SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2ª COMMISSIONE

(Giustizia)

90° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 NOVEMBRE 1971

Presidenza del Presidente CASSIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

Seguito della 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)** (*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*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*):

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 1312, 1315, 1317
COPPOLA, *relatore alla Commissione* . 1314, 1315 1316 e *passim*
FILETTI 1316
MARIS 1314
SALARI 1312, 1314, 1316, 1317
TROPEANO 1316

IN SEDE REDIGENTE

Discussione e rinvio:

« Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie » **(1885)** (*Testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Cacciatore ed altri; Coccia ed altri; Allocca e Bernardi; Girardin ed altri; Cacciatore ed altri*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*):

PRESIDENTE . . *Pag.* 1306, 1307, 1308 e *passim*
BARDI, *relatore alla Commissione* . . 1309, 1310
COPPOLA 1307, 1310
MARIS . . . . . 1306, 1307, 1308 e *passim*
MONTINI 1307
SALARI 1309
TROPEANO 1306, 1308, 1309

La seduta ha inizio alle ore 11,35.

Sono presenti i senatori: Bardi, Cassiani, Cerami, Cifarelli, Coppola, Dal Falco, Filet-

ti, Leone, Maris, Montini, Petrone, Salari, Serra, Tomassini, Tropeano, Zuccalà.

A norma dell'articolo 31, secondo comma, del Regolamento, il senatore Finizzi è sostituito dal senatore Balbo.

Intervengono il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Pennacchini ed il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale De Marzi.

T O M A S S I N I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

IN SEDE REDIGENTE

Discussione e rinvio del disegno di legge:

« Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie » (1885) (*Testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Cacciatore ed altri; Coccia ed altri; Allocca e Bernardi; Girardin ed altri; Cacciatore ed altri*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie », testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Cacciatore, Granzotto, Lattanzi, Alini, Carrara Sutour, Luzzatto; Coccia, Spagnoli, Valori, Benedetti, Cataldo, Guidi, Morvidi, Pellegrino, Pintor, Re Giuseppina, Rossinovich, Sabadini, Sgarbi Bompani Luciana, Sulotto, Sacchi, Tognoni, Traina, Tuccari; Allocca e Bernardi; Girardin, Zanibelli, De Poli, Cavallari, Pisicchio; Cacciatore, Granzotto, Lattanzi, Carrara Sutour, Alini; già approvato dalla Camera dei deputati.

Comunico agli onorevoli colleghi che il Presidente della 1ª Commissione ci ha fatto pervenire una lettera del seguente tenore:

« Illustre Presidente, a norma del secondo comma dell'articolo 39 del Regolamento, le chiedo che venga concessa alla 1ª Commissione una proroga del termine per l'emanazione del parere sul disegno di legge n. 1885, concernente " Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie " stante la necessità di un più attento esame delle norme in esso previste ».

M A R I S . Desidero innanzitutto far presente che noi siamo sempre pienamente disposti ad accogliere eventuali cortesi sollecitazioni in tal senso che ci vengano da altre Commissioni quando ci rendiamo conto che queste sono dettate da obiettive necessità, allo scopo di offrire a tutti la disponibilità di tempo necessaria per esaminare la materia da trattare con il massimo approfondimento; quando però ci accorgiamo che le cose non stanno così, allora anche il nostro atteggiamento cambia.

In particolare, per quanto riguarda la lettera inviataci dal Presidente della 1ª Commissione, con cui si chiede una proroga per la formulazione del parere sul disegno di legge in esame, debbo rilevare che tale richiesta è stata formulata dopo la scadenza dei termini regolamentari e quindi non può essere da noi presa in considerazione. Se infatti i termini decorrono senza che la competente Commissione abbia espresso il parere richiesto, si deve intendere che essa non reputa di doverne esprimere alcuno: non può, quindi, dopo che detti termini sono spirati, chiedere una proroga.

T R O P E A N O . Ritengo che, giunti a questo punto, sia necessario partire da un punto fermo: sarebbe bene, quindi, conoscere quando sono scaduti i primi termini.

P R E S I D E N T E . Sono scaduti alla fine del mese di ottobre.

T R O P E A N O . È chiaro pertanto che il Presidente della 1ª Commissione non può, dopo un mese dalla scadenza dei termini, chiederne una proroga; eventualmente avreb-

be dovuto chiederla prima della scadenza del termine ultimo e cioe prima della fine di ottobre.

Ora, poichè si tratta di un provvedimento che riveste un certo carattere di urgenza, proporrei di iniziare immediatamente la discussione così da concluderla con la massima rapidità, facendo sapere nel contempo, in via informale, alla 1ª Commissione che, ove volesse intanto far pervenire il suo parere, la nostra Commissione sarà ben lieta di tenerne conto.

P R E S I D E N T E . Ricordo agli onorevoli colleghi che eravamo rimasti d'accordo che questa mattina ci saremmo limitati ad ascoltare la relazione del senatore Bardi, rinviando quindi di un certo numero di giorni il seguito della discussione per consentire a tutti di meditare, con attenzione, sulla materia estremamente seria affrontata dal disegno di legge in titolo.

C O P P O L A . Poichè la lettera in questione contiene un richiamo al Regolamento (peraltro non pertinente perchè, come abbiamo assodato, i termini sono abbondantemente scaduti) e poichè evidentemente i rapporti tra le varie Commissioni debbono essere improntati ad un clima di collaborazione, per fugare qualsiasi sospetto che quella richiesta di ulteriore proroga di termini per la formulazione del parere possa essere un mezzo per ritardare la discussione del disegno di legge nella Commissione di merito, io proporrei — come è stato già suggerito dal senatore Tropeano e dall'onorevole Presidente — di ascoltare la relazione del senatore Bardi e di puntualizzare nel contempo la questione in una lettera di risposta al Presidente della 1ª Commissione, nella quale si dica che, sebbene i termini siano abbondantemente scaduti, questa Commissione ritiene di dover concedere un ulteriore termine, però con l'impegno di non fermare per ciò i propri lavori sul disegno di legge.

