

## COMMISSIONE III

DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO  
AFFARI DI GIUSTIZIA

## XLVII.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 APRILE 1950

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BETTIOL GIUSEPPE**

## INDICE

	PAG.
<b>Congedo:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	351
<b>Disegno di legge (Discussione):</b>	
Revisione di sentenze di giudici italiani (Allegato XVII-B del Trattato di Pace) . . . . .	351
PRESIDENTE . . . . .	351
CASERTA, <i>Relatore</i> . . . . .	351
LEONE . . . . .	353
COLITTO . . . . .	356
CAPALOZZA . . . . .	357
FODERARO . . . . .	358
TOSATO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i> . . . . .	359

**La seduta comincia allè 9,30.**

BUCCIARELLI DUCCI, *Segretario*, legge il processo verbale della precedente seduta.  
(È approvato).

**Congedo.**

PRESIDENTE. Comunico che è in con-

**Discussione del disegno di legge: Revisione di sentenze di giudici italiani (Allegato XVII-B del Trattato di Pace) (945).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Revisione di sentenze di giudici italiani (Allegato XVII-B del Trattato di Pace) (945).

Avverto che su questo disegno di legge ha espresso parere favorevole la Commissione II (Affari esteri), salvo una riserva sull'ultima parte dell'articolo 4.

L'onorevole Caserta, relatore, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

CASERTA, *Relatore*. Onorevoli colleghi, il Trattato di pace, fra gli altri obblighi, ci ha imposto anche quello di consentire ai cittadini delle Nazioni Unite che avessero subito un processo civile o penale o di altro genere durante il periodo della guerra (cioè dal 10 giugno 1940 alla stipulazione del Trattato di pace), il diritto di chiedere il riesame dei pronunciati. Il disegno di legge in esame dà appunto esecuzione ed attuazione a questa disposizione, alla quale non potevamo sottrarci. Conseguentemente, quanto alla opportunità e alla necessità di legiferare in materia, *nulla quaestio*.

Le questioni sorgono piuttosto quando si passi all'esame del testo legislativo quale ci è stato proposto dal Governo. In esso troviamo

## TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 APRILE 1950

sostanziale. Dal punto di vista prettamente formale, osservo, per esempio, che non è esatta la dizione del primo articolo laddove è detto « La facoltà... concessa dall'allegato XVII-B del Trattato di pace ai cittadini delle Nazioni Unite... ». Da ciò sembrerebbe che i cittadini delle Nazioni Unite ricevano tale diritto direttamente dal Trattato di pace, mentre è risaputo che i trattati internazionali non hanno forza cogente propria all'interno dei singoli ordinamenti. Tale diritto deriva dalla legge 28 novembre 1947, n. 1430 che rende esecutivo il Trattato stesso.

Questa osservazione, che mi è stata suggerita anche dal collega onorevole Calamandrei, mi offre l'occasione di far presente all'onorevole Sottosegretario, a nome della Commissione, l'opportunità che l'ufficio legislativo del suo ministero sia posto in grado di redigere i progetti di legge con maggiore attenzione e, direi, con maggiore competenza. Mi si dice che a tale ufficio sono preposti degli uditori. Se ciò è esatto, segnalo al sottosegretario la possibilità di adibire a tale importante funzione dei funzionari più alti nella gerarchia della magistratura.

Quanto alle lacune di carattere sostanziale, mi limiterò a sottoporle alla Commissione alcune, le più gravi, avendo cura di presentare contemporaneamente proposte concrete al riguardo.

Mi permetto anzitutto di spiegare ai colleghi che non avessero avuto modo di leggere il Trattato di pace la ragione del « termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge » entro il quale i cittadini delle Nazioni Unite devono provvedere a chiedere il riesame delle sentenze che li riguardano. In effetti nel Trattato di pace si parlava di un anno « dall'entrata in vigore del Trattato » stesso. Senonché, avendo noi tardato a legiferare in questa materia, in attuazione a quella disposizione, è giusto che il termine di un anno sia fatto decorrere « dall'entrata in vigore della presente legge ».

