

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro di Grazia e Giustizia**

(VASSALLI)

di concerto col **Ministro delle Finanze**

(COLOMBO)

e col **Ministro del Tesoro**

(AMATO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 GENNAIO 1989

Delegificazione delle norme concernenti i registri che devono essere tenuti presso gli uffici giudiziari e l'amministrazione penitenziaria

ONOREVOLI SENATORI. - Durante la trascorsa legislatura questo Dicastero aveva presentato al Senato della Repubblica un disegno di legge (atto Senato n. 924), relativo alla delegificazione delle norme concernenti i registri che devono essere tenuti presso gli uffici giudiziari e l'amministrazione penitenziaria, con l'intento di contribuire in tal modo ad una armonizzazione effettiva della materia con le iniziative che il Ministro di grazia e giustizia aveva intrapreso per l'ammodernamento dei servizi dell'Amministrazione, attraverso l'automazione di alcuni settori.

Infatti, dopo un primo periodo di sperimentazione stavano entrando nella fase operativa gli interventi previsti per il settore civile, interventi che essenzialmente realizzavano

l'automazione del flusso informativo dei tribunali sino ad allora gestito in maniera manuale attraverso registri, rubriche e brogliacci di comodo.

Un proficuo e completo utilizzo del sistema progettato, così come di qualunque altro sistema, non poteva che scontrarsi con la disciplina legislativa vigente in tema di registri di cancelleria, contenuta nelle disposizioni d'attuazione del codice civile che, non solo prevedono una dettagliata elencazione dei registri, ma dettano altresì regole precise per la loro tenuta.

Si era, infatti, notato che da questa disciplina emergono in particolare tre vincoli.

Il primo è costituito dai tipi di registri che devono essere tenuti (che sono previsti da un

minimo di otto per la Corte di Cassazione ad un massimo di diciannove per il tribunale).

Il secondo è costituito dal fatto che la parola registro è usata nel senso tradizionale di registro cartaceo (si fa riferimento specifico ai fogli).

Il terzo e ultimo vincolo è costituito dal fatto che tutti i registri devono rispettare determinate formalità, quali la numerazione continua e definita e la vidimazione preventiva, fatti questi che comportano la preformazione del registro.

Non v'è dubbio che i predetti vincoli hanno rappresentato ed ancora costituiscono ostacoli notevoli per la creazione e il successivo completo utilizzo di un sistema automatizzato, se si vuole che questo entri nell'organizzazione dell'ufficio non già come sovrastruttura ma come mezzo di razionalizzazione delle attività e di alleggerimento delle incombenze meramente materiali.

Può infatti affermarsi, senza addentrarsi nello specifico, che le diverse realtà create dall'automazione possono rendere inutile la tenuta di un registro compreso tra quelli prescritti, ovvero rendere inutile la sua tenuta in forma cartacea.

La preformazione del registro costituisce poi un ostacolo soprattutto tecnico (quantomeno in relazione a determinati registri), mentre la certezza e la sicurezza dei dati, che della preformazione dei registri costituiscono la ragione, possono essere assicurate con cautele diverse, che certo non mancano in un sistema automatizzato.

Per quanto concerne, invece, l'amministrazione penitenziaria, la quale già da alcuni anni utilizza l'elaborazione elettronica dei dati, era stato avviato un progetto di automazione periferica della matricola dei detenuti e internati nonché di molti aspetti delle contabilità degli istituti e dei servizi penitenziari.

Era necessario, pertanto, che si provvedesse anche per essa a dettare norme che consentissero una gestione automatizzata dei registri, ferme restando le garanzie per la certezza e la sicurezza dei dati. Ciò con particolare riferimento al registro di matricola dei detenuti e degli internati (attuale modello 9) e al registro delle istanze, impugnazioni e dichiarazioni del detenuto o internato (attuale modello 13).

A quanto precede è, poi, doveroso aggiungere un'ulteriore considerazione che appare di non poco rilievo in relazione alla dedotta necessità di una pronta revisione della materia in discorso.

A differenza dei registri di cancelleria valevoli per il settore civile, la cui disciplina, come già accennato, è contenuta nelle disposizioni di attuazione del codice civile le quali stabiliscono rigidamente, attraverso un processo di tipizzazione, il loro numero, la loro natura e le rispettive modalità di tenuta, per i registri utilizzati in campo penale l'articolo 80 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale rimette al Ministro di grazia e giustizia il potere di stabilire, con proprio decreto, i registri che devono essere tenuti dagli uffici giudiziari.