M A R I S . Ma noi non possiamo concedere proroghe di termini scaduti! Non possiamo quindi inviare lettere in tal senso.

C O P P O L A . Io faccio una questione di ordine essenzialmente pratico; non vorrei infatti che in Aula, ad un certo punto, ci venisse eccepita la mancanza del parere della Commissione affari costituzionali, il che evidentemente, trattandosi di un parere che secondo il nuovo Regolamento è obbligatorio, potrebbe bloccare la discussione del disegno di legge. Riterrei quindi opportuno valutare attentamente questa circostanza.

M O N T I N I . Forse non conosco esattamente il Regolamento ed il discorso del senatore Maris sul piano giuridico potrebbe essere ineccepibile: faccio presente però che finora, anche a termine scaduto, sono state avanzate richieste di proroghe e che queste sono state sempre concesse o comunque sono stati espressi pareri anche trascorsi i termini regolamentari.

M A R I S . Il fatto che ciò sia avvenuto non vuol dire niente!

M O N T I N I . Sono d'accordo sul fatto che si possa anche instaurare una prassi difforme da quella che è la norma: tuttavia mi domando se dobbiamo essere proprio noi a farlo per primi e senza alcun preavviso.

M A R I S . Il parere, senatore Coppola, potrà anche essere obbligatorio, ma è evidente che quando la Commissione che ne è investita non lo esprime entro i termini concessi si deve intendere che non lo voglia esprimere. Ritengo peraltro opportuno, a questo punto, richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi sugli articoli 39 e 40 del Regolamento. Il primo ed il secondo comma dell'articolo 39 recitano espressamente: « La Commissione incaricata di esprimere il parere dovrà comunicarlo entro un termine non superiore a 15 giorni, o 8 per i disegni di legge dichiarati urgenti, salvo la facoltà del Presidente del Senato, apprezzate le circostanze, di fissare un termine ridotto.

« Se detti termini decorrono senza che la Commissione faccia conoscere il proprio parere, si intende che essa non reputa di doverne esprimere alcuno, a meno che, su richiesta del Presidente dell'organo consultato, sia

stata concessa dalla Commissione competente per materia una proroga del termine, per un tempo che non può essere superiore a quello del termine originario ». Il che, evidentemente, sta a significare in maniera chiara ed univoca che la proroga deve essere richiesta eventualmente prima che spiri quel termine, che si verifichi cioè quel silenzio che è produttivo di effetti giuridici. La Commissione che è chiamata a concedere o negare questa proroga può peraltro concederla con un termine non superiore a quello originario: anche l'ulteriore termine che può essere accordato è quindi vincolante. Ora, nel nostro caso sono spirati, per così dire, tutti i possibili termini: quindi, anche volendo, non avremmo neanche la facoltà di concedere una ulteriore proroga. Si è già verificato infatti quel silenzio che determina come effetto giuridico una espressione precisa di volontà della Commissione consultata, quella cioè di non dare il parere, e, comunque, ove tempestivamente fossimo stati richiesti di una proroga, questa sarebbe anch'essa già scaduta in quanto si sarebbe potuta dare al massimo per 15 giorni.

È applicabile questa disciplina ai pareri obbligatori? In proposito l'ultimo comma dell'articolo 40 del Regolamento recita: « I pareri di cui al presente articolo (cioè i pareri obbligatori) sono espressi nei termini e con le modalità stabilite nel precedente articolo 39... »; vi è quindi una perfetta analogia tra i pareri obbligatori e quelli non obbligatori.

Suggerirei pertanto di limitarci a comunicare, per pura cortesia, alla 1ª Commissione che non possiamo concedere proroghe perchè — come ho dimostrato — non abbiamo più questa facoltà essendo scaduto ogni possibile termine, ma che comunque, essendo stata svolta la relazione ed essendo in corso la discussione del disegno di legge in questione, quando arriverà il parere di cui trattasi noi saremo lieti di tenerne il conto dovuto.

T R O P E A N O . A mio parere, piuttosto che dire « quando arriverà » sarebbe preferibile usare l'espressione « se dovesse pervenire ».

P R E S I D E N T E . Non si tratta evidentemente di un problema di rispetto o meno del Regolamento, ma di rapporti tra due Commissioni. Dal punto di vista formale ha quindi ragione il senatore Maris, ma dal punto di vista pratico il discorso cambia aspetto: non vorrei infatti — come ha già rilevato il senatore Coppola — che ci venisse eccepita poi in Aula la mancanza del parere della 1ª Commissione, soprattutto in considerazione della estrema delicatezza della materia. Tale eccezione costituirebbe una denunzia di deficienza da parte nostra, o comunque di carenza dei lavori della nostra Commissione, ed inoltre evidenzierebbe un delicato problema di rapporti tra due Commissioni.

A mio avviso, quindi, questa mattina potremmo ascoltare la relazione del senatore Bardi, comunicando nel contempo alla 1ª Commissione come stanno le cose.

M A R I S . Non possiamo certo violare il Regolamento per un senso di *fair play* nei confronti di un'altra Commissione!

P R E S I D E N T E . Poniamo il caso, senatore Maris, che il parere della 1ª Commissione ci pervenga tra alcuni giorni: ritengo che non lo respingeremo, in quanto il Regolamento non ci impone questo.