Nell'articolo 2 ricorre un avverbio estremamente lato, vago, impreciso: si dice che « l'istanza di riesame deve contenere, fra l'altro, l'esposizione dei motivi per i quali il proponente non poté adeguatamente difendersi... ». Con l'avverbio « adeguatamente » non si è fatto che tradurre alla lettera o quasi l'espressione dell'allegato dove è detto che questo diritto spetta « ai cittadini delle Nazioni Unite i quali non hanno potuto esporre la propria causa in maniera soddisfacente.

Le difficoltà più gravi, però, sorgono all'articolo 3. In esso si fa riferimento — rife-

rimento davvero strano! — all'istituto della revocazione. Si dice infatti che « sono soggette al riesame le sentenze e le decisioni contro le quali può essere proposta la revocazione a norma del codice di procedura civile... ». Ora, in base all'articolo 395 del nostro codice di procedura civile, la sentenza può essere revocata in sei casi specificamente indicati. Allora, che cosa resta dell'articolo 2 di questo disegno di legge? Evidentemente le due norme sono in contraddizione fra di loro e, di conseguenza, occorre chiarire l'articolo 3 adottando una più precisa formulazione.

Allo stesso proposito, sorge un'altra questione. Sempre in base all'articolo 395 del codice di procedura civile, possono essere impugnate per revocazione le sentenze pronunziate in grado di appello o in unico grado. Anche in vista di questa norma, a mio parere, l'istituto della revocazione è citato a sproposito. Infatti il Trattato di pace non ci chiede soltanto di rivedere le sentenze pronunziate in grado di appello od in unico grado, ma ci chiede addirittura di ripristinare la situazione che si sarebbe avuta se l'Italia, nel periodo bellico, non si fosse trovata nelle circostanze note. Cioè non soltanto devono essere rivedute le sentenze di secondo grado o quelle pronunziate in unico grado, ma tutte le sentenze, comprese quelle emesse dal giudice di primo grado.

Perché dunque parlare di revocazione? Ripeto che non sarebbe giusto seguire per queste sentenze le stesse norme dettate dai nostri codici per l'istituto della revocazione, perché, in tal modo, i cittadini delle Nazioni Unite interessati sarebbero privati del diritto di ottenere la revisione delle sentenze pronunziate in primo grado, mentre il Trattato di pace esige che sia neutralizzata ogni iattura capitata eventualmente ai cittadini delle Nazioni Unite che abbiano subito un processo civile, penale o amministrativo in un periodo in cui non hanno avuto la possibilità di difendersi.

Un'altra questione ancora. Cosa avviene delle sentenze di cassazione? Evidentemente vi saranno pur stati giudizi che hanno avuto svolgimento fino alla fase estrema del supremo tribunale. Ora, si può ottenere il riesame delle sentenze di cassazione? La relazione che accompagna il disegno di legge esprime in proposito, sia pure sinteticamente, una opinione che io non condivido e che, peraltro, non è tradotta in un riferimento negli articoli della legge. Nella relazione è dunque detto che l'esclusione del riesame delle sentenze pronunziate dalla cassazione è dovuta al fatto

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 APRILE 1950

che le sentenze del supremo tribunale riguardano per lo più motivi di stretta legittimità e non abbracciano un esame di merito. Si può obiettare che la formula del Trattato di pace parla di revisione di tutte le sentenze emesse da qualunque magistrato — *par un tribunal* — ma comunque, anche rientrando nell'ordine di idee del proponente (cioè prescindendo dalla pur ovvia considerazione che l'esame della cassazione comprende necessariamente, anche se preliminarmente, un esame di merito), occorrerà sempre fare un cenno nel disegno di legge alle sentenze di cassazione.

Per completezza di esposizione, devo infine ricordare agli onorevoli colleghi che la seconda Commissione (esteri) ci ha espresso, nei riguardi di questa legge, il suo parere che, sostanzialmente, è favorevole al testo governativo. Soltanto, essa fa una riserva per quanto si riferisce all'ultima parte dell'articolo 4, dove è detto che le parti che chiedono il riesame sono esentate dall'obbligo del deposito di una cauzione ove questa sia normalmente richiesta. Obiettano i colleghi della seconda commissione che, ove questa norma venisse accolta, tutti i cittadini stranieri che hanno subito giudizi durante la guerra sarebbero portati a chiederne il riesame. Con tutto il rispetto per i colleghi della commissione degli esteri, rilevo che la obiezione non ha peso e, a mio parere, non deve essere tenuta presente, perché sarebbe sommamente ingiusto che i cittadini che per colpa della guerra sono stati danneggiati da una sentenza non equa debbano essere ulteriormente onerati con l'obbligo della cauzione.