Risultano di tutta evidenza le conseguenze d'ordine negativo che discendono dal differente regime esistente in rapporto ad uno strumento operativo sostanzialmente analogo, per quanto adoperato in campi diversi. In primo luogo, il sistema di automazione del servizio risulta rallentato, se non addirittura ostacolato, in materia civile, atteso i tempi inevitabilmente diversi dell'aggiornamento della tecnologia e dell'adeguamento ad essa di una categoria di registri legislativamente predeterminati. In secondo luogo, permane una irragionevole sperequazione tra le fonti normative da cui traggono origine i registri in questione a fronte, invece, di una sostanziale identità del fine a cui detti registri, sia in campo civile che in quello penale, sono preordinati.

Identiche considerazioni possono essere formulate, infine, per i registri che devono essere tenuti presso l'amministrazione penitenziaria la cui previsione normativa è contenuta, in via generale, nell'articolo 13 delle disposizioni regolamentari per l'esecuzione del codice di procedura penale, approvate con regio decreto 28 maggio 1931, n. 603.

È, dunque, assolutamente palese la necessità di una modifica dell'attuale normativa e, atteso in fatto che il disegno di legge già approntato a tale scopo è decaduto per l'anticipata fine della passata legislatura, la opportunità di una ripresentazione in termini analoghi del disegno stesso.

A questo riguardo, giova segnalare che le

linee della riforma potevano essere tracciate in due diverse direzioni: o rideterminare con legge, alla luce del nuovo sistema, e, più in generale, delle nuove tecniche di archiviazione dei dati, i registri che devono essere tenuti negli uffici giudiziari e le relative modalità, ovvero rimettere la disciplina dell'intera materia a una fonte normativa secondaria.

Nel disegno di legge che si ripresenta è stata seguita la seconda strada, individuando quale fonte normativa il decreto ministeriale.

La via seguita non costituisce una soluzione nuova, in quanto, come visto, già per il settore penale, dove possono presentarsi maggiori necessità di certezza, è previsto che i registri sono determinati con decreti ministeriali, e mostra altresì il pregio di poter eludere quelle conseguenze d'ordine negativo ricollegate all'attuale stato della materia.

È appena il caso di rilevare ancora che la scelta del decreto ministeriale è nella specie ammissibile trattandosi di regolare una materia puramente organizzativa.

Con il coordinato disposto degli articoli 1 e 8 del disegno di legge si opera l'abrogazione degli attuali articoli delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile che prevedono i registri da tenersi negli uffici giudiziari per il settore civile e la loro sostituzione (articolo 1) con una disposizione di rinvio ai decreti ministeriali.

L'articolo 3 contiene una disposizione analoga per sopperire alle esigenze dell'amministrazione penitenziaria.

Gli articoli abrogati con l'articolo 8 tuttavia, se pur sono quelli che prevedono i principali registri che devono essere tenuti negli uffici giudiziari, non sono i soli.

Nel corpo dei codici, e molte volte in leggi speciali, si rinvengono, infatti, disposizioni che, in relazione a specifiche attribuzioni di compiti, prevedono speciali registri e, in alcuni casi, ne disciplinano anche le modalità di tenuta. Non vi è dubbio che l'automazione può intervenire anche in tali settori. Di qui la necessità di procedere, anche in relazione ad essi, ad una delegificazione.

Considerato, peraltro, che la previsione di detti registri è stata specificamente voluta dal legislatore, essendo essi direttamente funzionali allo svolgimento delle attribuzioni, sem-

bra opportuno mantenere la disposizione che li istituisce e limitare la delegificazione alle modalità di tenuta.

A tanto provvede l'articolo 2, secondo cui le modalità di tenuta dei registri che devono essere comunque tenuti dagli uffici giudiziari sono stabilite con decreto ministeriale.

L'articolo 4 costituisce norma di garanzia, prescrivendo esso che i decreti ministeriali devono contenere disposizioni idonee a garantire l'autenticità dei registri stessi.

L'articolo 5 detta la necessaria disciplina transitoria.

Infine con gli articoli 6 e 7 si è inteso risolvere il problema che è emerso in sede di pratica attuazione e che ha determinato un contenzioso tributario nei confronti dei funzionari di cancelleria.

A seguito dell'abolizione della solidarietà fra le parti e il difensore in ordine all'obbligo del pagamento della tassa di registro, si verifica l'inconveniente che gli atti per i quali le parti non hanno interesse alla registrazione rimangono inevasi presso gli uffici del registro tutte le volte che da essi non si possa desumere il domicilio o la residenza della parte interessata.

