisiti che debbono avere i presentatori; i requisiti sono quelli occorrenti per i fidefacienti, cioè una sorta di testimoni particolari previsti dall'ordinamento notarile Sono previsti anche determinati titoli di studio per ottenere l'iscrizione all'Albo, salvo il ricorso ad una disposizione di carattere transitorio per utilizzare il personale attualmente in servizio. È necessario anche non aver riportato condanne per delitti non

colposi. Il disegno di legge, infine, organizza tutto il sistema per la formazione degli albi e per la nomina da parte del Presidente del tribunale.

Vi è inoltre tutta la parte che riguarda le attribuzioni ai presentatori e le modalità per la presentazione del titolo; a questo proposito vi è stata una discussione molto laboriosa perchè da alcune parti si pensava di introdurre il sistema di presentare non il titolo originario, ma una copia fotostatica dello stesso allo scopo di evitare la circolazione di questa massa di titoli i cui portatori in quest'ultimo periodo sono stati oggetto di frequenti tentativi di aggressione o di rapina dei quali alcuni, purtroppo, hanno avuto esito positivo.

Il problema che si pone anche per la questione dei valori conseguenti alla richiesta di pagamento non è stato possibile risolverlo e accettare la richiesta della esibizione del titolo non originario proprio perchè, tenendo conto della natura giuridica della obbligazione, la legge dispone che bisogna richiedere il pagamento del titolo al domicilio.

L'articolo 6 prevede l'alternativa della domiciliazione volontaria stabilendo che per le cambiali che sono emesse presso un istituto di credito vi è un'imposta di bollo del cinque per mille (che corrisponde all'aliquota attuale), mentre vi sarebbe un inasprimento nella misura dell'uno per mille (raggiungeremmo il sei per mille) nel caso di titolo emesso con qualsiasi altro domicilio.

La domiciliazione volontaria porta ad una altra conseguenza, come vedremo, perchè nel caso di domiciliazione presso un istituto di credito o un pubblico ufficiale, si avrà una decurtazione dell'importo delle spese (ridotte alla metà) mentre nei casi diversi le spese saranno quelle previste dal provvedimento.

Il disegno di legge stabilisce inoltre — e questo è un fatto nuovo — in maniera uniforme l'importo delle spese e delle indennità; prevede pertanto un diritto di protesto in sostituzione di ogni altro compenso previsto dalle vigenti disposizioni di legge nella misura del tre per mille sull'importo e, comunque, nella misura non inferiore a lire 350 o superiore a lire 5.000.

Questa disposizione, ripeto, vale per tutte le categorie e quindi uniforma il trattamento dei costi stabilendo un principio che reputo veramente apprezzabile. Infatti, fino ad ora le varie categorie dei pubblici ufficiali hanno adottato un trattamento tariffario differenziato, per cui può accadere che un medesimo effetto cambiario se è levato da una categoria paga un certo prezzo mentre, se è levato da un'altra categoria paga un prezzo diverso.

Questa unificazione del diritto di protesto, pertanto, costituisce uno dei tanti elementi positivi del provvedimento in esame .

All'articolo 9 sono previste le indennità di accesso — ed anche in questo caso si è usato un criterio unitario — computate sulla base dei percorsi di andata e ritorno effettuati dai pubblici ufficiali per ogni atto compiuto fuori dell'edificio sede di lavoro. Per la verità, l'adozione del criterio della distanza chilometrica ha dato luogo a qualche perplessità tenendo conto delle attuali difficoltà della circolazione e dei mezzi di trasporto che, in taluni casi, avrebbero potuto danneggiare qualche categoria favorendone altre; si è così fatta la proposta di tener conto dell'orario anzichè della distanza ma alla fine, in ossequio ad un principio di ordine generale, si è preferito adottare il secondo sistema.

Vi è poi, all'articolo 10, un altro punto molto importante che attiene ai termini ed alle modalità di consegna dei titoli ai pubblici ufficiali.

Z U C C A L À . Mi permetta una domanda, senatore Coppola: all'interno delle varie categorie si è prevista la divisione dei proventi o no? Cioè, si è stabilito quanto spetta al notaio o al presentatore?

C O P P O L A , *relatore alla Commissione.* Ciò non è stato previsto per il diritto di protesto bensì per le spese; comunque, di questo problema ne riparleremo.