Onorevoli colleghi, concludendo io esprimo il parere che questo disegno di legge — che sostanzialmente dovrà prima o poi essere approvato — non possa passare nella sua attuale formulazione. Io ho pronti vari emendamenti, però preliminarmente vorrei proporre che la Commissione soprasseda all'esame di questo disegno di legge e nomini una sottocommissione incaricata di preparare una nuova e più adatta formulazione. Di essa potrebbero far parte naturalmente quei colleghi che interverranno oggi e che dimostreranno di avere idee concrete in ordine al problema dibattuto. Fin da ora però mi permetto far presente che il riesame deve essere proposto con citazione davanti allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata. Con una formulazione siffatta noi risolveremmo tutte le varie questioni che mi sono permesso di prospettare nel corso di questa mia relazione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

LEONE. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, sulla base delle osservazioni acutissime prospettate dall'onorevole Caserta e di altre che mi si sono spontaneamente presentate alla lettura del disegno di legge, io traggo questa conclusione: questo provvedimento è impostato malissimo, sia dal punto di vista tecnico che da quello sostanziale.

Noi abbiamo assunto con il Trattato di pace un impegno di carattere molto generico: quello di consentire il riesame delle sentenze emesse dai giudici italiani durante il periodo della guerra, per la ragione che una delle parti non ha potuto, appunto a causa della situazione contingente, difendersi adeguatamente. Ora sotto quale profilo può essere indicato questo istituto? Indubbiamente siamo di fronte ad un istituto nuovo, non ancora previsto nel nostro ordinamento.

Quindi, prima osservazione: noi non possiamo inquadrare questo istituto né nella revocazione né in nessun altro istituto riconosciuto dall'ordinamento giuridico italiano vigente. Potremo cercare di approssimarci, di accostarci, ad un istituto già esistente, ma non possiamo interamente incasellare, ripeto, questo riesame né nella revocazione né in nessuna altra figura giuridica affine.

Ora, se vogliamo compiutamente delineare la struttura di questo nuovo istituto, se vogliamo in questo esame avvicinarci il più possibile alla perfezione (che non è possibile, specialmente per il legislatore, per il ministro della giustizia e per un ufficio legislativo formato nel modo indicato dall'onorevole Caserta, raggiungere in pieno), ritengo che dobbiamo fissare le condizioni sostanziali e le condizioni processuali di questo nuovo istituto. Evidentemente il Trattato di pace non è stato redatto da uomini di legge e contiene delle lacune anche gravi; ma questo provvedimento sarà approvato da legislatori e, per di più, da legislatori italiani: e se v'è un'occasione nella quale la nostra tradizione giuridica deve imporsi, essa è proprio questa. Non possiamo approvare delle leggi nella stessa maniera vaga, generica ed imprecisa in cui è stato scritto il Trattato di pace.

Nel Trattato si parla, dunque, di cittadini che non hanno potuto adeguatamente difendersi. Occorre anzitutto stabilire che cosa si intende per « adeguata difesa ». Mantenendo l'attuale formula generica noi correremmo il rischio di creare un pericolo gravissimo per la nostra giustizia, perché, ad esempio, un cittadino potrebbe accampare di non aver po-

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 APRILE 1950

tuto scegliere un avvocato all'altezza della importanza della sua questione. Sarebbe questa una strada alquanto pericolosa.

Dicevo dunque che prima condizione per eseguire con concetti giuridici il Trattato di pace è quella di stabilire il concetto di « adeguata difesa ». Questo concetto può determinarsi sotto vari aspetti. Un primo aspetto è quello della contumacia o della assenza della parte. A me pare evidente che un cittadino che non ha potuto presentarsi al giudizio può senz'altro legittimamente accampare la inadeguata difesa.