M A R I S . Potremmo rispondere alla 1ª Commissione che saremmo ben lieti di poter concedere la proroga richiesta, ma che purtroppo non siamo in condizioni di concederla perchè non ne abbiamo più la facoltà.

P R E S I D E N T E . Una risposta bisogna comunque pur darla a questa lettera: non è certo possibile lasciarla inevasa. Mi pare, peraltro, che in questa forma si salvino tutti i princìpi.

M A R I S . La risposta va data nel senso — insisto su questa precisa forma — che noi non possiamo concedere alcuna proroga: tuttavia, siccome è in corso la discussione, se la 1ª Commissione ci farà pervenire il suo parere, noi saremo lieti di tenerne conto.

P R E S I D E N T E . Poichè non si fanno altre osservazioni, rimane quindi così stabilito.

B A R D I , *relatore alla Commissione.* A questo punto ho il dovere di informare la Commissione, per le decisioni che riterrà di prendere al riguardo, che la 11ª Commissione ha espresso il seguente parere:

« La Commissione lavoro esprime parere favorevole per la parte di sua competenza, richiamando l'attenzione della Commissione di merito sull'opportunità di tenere presenti, per il necessario raccordo legislativo, le disposizioni contenute nello " Statuto dei lavoratori ".

L'11ª Commissione segnala anche l'opportunità di abbinare l'esame del disegno di legge in titolo con quello del disegno di legge n. 1938, presentato dai senatori Pozzar ed altri ».

P R E S I D E N T E . Questo eventuale abbinamento — salvo a tenere presente che il disegno di legge n. 1938 è assegnato alla nostra Commissione in sede referente — cambierebbe tutto, in quanto comporterebbe un rinvio per consentirci di mettere all'ordine del giorno anche il secondo provvedimento, che non è stato invece previsto nell'ordine del giorno odierno.

T R O P E A N O . La materia è d'interesse così vivo che i componenti la nostra Commissione, ancor prima che il disegno di legge fosse licenziato dalla Camera dei deputati, già seguivano, in gran parte, l'*iter* del provvedimento presso quel ramo del Parlamento; tuttavia vorrei far rilevare che per altri provvedimenti pervenutici dalla Camera — senza voler fare un riferimento specifico — questo è già successo. Comunque non voglio insistere su questo punto, ma soltanto dire che sul provvedimento è appuntata la attenzione della maggioranza della popolazione italiana e della classe lavoratrice nel suo complesso; pertanto è necessario che noi si faccia ogni sforzo per portarlo a compimento. Se questa mattina ascoltiamo la relazione, abbiamo otto giorni di tempo per meditarci sopra. Mi auguro che da parte di tutti i Gruppi non ci siano intendimenti innovatori rispetto al testo approvato dalla Commissione della Camera e mi auguro che il provvedimento, già nel corso della prossima seduta, possa avere la sanzione definitiva in questa sede, per poi portarlo all'approvazione con dichiarazioni di voto in Assemblea. Però io credo che una delle cose più serie che noi si possa fare in questo momento è quella di portarlo avanti.

S A L A R I . Signor Presidente, condivido anch'io le ragioni che rendono estremamente urgente questo provvedimento, però — non si interpretino male queste mie riserve — vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su di un fatto: noi stiamo riformando la procedura civile italiana in molteplici sedi; corriamo quindi il rischio di perdere un po' la visione del quadro complessivo della nostra procedura civile, proprio perchè, in ripetute occasioni, non facciamo che apportare modifiche a quello che è il sistema processuale italiano nel suo insieme. Vi è la riforma del Codice di procedura civile; adesso abbiamo la riforma del Codice di diritto del lavoro. Chi ha esaminato il provvedimento sulla disciplina delle locazioni avrà notato che tutta la complessa materia che scaturirà dalla sua applicazione viene devoluta al pretore. In tutte le altre leggi sulle locazioni di immobili urbani è ugualmente il pretore chiamato ad intervenire. Con le leggi sugli affitti agrari, sulla mezzadria, eccetera, non facciamo che apportare modifiche, anche di notevole rilievo, a tutto il nostro sistema processuale.

Desidero far presente, quindi, questo mio stato d'animo. Quale sistema processuale verrà fuori da queste modifiche che andiamo ad apportare con provvedimenti frammentari per i vari settori? Stiamo suddividendo infatti la società italiana in tanti settori, ciascuno dei quali beneficerà non solo di un diritto civile sostanziale diverso, ma si vedrà applicato anche un diritto processuale civile diverso. Vorrei perciò che la Commissione avesse un po' il panorama completo della situazione e che si soffermasse un pochino

a riflettere su di essa, perchè non vorrei che domani ci trovassimo di fronte ad un sistema di diritto sostanziale e ad un sistema di diritto processuale frazionato, disperso, come si verifica oggi per la proprietà terriera in Italia.

M A R I S . Comunque il punto di partenza è sempre quello della relazione!

C O P P O L A . Concordo con il senatore Maris, nel senso che forse nella relazione effettivamente possono emergere tante cose.

B A R D I , *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, per quanto concerne la questione dell'abbinamento, posso dire subito che ho esaminato il disegno di legge di iniziativa dei senatori Pozzar, Torelli e Colella ed ho constatato che esso, in sostanza, chiede l'estensione a tutti gli istituti di assistenza e di previdenza della norma con la quale questi istituti devono anticipare le spese per i consulenti tecnici d'ufficio. Siccome c'era stata un'interpretazione giurisprudenziale piuttosto difforme per cui soltanto l'Istituto della previdenza sociale veniva compreso tra gli istituti che avevano questo obbligo, allora con l'articolo unico del citato disegno di legge si mira ad estendere a tutti gli istituti di assistenza e di previdenza questo onere. Ora a me pare, però, che la sostanza di questa norma debba ritenersi assorbita dall'articolo 17 del disegno di legge n. 1885 che ci apprestiamo a discutere, in quanto in detto articolo si prevede l'anticipazione delle spese per tutti i giudizi di cui tratta la legge ed anche per i consulenti tecnici. Mi pare, perciò, che l'assorbimento sia evidente e che non vi debbano essere ostacoli per la discussione del disegno di legge.