Tornando all'articolo 10 desidero dire che della questione dei termini e modalità di consegna dei titoli ai pubblici ufficiali se ne occupa in modo particolare anche il disegno di legge n. 832 predisposto dal senatore Zuccalà ed altri.

In sostanza, la disposizione di cui trattasi mira ad abolire ed evitare quegli abusi fre

quenti, per non dire permanenti, effettuati dagli istituti di credito; come sapete, la cambiale — fino a questo momento — era pagabile nel giorno successivo alla scadenza dell'effetto. Però, di fatto, accadeva sempre che gli istituti di credito trattenessero, illegittimamente, questi titoli fino all'apertura dello sportello bancario del secondo giorno utile consegnandoli ai pubblici ufficiali solo alla chiusura dello sportello stesso; questo allo scopo di usufruire delle cosidette proroghe non previste, per la verità, da nessuna disposizione.

Il disegno di legge pervenutoci dalla Camera ed anche quello proposto dal senatore Zuccalà, come ho detto, fissano invece termini rigidi per la consegna dei titoli e stabiliscono anche sanzioni disciplinari e pecuniarie in caso di infrazioni. Si è altresì fissato un termine per la restiuzione o degli effetti protestati o della valuta ricevuta in pagamento e, la mancata osservanza di tali termini comporta, anche in questo caso, sanzioni disciplinari e pecuniarie.

Un'altra novità, prevista tanto dal testo approvato dalla Camera che da quello del collega Zuccalà, riguarda la possibilità della cancellazione del protesto cambiario allorchè il pagamento segua a distanza di poco tempo. Questa disciplina innovativa mi sembra molto opportuna in quanto mira ad evitare abusi e speculazioni particolarmente dannosi. A parte l'utilità che ne deriverà al debitore che ha subìto il protesto e lo vuole onorare successivamente, a distanza di poco tempo, e data anche la possibiiltà della cancellazione del protesto stesso. All'articolo 13 del provvedimento n. 2670 si precisa inoltre che il cancelliere provvede alla compilazione di un elenco nominativo dei debitori che hanno ottenuto la cancellaizone e che l'elenco è depositato ogni 15 giorni nella cancelleria per esclusivo uso d'ufficio e successivamente presso le camere di commercio per consentire la pubblicazione dei bollettini. In tal modo coloro che vogliono prendere cognizione della situazione debitoria dei vari soggetti hanno la possibilità di farlo.

Io non voglio aggiungere altro anche perchè si è detto di mantenerci un poco sulle generali ora, per dare maggiore ampiezza alla discussione successivamente; vorrei evidenziare, però, che il disegno di legge al nostro esame porta delle innovazioni notevoli che mirano soprattutto a una disciplina organica, tendente a rimuovere gli inconvenienti che, di fatto, si verificano in questo periodo; tende inoltre a legalizzare una situazione che, in vario modo, la magistratura sta perseguendo perchè naturalmente quasi tutti i pubblici ufficiali, o almeno molti di essi, non hanno la possibilità di svolgere il servizio cambiario in maniera precisa e corretta e, attraverso l'istituzione del presentatore, vuole dare la tranquillità anche ad altri pubblici ufficiali (che si guardano bene in questo momento o anche nei periodi precedenti, proprio per questa impossibilità di essere aderenti alla legge) e mira a rendere partecipi del servizio tutti i pubblici ufficiali, addivenendo così ad una ripartizione del lavoro che è appunto il problema fondamentale di questo disegno di legge. Infatti uno dei fenomeni più deprecabili che oggi viene segnalato è quello dell'accentramento, direi quasi del monopolio, nelle mani di pochi pubblici ufficiali, per modo che l'estensione di questa possibilità della levata del protesto possa conseguire l'effetto da una ripartizione del lavoro tra tutte le categorie interessate.

So che per questo provvedimento esiste una notevole aspettativa e attenzione; so, perchè voi stessi avete ricevuto dei messaggi da parte delle categorie interessate, che si tende far apparire questo disegno di legge come impostato a vantaggio di questa o quella categoria. Ritengo che, avendo evidenziato alcuni degli aspetti positivi, dovrà essere cura di questa Commissione di individuare quelle soluzioni che non interessano questo o quel settore, ma oggettivamente il servizio in sè, e soprattutto gli interessi di ordine generale dell'intera società.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 12,25.

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