Un secondo aspetto del problema che ci si deve porre è che l'istante, colui che chiede il riesame, debba fornire la prova della inadeguatezza della sua difesa. Trattandosi di giustizia civile io penso che debba continuarsi ad applicare il principio generale che colui che fa un'asserzione ha l'onere di provare l'asserzione stessa.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Per questo l'articolo 2 parla di esposizione dei motivi per i quali il proponente non poté adeguatamente difendersi.

LEONE. L'articolo 2 del disegno dice: « L'istanza di riesame deve contenere, fra l'altro, l'esposizione dei motivi per i quali il proponente non poté adeguatamente difendersi e l'indicazione delle prove della sussistenza dei motivi stessi ». Che cosa si intende con questo? Fino a quando noi siamo nella prima ipotesi, cioè nel caso di assenza o contumacia, indubbiamente è facile provare l'impossibilità della difesa (nel caso in cui vi sia una situazione di assenza o di contumacia determinata dallo stato di guerra è da ritenersi esistente l'impossibilità di difesa); ma quando noi passiamo alla seconda ipotesi, cioè nel caso in cui il cittadino delle Nazioni Unite si sia difeso, cioè sia comparso in giudizio ed abbia avuto una difesa, ma nega oggi l'esistenza di una difesa adeguata, occorre che egli dia le prove dell'impossibilità non, in genere, di una adeguata difesa, ma di produrre documenti e prove.

Noi potremmo assistere al fenomeno che un cittadino delle Nazioni Unite che abbia perduta una causa dopo un dibattito perfetto, si presenti dinanzi al giudice italiano e chieda il riesame della situazione perché il suo difensore non lo ha difeso sufficientemente. Sarebbe comoda una posizione del genere! Non è consentito ribellarsi al giudice quando si è sbagliato nello scegliere il difensore. E questo non potrebbe essere consentito ad un cittadino delle Nazioni Unite.

Quale è la *mens legis* del Trattato di pace? I trattati di pace non hanno *mens legis*; sono qualcosa che si impone, sono atti imposti dalle necessità delle cose. Non si può andare alla ricerca, con molto rigore, della *mens legis*. Tuttavia, a che cosa mira quell'articolo? Mira a riparare situazioni di ingiustizia che si sono create a carico di quei cittadini che durante la guerra non hanno potuto avere una giustizia piena. Ora, giustizia piena non si ha solo nelle due ipotesi da me formulate, cioè quando vi è stata assenza o contumacia determinate da necessità di guerra, e quando vi sia la prova, data da colui che chiede il riesame, della impossibilità di produrre documenti o prove.

Quindi, concludendo su questa prima condizione sostanziale alla quale deve mirare la formulazione della legge, io dirò che occorre, nel determinare i casi del riesame, che si definiscano le due ipotesi: contumacia o assenza determinate da motivi inerenti allo stato di guerra, oppure impossibilità, da provare da parte dell'istante, di produrre prove o documenti in relazione sempre a necessità determinate dallo stato di guerra.

Indubbiamente il disegno di legge è caduto in equivoco quando nell'articolo dice che sono soggette al riesame le sentenze e le decisioni contro le quali può essere proposta la revocazione a norma del codice di procedura civile e delle leggi e dei regolamenti relativi ai procedimenti innanzi ai giudici ordinari o speciali. Se non vi fosse la relazione a chiarire (ma le leggi devono essere chiare di per se stesse), sembrerebbe che i casi di riesame fossero quelli previsti dal vigente codice di procedura civile per la revocazione. E questa è un'altra ragione sostanziale per cui il disegno di legge non può essere approvato così come si presenta.

Seconda definizione sostanziale: determinare le decisioni impugnabili mediante questo nuovo istituto del riesame. Questo sarà un mezzo straordinario di impugnazione, ma noi non possiamo, in sede legislativa, stabilire la natura giuridica dell'istituto. Il legislatore getta la materia legislativa, e poi lo studioso sistemerà il materiale legislativo. Indubbiamente, questo è un mezzo di impugnazione e bisogna stabilire quali siano le decisioni impugnabili.

Per quanto attiene a questa seconda definizione, si presentano diversi problemi. Primo problema: bisogna rendere soggette a questo riesame soltanto le sentenze del giudice ordinario o anche le sentenze del giudice speciale? L'articolo 3 del disegno di legge gover-

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 APRILE 1950

nativo prevede soltanto la revisione delle sentenze soggette a revocazione a norma del codice di procedura civile.