P R E S I D E N T E . La invito, dunque, senatore Bardi, a riferire alla Commissione sul disegno di legge stesso.

B A R D I , *relatore alla Commissione.* Per quanto riguarda il provvedimento in discussione dirò subito, onorevole Presidente, che mi limiterò a fare una breve relazione su quelli che mi sembrano i punti più importanti del disegno di legge stesso, omettendo di fare cenno alle numerose precedenti proposte di legge che sono state presentate in materia nella passata legislatura e che non furono approvate per la fine della legislatura stessa.

In sostanza tutte queste proposte di legge partivano dalla stessa esigenza: l'indilazionabilità di una riforma del procedimento del lavoro in quanto la sua attuale regolamentazione non risponde alle esigenze di una società che voglia tutelare adeguatamente il diritto dei lavoratori, sia per la durata eccessiva dei giudizi che per il costo dei procedimenti.

Certamente sarebbe stato auspicabile trattare questa materia nel quadro generale di una riforma del Codice di procedura civile. Però è da rilevare che, siccome il procedimento del lavoro costituisce un corpo unico e completo nel nostro sistema, lo stralcio delle norme ad esso relative può avvenire senza particolare difficoltà.

Cercherò quindi di illustrare quali sono le caratteristiche principali di questo disegno di legge, che rappresenta un po' la unificazione di vari provvedimenti presentati alla Camera dei deputati. La storia dell'*iter* del provvedimento presso la Camera dei deputati è stata già parzialmente fatta dall'onorevole Presidente nella sua premessa, per cui non è necessario che mi ci soffermi ulteriormente. In effetti l'altro ramo del Parlamento ha compiuto un lavoro molto approfondito, attraverso anche lo studio di una Sottocommissione, che ha portato poi alla approvazione delle Commissioni giustizia e lavoro in seduta congiunta, in sede legislativa, del progetto di riforma che dobbiamo discutere.

Innanzitutto questo progetto di riforma prevede uno nuovo rito relativo alle controversie che vengono espressamente indicate nell'articolo 429 e che sono relative al rapporto di lavoro subordinato privato, anche se non inerente all'esercizio di una impresa, ai rapporti mezzadria, di colonìa parziaria, di compartecipazione agraria, nonchè di affitto a coltivatore diretto, a rapporti di agen-

zia e ad altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato, al rapporto di lavoro dei dipendenti di enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economiche, e infine a rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici o ad altri rapporti di lavoro che dalla legge nn sono devoluti ad altro giudice.

Quali sono le caratteristiche principali che regolano il giudizio di primo grado? Innanzitutto si stabilisce una competenza esclusiva del pretore, qualunque sia il valore della causa.

Per quanto riguarda la rappresentanza tecnica, si stabilisce che se il valore della causa non supera le lire 500.000, la parte può stare in giudizio personalmente.

Per quanto riguarda la forma della domanda, si stabilisce che essa viene proposta con ricorso da presentare al giudice competente.

Per ciò che concerne l'impulso processuale, il progetto di riforma lo affida al giudice della causa fin dal momento della fissazione della prima udienza e fino all'emanazione della sentenza.

Per quanto riguarda la trattazione della causa, sono accolti in sostanza i princìpi dell'oralità e della concentrazione perchè, a parte il ricorso e la memoria difensiva di costituzione del convenuto, il procedimento si svolge in forma orale e già alla prima udienza la causa può essere decisa dopo l'interrogatorio libero delle parti disposto dal giudice. È prevista anche la discussione orale della causa ed infine la decisione che il giudice può prendere anche nella prima udienza se la causa gli sembra sufficientemente istruita.

Per quanto concerne l'istruzione probatoria, è previsto il potere delle parti di richiedere mezzi di prova, ma è prevista altresì una preclusione per la richiesta di questi mezzi di prova, la quale si viene a realizzare per l'attore nel momento del deposito del ricorso e per il convenuto nel momento della scadenza del termine di costituzione. Tuttavia possono essere ammessi nuovi mezzi di prova se utili, e d'ufficio il giudice può anche ammettere mezzi di prova ritenuti opportuni. È prevista altresì l'ammissione della prova testimoniale fuori dei limiti stabiliti dal Codice civile.

Per quanto riguarda, poi, la formazione del convincimento del giudice, si stabilisce esplicitamente che egli può trarre il suo convincimento dall'interrogatorio libero delle parti, cui abbiamo fatto cenno poc'anzi, dalla mancata comparizione della parte alla prima udienza, dal contenuto del verbale di mancata conciliazione che ha preceduto la fase giudiziaria e dalla mancata contestazione da parte del convenuto di parte delle somme indicate, oppure dalla genericità delle contestazioni. Si richiede infatti che il convenuto specifichi chiaramente quali sono le contestazioni che egli oppone alla domanda attrice e non si rifugi dietro una comoda contestazione generica, che non sia esplicita e chiaramente motivata.

Per quanto riguarda la decisione della causa, è prevista una pronuncia immediata del dispositivo della sentenza e naturalmente il deposito della sentenza entro quindici dalla pronuncia.