In modo particolare il fenomeno è accentuato nel caso in cui le parti abbiano eletto domicilio presso il difensore.

Si è avuta esperienza, sotto il vigore della pregressa normativa in materia di imposta di registro, di casi in cui l'ufficio del registro irrogava pene pecuniarie a carico del cancelliere per violazione dell'articolo 65 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 634 (tradotto, con modificazioni, nell'attuale articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, recante l'approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro); ma l'adita Commissione tributaria ha ripetutamente accolto il ricorso proposto dallo stesso nella considerazione che non sussiste l'obbligo del cancelliere di indicare il domicilio o la residenza della parte quando non sia desumibile dagli atti del procedimento.

In questo stato di cose si è ritenuto indispensabile un intervento legislativo volto ad eliminare l'inconveniente lamentato e infatti, nel corso della passata legislatura, questo Ministero ha presentato un disegno di legge (atto

Senato n. 924) per la modifica degli articoli 65 e 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 634.

Decaduto il disegno per l'anticipata conclusione della nona legislatura, entrato in vigore, *medio tempore*, il nuovo testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, il quale, peraltro, nulla innova nel quadro dei problemi dianzi delineati, permanendo, dunque, la viva esigenza di porre rimedio quanto prima alle disfunzioni che la normativa attuale riflette su compiti di non piccolo rilievo e di

stretta competenza dei cancellieri, questo Ministero avverte l'opportunità, con la ripresentazione del presente disegno di legge, avente contenuto, nella parte in discorso, sostanzialmente analogo a quello precedente, di apportare una modifica, nel senso già indicato, agli articoli 67 e 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131.

Si richiama, infine, l'attenzione sul fatto che il presente disegno di legge non comporta alcun onere di spesa a carico dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 28 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, approvate con regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, è sostituito dal seguente:

«Art. 28. - (*Registri di cancelleria*) - 1. Con decreto del Ministro di grazia e giustizia, ovvero con decreto del Ministro delle finanze, nei casi di sua competenza, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sono stabiliti i registri che devono essere tenuti, a cura delle cancellerie, presso gli uffici giudiziari».

Art. 2.

1. Le modalità di tenuta dei registri previsti dai codici o da leggi speciali, comunque connessi all'espletamento delle attribuzioni e dei servizi svolti dagli uffici giudiziari, sono determinate con decreto del Ministro di grazia e giustizia, ovvero con decreto del Ministro delle finanze, nei casi di sua competenza, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia.

Art. 3.

1. Con decreto del Ministro di grazia e giustizia, ovvero con decreto del Ministro del tesoro, nei casi di sua competenza, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sono stabiliti i registri relativi ai detenuti e agli internati e i registri di contabilità carceraria che devono essere tenuti negli istituti di prevenzione e pena e nei servizi dell'amministrazione penitenziaria, nonchè le modalità di tenuta dei registri stessi.

Art. 4.

1. I decreti di cui agli articoli 1, 2 e 3 devono contenere disposizioni idonee a garan-

tire l'autenticità del registro, anche se tenuto in forma automatizzata. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 646 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

Art. 5.

1. Fino alla data di applicazione dei decreti di cui agli articoli 1, 2 e 3 continuano ad applicarsi le disposizioni in vigore anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 6.

1. Dopo il comma 4 dell'articolo 67 del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, è aggiunto il seguente:

«4-bis. Ai fini dell'annotazione di cui ai commi 1 e 2, i cancellieri desumono gli elementi riguardanti il domicilio o la residenza anagrafica delle parti dagli atti del procedimento. Nel caso di elezione di domicilio l'acquisizione degli elementi anzidetti è effettuata tramite il domiciliatario o gli organi di polizia tributaria».

Art. 7.

1. Il comma 3 dell'articolo 13 del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, è sostituito dal seguente:

«3. Per i provvedimenti e gli atti di cui al comma 1, lettera c), dell'articolo 10 diversi dai decreti di trasferimento e dagli atti da essi ricevuti, i cancellieri devono richiedere la registrazione entro cinque giorni da quello in cui il provvedimento è stato pubblicato o emanato quando dagli atti del procedimento sono desumibili gli elementi previsti dal comma 4-bis dell'articolo 67 e, in mancanza di tali elementi, entro cinque giorni dalla data di acquisizione degli stessi».

Art. 8.

1. Sono abrogati, in particolare, gli articoli 29, 30, 31, 32, 34 e 37 del regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, gli articoli 2, 3 e 4 della legge 23 marzo 1956, n. 182, nonchè l'articolo 13 del regio decreto 28 maggio 1931, n. 603.