Secondo problema: sentenze di merito o anche sentenze di Cassazione? Terzo problema, che sembra ingenuo porre perché pare risolto: sentenze di giudici civili o sentenze di giudici penali? Deve risultare chiaro che si tratta soltanto di sentenze emanate dal giudice civile, ma è bene dirlo. O anche sentenze di giudici amministrativi? Occorre che in rapporto a queste tre branche in cui si ripartisce la giurisdizione dello Stato italiano (civile, penale e amministrativa) si chiarisca quali decisioni devono essere investite da questo mezzo di impugnazione straordinaria. E bisogna che siano prevedute anche le decisioni arbitrali, trattandosi di una forma *sui generis* di giurisdizione.

Perché sia chiaro il mio pensiero, ripeto che le due condizioni sostanziali consistono nel determinare il concetto di adeguata difesa e i limiti delle decisioni impugnabili mediante questo mezzo straordinario di impugnazione.

Il secondo ordine di problemi è dato dalle condizioni processuali. Il disegno di legge presentato alla nostra approvazione disciplina solo alcune di queste condizioni processuali. Quali sono le condizioni processuali che in questo momento mi vien fatto di sottoporre alla vostra attenzione? Una prima condizione è quella del termine per la proposizione dell'istanza. Questa condizione è disciplinata dall'articolo 1 e su di essa si è soffermato l'onorevole Caserta per giudicare il termine dell'anno.

Ora, però, a questo punto, si pone, in collegamento con l'articolo 2, un secondo problema: la forma per la proposizione della istanza di revisione. L'articolo 2 regola questa forma fino ad un certo punto, ma poi lascia aperto un valico notevole. L'articolo 2 stabilisce che l'istanza di riesame deve contenere l'esposizione dei motivi per i quali il proponente non poté adeguatamente difendersi e l'indicazione delle prove della sussistenza dei motivi stessi, ma non stabilisce se questa istanza si pone per ricorso o per citazione. Quindi, occorre precisare se l'istanza di riesame, questo inizio di un rapporto processuale di impugnazione straordinaria, si inizia mediante il ricorso o mediante la citazione. Le conseguenze, come voi sapete, sono diverse, ma sono soprattutto diverse ai fini dell'osservanza del termine posto nell'articolo 1. Poiché opportunamente si stabilisce che l'istanza deve essere posta entro l'anno

dall'entrata in vigore della presente legge, se si trattasse di istanza da porre mediante citazione, occorrerebbe stabilire (e sarebbe una disposizione ovvia, ma non inutile) che nell'anno deve essere notificata la citazione.

Quindi, primo problema: termine per la proposizione (problema risolto dall'articolo 1). Secondo problema: forma (risolto solo in parte dall'articolo 2, perché occorre precisare se questa istanza deve essere proposta mediante ricorso o mediante citazione). Terzo ordine di problemi (si tratta non di un solo problema ma di un complesso di problema): disciplina del provvedimento di riesame.

Su quest'ultimo problema il collega Caserta ha espresso una sua opinione personale, quando ha detto che si deve investire il giudice di merito. Io sarei di opinione opposta.

Siamo di fronte, onorevoli colleghi, ad un istituto che, per quanto nuovo, deve accostarsi, come ho già detto, ai mezzi straordinari di impugnazione, in quanto è diretto ad invalidare, a rendere nulla una sentenza passata in giudicato. Se questo è vero, come mi pare non dubbio, dobbiamo avvicinarci, anche per quanto si attiene alla procedura, ai mezzi straordinari di impugnazione che, come è noto, comprendono una doppia fase: la fase rescindente (cioè si fa un giudizio per stabilire se esistano le condizioni per far luogo al nuovo giudizio) e la fase rescissoria (attuazione del nuovo giudizio).