Per ciò che concerne l'efficacia della sentenza, è previsto che la sentenza favorevole al lavoratore sia dotata di esecutorietà immediata. È prevista altresì una parziale anticipazione in corso di causa dei provvedimenti di merito da parte del giudice; egli cioè può, con ordinanza, disporre il pagamento delle somme che non sono contestate e quest'ordinanza è revocabile o impugnabile soltanto con la sentenza.

Per quanto attiene poi al procedimento di appello, è prevista l'appellabilità delle sentenze che hanno deciso una controversia di lavoro superiore alle lire 50.000 È prevista la competenza esclusiva dei tribunali competenti per territorio.

Per ciò che concerne la forma ed i termini dell'atto di impugnazione è previsto che pure tale atto si proponga con ricorso entro 30 giorni dalla notificazione della sentenza del pretore.

Anche per il giudizio di appello è previsto l'impulso processuale affidato al giudice; sono previste l'oralità del procedimento e la

sua concentrazione, perchè esplicitamente si fa cenno alle due udienze come termine massimo entro il quale il procedimento stesso deve avvenire. È prevista anche l'abolizione della partecipazione del pubblico ministero ai giudizi di appello ed è infine prevista anche l'impugnabilità in Cassazione della sentenza e la Cassazione poi giudicherà attraverso una Sezione specializzata composta di cinque membri.

Ritengo di avere sufficientemente indicate le caratteristiche principali di questa nuova forma del procedimento per le controversie interessanti i lavoratori, proposta con il presente disegno di legge: ovviamente, allorchè si passerà all'esame dei singoli articoli, non mancherò di fornire le necessarie delucidazioni che saranno richieste dai colleghi della Commissione.

Sono convinto che si possa affermare con molta sincerità ed onestà che la riforma procedurale proposta corrisponde effettivamente all'esigenza di un processo rapido e giusto, accoglie in sostanza i fondamentali princìpi per giungere ad un'equa conciliazione od all'immediatezza del giudizio. Ciò varrebbe ad assicurare una giustizia rapida in favore dei lavoratori, in tutela dei loro diritti.

È auspicabile, quindi, che questo disegno di legge trovi ampia convergenza da parte dei gruppi rappresentati in seno alla nostra Commissione, affinchè si possa giungere il più sollecitamente possibile alla sua approvazione.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

IN SEDE DELIBERANTE

Seguito e rinvio della discussione congiunta 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) (*Testo risultante dalla 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*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

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

Riprendiamo la discussione sospesa nella seduta del 18 novembre scorso.

S A L A R I . Onorevole Presidente, cercherò di essere quanto mai sintentico, dato che i colleghi che mi hanno preceduto hanno approfondito gli aspetti sostanziali e formali del problema. Mi limiterò quindi a sottoporre alla vostra attenzione innanzitutto l'importanza di questa « leggina », come viene chiamata, che secondo me merita altra qualifica che vada oltre i limiti ristretti della cosiddetta « leggina ». Siamo chiamati a modificare le modalità del protesto che, così come sono attualmente disciplinate, sono identiche, salvo qualche lievissima differenza, a quelle contenute nel vecchio codice di commercio. La legge cambiaria che attualmente regola questa attività è identica a quella contenuta nel vecchio codice di commercio, secondo la quale i protesti venivano spiccati da un notaio e da un usciere; la legge cambiaria si è limitata ad aggiungere ai primi due anche un segretario comunale.

Quindi noi dobbiamo risalire a tempi lontani della vita economica e sociale del nostro

Paese; addirittura ad un secolo fa. Non sono andato oltre, per cui non so come era disciplinata ancora prima questa materia. Che cosa era la cambiale a quei tempi? Era un atto rarissimo; in un mondo agricolo, rurale, arcaico la cambiale era un atto riservato a pochissime persone e chi di voi, come me, è nato e cresciuto in zone agricole e rurali (allora tutta l'Italia era rurale), ricorda benissimo che la cambiale era un atto da cui la popolazione al 99 per cento rifuggiva come da un atto esacrabile, tanto che molti ringraziavano la provvidenza (per usare il loro linguaggio) di non saper firmare, di essere analfabeti e di non essere in grado, quindi, di firmare cambiali.

Per regolarizzare, pertanto, la nascita, la vita e la morte di questo atto così raro e così solenne nella vita economica e sociale di quei tempi era stato creato questo istituto del protesto: atto ugualmente molto solenne, rivestito di paludamenti, ritualizzato, direi, attraverso le forme con le quali si doveva estrinsecare. Ed è una cosa perfettamente logica: data l'eccezionalità di questa forma di scambi alla quale si ricorreva, si era innalzato dall'altra parte un rito tanto solenne, paludato eccetera. Ma paragoniamo quei tempi con quelli odierni: oggi la cambiale è il « pane quotidiano » del 99 per cento degli italiani — almeno così ritengo —; come allora era riservata all'1 per cento, oggi è riservata al 99 per cento. Oggi la vicenda della cambiale per gli italiani comincia con il battesimo e li accompagna fino all'ultimo sacramento: per tutte le spese familiari la maggior parte degli italiani ricorre alla forma della cambiale. Chi svolge l'attività professionale di avvocato sa benissimo come è organizzata attualmente la vita sociale ed economica italiana. Accenno al matrimonio: oggi una coppia di sposi non fa che firmare una serie infinita di cambiali per acquistare l'arredamento, e via di seguito; la sposa ne firma addirittura per acquistare la biancheria. Ho visto nel mio studio come si svolgono queste cose: tutto ciò che costituisce la biancheria non viene più comprato nel negozio, ma viene acquistato da certe persone che viaggiano e vanno a domicilio e per far ciò vengono firmate numerosissime cambiali con rate di 10.000, 15.000, 20.000 lire mensili. Comunque non voglio più dilungarmi su questi particolari che sono noti a tutti voi. La cosa da sottolineare è che oggi ci troviamo in una situazione completamente diversa ed io vorrei trarne una conseguenza (che mi auguro non sia superficiale), cioè che bisognerebbe cambiare anche la disciplina, dal punto di vista giuridico, della cambiale, dell'assegno e di tutti gli atti relativi al protesto, perchè non si può pretendere di disciplinare un'attività con le forme dalle quali era disciplinata un secolo fa, quando sono caduti completamente tutti i presupposti di fatto, anzi quando questi sono completamente opposti a quelli del tempo in cui il protesto cambiario è stato introdotto e disciplinato.

A questo punto si dice che noi siamo vincolati da una legge cambiaria internazionale, la cosiddetta « legge uniforme di Ginevra ». Io non sono un grande esperto della lingua francese; però sono andato a vedere le norme di quella legge ed ho potuto constatare che essa contiene molte riserve a favore degli Stati firmatari di questa convenzione ed una delle riserve principali è proprio quella relativa al protesto, perchè, per quanto concerne le cambiali, l'articolo 20 della legge di Ginevra dice: « Ciascuna delle Alte Parti contraenti ha la facoltà di prescrivere che i protesti da elevare sui loro territori possono essere sostituiti da una dichiarazione datata e scritta sulla cambiale stessa firmata dal trattario, salvo il caso in cui il traente esiga nel testo della cambiale un protesto per atto autentico ». Quindi c'è la possibilità per ogni Stato di disciplinare in maniera diversa la materia. Nella scorsa seduta ricordo che il collega Maris si soffermò sull'interpretazione del significato e del valore della dizione « atto autentico ». Con questo articolo si dà la facoltà agli altri Stati di disciplinare il protesto in maniera diversa da quella della constatazione di un atto autentico fatta dal notaio o dall'ufficiale giudiziario o dal segretario comunale.

A me pare perciò che non siamo affatto impediti e tanto meno legati da questa convenzione a seguire per forza quelle formalità attraverso le quali finora il protesto è stato disciplinato, ma possiamo trovare una

forma come è suggerita dalla stessa legge internazionale di Ginevra. La mia proposta quindi è di interpellare l'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia perchè approfondisca l'esame delle disposizioni della legge internazionale di Ginevra e veda se non sia possibile, anzichè essere obbligati a chiedere la modifica di quella legge o a denunciarla, trovare, in aderenza alla legge stessa, modi diversi con cui disciplinare il protesto cambiario. Questo è quanto mi permetto di sottolineare perchè sono convinto — ripeto — che la legge attualmente in vigore non risponde più alle esigenze di oggi. A parte il peso costituito da tutte le formalità richieste, eccetera, dobbiamo renderci conto del costo enorme che sostiene la collettività per queste cose.

M A R I S . La legge internazionale di Ginevra cosa dice in relazione all'assegno?

S A L A R I . Dice che ciascuna delle parti contraenti si riserva la facoltà di non subordinare la presentazione dell'assegno alle azioni del protesto o di una constatazione bivalente, di provvedere in tempo utile alla presentazione del ricorso contro il traente e di regolare gli effetti di questo ricorso.

C O P P O L A , *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, io comprendo perfettamente lo spirito che anima la proposta del collega Salari in ordine a questo accertamento, che io ritengo — tuttavia — superfluo per questa considerazione: l'indagine fatta dal senatore Salari è molto precisa, però non tiene conto di una circostanza. Quando si discute del protesto nelle forme attuali, cioè nella configurazione che ha assunto questo istituto su larghissima scala, non si tiene conto che quelle particolari forme prescritte dalla nostra legge in aderenza alla « legge uniforme » sono richieste essenzialmente per l'azione di regresso. Se c'è un rapporto diretto tra creditore ed obbligato, non soltanto il protesto non è necessario, ma si può con qualsiasi equipollente accertare il mancato pagamento. L'esigenza di arrivare a quella forma del protesto con quei paludamenti e con quella solennità che conosciamo è determinata dalla necessità di far constatare attraverso un verbale che venga fuori da un atto autentico (e abbiamo assodato nel corso della relazione e della discussione generale che atto autentico nella espressione francese si traduce esattamente in atto pubblico) l'azione di regresso. Siccome la circolazione cambiaria attualmente nel nostro Paese riguarda il 99,99 per cento degli effetti che circolano e che quindi hanno necessariamente bisogno del protesto perchè c'è bisogno dell'azione di regresso, il riferimento a quelle disposizioni è solo nel rapporto diretto tra creditore ed obbligato. Quindi, praticamente, l'accertamento sarà positivo per quanto attiene a questo rapporto diretto, ma purtroppo avremo una risposta negativa per quanto riguarda invece l'esigenza di consolidare il mancato pagamento per l'azione di regresso. Non so se ho chiarito bene il concetto.

M A R I S . Per l'assegno mi pare che non sia esatto.

S A L A R I . Qui infatti mi pare si tratti di poter regolare gli effetti della salvaguardia dell'azione di regresso.

M A R I S . Si dice difatti anche con altri mezzi.

S A L A R I . Vogliamo approfondire tale questione anche per tranquillità di coscienza? Sinceramente devo dire che questa storia del protesto è una cosa che mi pesa sulla coscienza da tanto tempo. Alcuni anni fa fu pubblicato anche un libretto che purtroppo non ho potuto ritrovare, nel quale c'erano delle cose impressionanti, di cui del resto tutti quanti noi siamo a conoscenza; illustrava la situazione di oggi per ciò che concerne la cambiale; questa oggigiorno sostituisce veramente la moneta, anche quella della povera gente che acquista a rate di 2.000, 5.000 lire al mese cose essenziali per la vita della famiglia. È una cosa, questa, che veramente fa ribrezzo! Si tratta di miliardi e miliardi che vengono spremuti a questa povera gente. Capisco che ci sono anche gli argomenti contrari, come quello della facilità del ricorso

a questo mezzo; ma d'altra parte dobbiamo comprendere che forse questa gente non ha altra via che quella di firmare cambiali per far fronte alla vita quotidiana. Possibile che dobbiamo continuare a disciplinare queste formalità essenziali, elementari, quotidiane, di cui è investita la maggior parte della popolazione italiana, con tutto questo formalismo del protesto fatto tramite il notaio, l'usciere, il segretario comunale, l'ufficiale giudiziario e spremere da questa massa di italiani decine e decine di miliardi all'anno? Mi pare che debba essere compito di questa Commissione fare tutto il possibile per vedere di scrollarci da dosso questo « castello di anticaglie » che opprime e sfrutta la maggior parte della popolazione italiana senza vedere quale risultato pratico e concreto ci sia, perchè penso che anche diversamente si possano salvaguardare i diritti di tutti coloro che prendono parte a questo giro vorticoso di cambiali. Possibile che non si trovi il modo di provvedere con un'altra disciplina? Io vi chiedo intanto di approfondire le norme della convenzione internazionale di Ginevra: vediamo di fare il possibile in questo senso. Se non si potrà fare nulla, rassegniamoci; chiediamo al Governo che denunci questa convenzione e che se ne faccia una diversa! Ma io vi dico proprio in piena coscienza che rabbrividisco di fronte al sistema in atto che per me è assolutamente inumano, e non voglio aggiungere altro.

C O P P O L A , *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, le osservazioni fatte dal collega Salari con tanto accoramento e passione sollevano un problema di altra natura che non riguarda questo provvedimento; esse si rifanno un po' al discorso fatto dal senatore Maris, il quale ha fatto un discorso di ordine generale sull'istituto del protesto, non sulle modalità attuali. Cioè anche il senatore Maris si ribellava genericamente a quello che accade allo stato delle cose. Ma altro è il problema. La convenzione internazionale è quella che è; la nostra legge, che si è uniformata alla convenzione internazionale, è quella che è Si tratta di grossissimi problemi che io non disdegno affatto di prendere in considerazione, ma non è questa la sede competente, a meno che non si dica: non ne facciamo niente di questi provvedimenti; continuiamo ad andare avanti con lo stato di cose attuale; manteniamo lo *status quo* di assoluto disordine; creiamo disagi sia al pubblico ufficiale che deve procedere, sia alla gente che non ha la certezza del diritto sulla validità, sulla sicurezza di questo atto pubblico. In altre parole, prendiamoci la responsabilità del mantenimento di uno *status quo* che giova — lo dico senza reticenze — ad alcune categorie per il modo come si procede, per le forme di accaparramento cui il sistema attuale dà luogo, per la forma di invadenza e di determinazione assoluta delle aziende di credito, eccetera. Vi è tutta una serie di problemi.

Ora io dico: occupiamoci di questa disciplina particolare; tentiamo di moralizzare la situazione attraverso un provvedimento di scarso rilievo, sotto un certo profilo; scarso cioè in riferimento al grosso problema sollevato dai colleghi; ed eventualmente esaminiamo tutti insieme l'opportunità di presentare disegni di legge di carattere radicale che modifichino a monte tutto il problema. Ma non è questa, ripeto, la sede competente per affrontarlo e risolverlo, perchè il problema si trascina da anni e vi è gente interessata — ribadisco ancora una volta — al mantenimento di questo *status quo.* Dico questo pur apprezzando le considerazioni emerse in questa come nella precedente seduta per quanto attiene l'opportunità di una disciplina diversa, ma che — come ho già detto — coinvolgono problemi anche di carattere internazionale.

P R E S I D E N T E . Il problema sollevato dal collega Maris, nella seduta del 18 novembre scorso, e dal collega Salari, oggi, indubbiamente esiste; e la Commissione se ne rende perfettamente conto: siamo di fronte ad una situazione che non è regolata da precise norme, che poggia cioè sull'autenticazione di fiducia del notaio, senza che ci sia una documentazione seria ed in mancanza di alcuna sentenza della magistratura. Certamente non si può continuare nello stato di fatto esistente: si tratta quindi di regolare la materia nel miglior modo possibile, secondo

i limiti imposti dalla legge che è al nostro esame.

Torno a ripetere che il problema di fondo esiste e lo ha appassionatamente sostenuto ora il collega Salari: ed a tale lacuna possiamo ovviare approvando questo disegno di legge. Naturalmente il suo contenuto va meditato ed approfondito: esso comporterebbe una completa trasformazione dell'istituto.

T R O P E A N O . Ho l'impressione che, in ordine a questo disegno di legge, più si procede nell'esame e maggiormente crescono le perplessità ed aumentano in pari misura i dubbi di ciascuno di noi sulla possibilità di pervenire, attraverso accorgimenti più o meno di una certa estensione, alla sua approvazione. Mi pare che questa posizione scaturisca dall'atteggiamento di tutti i gruppi qui rappresentati: di fronte a questo problema si è manifestata vivissima perplessità da parte di tutti i membri della Commissione.

A me sembra che la proposta avanzata dal collega Salari non abbia nulla di trascendentale; essa non mira a trascurare la questione, o a non approdare ad una soluzione del problema. Egli si è prospettato alcune questioni che mi paiono molto serie e che hanno una incidenza immediata sul contenuto del disegno di legge che stiamo esaminando, e non sulla normativa che astrattamente possiamo meditare: ritengo che, prima di approvare una legge che possa prestare il fianco ad aspre critiche di qualsiasi natura (sia di incostituzionalità del provvedimento, sia di non aderenza alle norme del diritto internazionale), è opportuno e giusto chiedere al Ministero di grazia e giustizia, entro brevi termini, le informazioni a cui faceva riferimento il collega Salari. Non mi pare, quindi, che possa cadere il mondo se l'esame del disegno di legge verrà ripreso alla luce di tali ulteriori informazioni.

S A L A R I . Non mi ha sfiorato nessuna preoccupazione di ordine costituzionale in merito al contenuto di questo disegno di legge. Ho inteso esprimere in seno alla Commissione il mio parere.

C O P P O L A , *relatore alla Commissione.* Debbo insistere sull'urgenza di questo disegno di legge, il quale d'altra parte non viene portato per la prima volta all'esame del Parlamento: esso è stato presentato anche nel corso della III legislatura ed anche allora su di esso tutti i gruppi politici hanno espresso il proprio punto di vista, ma nessuno ha mai avanzato perplessità della natura di quelle che oggi vengono prospettate in questa sede.

Com'è noto, questo testo al nostro esame è costituito dall'unificazione di un disegno di legge governativo e di numerosi disegni di legge d'iniziativa parlamentare, presentati in questa V legislatura. Esso ha recepito l'elaborato approfondimento del lavoro di tutte le Commissioni competenti. Nell'altro ramo del Parlamento la Commissione giustizia lo ha dibattuto in profondità, poi ha nominato un comitato ristretto che lo ha ulteriormente approfondito.

È chiaro quindi che esso è il frutto di un complesso di studi e di un approfondito esame sotto i diversi aspetti.

Non credo che in questa seduta noi scopriremo l'uovo di Colombo. Sono a disposizione dei colleghi per collaborare alla disamina del disegno di legge sotto tutte le forme, per quella modesta competenza che ho acquisito appunto nell'esaminarne e studiarne il testo, anche dal punto di vista professionale, per ogni ulteriore approfondita indagine di questo grosso problema considerato nella sua interezza, circa l'emissione delle cambiali, la loro natura, i requisiti di queste obbligazioni, i rapporti di ordine fiscale, il protesto, la riduzione delle spese, eccetera. Ma è il problema di ordine generale che non può essere preso in considerazione in questo momento. Quel che urge è che questa disciplina venga modificata, per portare ordine in una materia che è in stato di disordine regolamentare.

F I L E T T I . Mi pare che qui non si tratti di discutere sulla necessità o meno di mantenere nella nostra legislazione il protesto cambiario: questa sarà materia di altri disegni di legge. Non dobbiamo ora discutere in ordine alla natura giuridica del pro-

testo cambiario, ma occuparci delle modalità per la elevazione del protesto e per la sua esecuzione. Il disegno di legge al nostro esame si limita, quindi, ad accertare quali sono i soggetti abilitati ad elevare il protesto, con quali modalità il protesto dev'essere eseguito, quali sono le conseguenze di carattere economico e fiscali che possono derivare dalle modalità di esecuzione del protesto medesimo.

Limitato così il campo d'indagine, ritengo che possiamo andare avanti nel nostro lavoro, e cioè introdurci nell'esame dei singoli articoli del disegno di legge.

S A L A R I . Se il problema, però, è quello che è stato delineato dal relatore, a noi non resta che approvare il disegno di legge.

P R E S I D E N T E . Il senatore Tropeano, come il senatore Zuccalà, sono però entrati in un diverso ordine di idee.

S A L A R I . Il relatore ha parlato di emendamenti; se è esatta tale premessa, io domando: se questo provvedimento viene emendato, dovrà essere rimandato alla Camera e quindi il disegno di legge riceverà la sua definitiva approvazione soltanto ad anno nuovo. Se le cose si trovano su questo piano, qualora si accettasse la mia proposta di richiedere al Ministero di grazia e giustizia alcune informazioni, niente verrebbe ad essere spostato, ma avremmo invece una maggiore sicurezza su taluni dati. Comunque non voglio frapporre ostacolo alcuno al normale *iter* di questo disegno di legge che si dice così urgente e atteso. È chiaro che se ci sono dei motivi — che io non conosco — di particolare urgenza da parte del Governo . . .

P R E S I D E N T E . Nessuno ha mai detto o pensato una cosa del genere. Nessuno vuole strozzare il dibattito.

C O P P O L A , *relatore alla Commissione.* Come relatore posso farmi carico delle istanze avanzate dal senatore Salari; d'altronde sono stati annunciati emendamenti da più parti, lo stesso relatore ha questa intenzione, anche se si tratta di semplici modifiche, direi quasi di limatura, e pertanto mi corre l'obbligo di far presente la differenza che esiste tra alcuni emendamenti che si intendono proporre e altri che rimettono in discussione l'intero problema affrontato dal disegno di legge. Resta, comunque, la giusta proposta fatta dal senatore Salari circa una informativa, da assumere presso il Ministero di grazia e giustizia, per essere tranquilli in ordine alla convenzione internazionale di Ginevra, rispetto alla quale si possa avere una certa libertà di legiferare. Però, restando nell'ambito dell'oggetto, così come circoscritto dal collega Filetti, apporteremo le eventuali e necessarie modifiche.

P R E S I D E N T E . Allora resta inteso che il relatore svolgerà questa breve indagine presso il Ministero. Inoltre, per dare maggiore ordine ai nostri lavori, prego i colleghi che vogliono presentare emendamenti al testo del disegno di legge di produrli entro martedì della prossima settimana.

Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore generale DOTT. BRUNO ZAMBIANCHI