Ora, nella fattispecie, chi dovrà dire se vi è stata una inadeguata difesa nel giudizio che riguarda un cittadino delle Nazioni Unite il quale impugna la sentenza? Io riterrei preferibile che questo giudizio nella fase rescindente fosse affidato ad un organo diverso da quello che ha deciso il merito; più precisamente affiderei questo compito alla Cassazione. Come per il giudizio di revisione nel processo penale la fase rescindente viene demandata alla Corte di cassazione, che stabilisce se debba farsi luogo o meno alla fase rescissoria (cioè al riesame di merito), così anche per questa nuova figura giuridica io stabilirei la competenza della Corte di cassazione. La mia tesi può essere suffragata da due ragioni: 1° perché investendo di questo giudizio il giudice che ha emanato la prima sentenza di merito si corre il pericolo che esso possa essere influenzato, in sede di riesame, dalla visione che ha avuto precedentemente; 2° perché il concetto di « inadeguata difesa » estremamente vago (e tale resterà in ogni caso anche se accoglierete la mia proposta di stabilire in concreto che cosa si intenda) la Cassazione, organo supremo dell'amministra-

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 APRILE 1950

zione della giustizia, potrà fissare con la sua autorità una interpretazione lineare della legge. Evidentemente questa seconda ragione costituisce una speranza ed una aspirazione, anche se purtroppo spesso accade (ed io stesso l'ho constatato più volte) che la Corte di cassazione emani sentenze fra di loro contraddittorie.

Quanto al giudizio in fase rescissoria — cioè al giudizio che ha luogo dopo che la Corte di cassazione ha aperto il riesame di merito — io ritengo che esso debba essere affidato al giudice di primo grado, anche se vi sia stato giudizio di appello. Infatti se vi è stata inadeguatezza di difesa, anche se questa vi è stata solo in appello, essa si riflette sempre sulle decisioni di primo grado. Del resto l'inadeguata difesa in appello è più difficile a concepirsi che in primo grado, perché il Codice di procedura civile vigente vieta che si possano proporre nuovi mezzi di prova nel giudizio di secondo grado.

Per tutte queste ragioni, ma soprattutto per il giustissimo rilievo fatto dall'onorevole Caserta che occorre riportare il giudizio alla sua situazione iniziale come se non si fosse fatto, io penso doversi stabilire che, una volta che la Cassazione avrà conclusa la fase rescindente e dichiarato che si deve far luogo alla fase rescissoria, questa deve essere affidata al giudice di primo grado competente per la causa di cui si tratta.

La mia conclusione, dunque, è questa: io concordo con l'onorevole Caserta per la nomina di una sottocommissione incaricata del riesame del disegno di legge ed esprimo la fiducia che la sottocommissione possa tener presenti i rilievi che ho avuto l'onore di esporre.

**COLITTO.** Ritengo che la conclusione, cui sono pervenuti gli onorevoli Caserta e Leone, debba essere accolta. L'onorevole Caserta ha giustamente rilevato che il diritto di chiedere il riesame delle decisioni emesse da giudici italiani fra il 10 giugno 1940 e la data di entrata in vigore del Trattato di pace deriva dalla legge italiana (cioè dal decreto legislativo 28 novembre 1947, n. 1430) e non dal Trattato di pace. Va, quindi, in modo congruo modificata la formulazione dell'articolo 1.

E, poiché si parla di formulazione di articoli, dichiaro che anche altri articoli richiamano la mia attenzione. Non è necessario, ad esempio, all'articolo 2 parlare di « indicazione delle prove della sussistenza dei motivi stessi », perché è evidente che le prove non possono che riferirsi alla sussistenza dei motivi, in base ai quali l'istanza di riesame è presentata. Ma, più che alla forma, guar-

diamo alla sostanza e, a tale scopo, esaminiamo brevemente l'articolo 3. La legge concede un riesame delle decisioni, di cui si tratta, in via autonoma. Quando, invece, in questo articolo 3 si dispone — checché ne dica la relazione — che il riesame può chiedersi nei casi di cui all'articolo 395 del Codice di procedura civile, è evidente che si riducono notevolmente i casi, in cui, a norma della legge del 1947 sopracitata, il riesame può essere domandato. Come giustamente rilevava l'onorevole Leone, ci troviamo di fronte ad un istituto nuovo, ad un mezzo straordinario di impugnazione, che, appunto perché nuovo, non può non essere disciplinato da norme a sé stanti, diverse da quelle che regolano l'istituto della revocazione e gli altri consimili. Occorrono norme nuove, autonome sia nella forma che nella sostanza.

Per quanto riguarda la forma, o meglio le condizioni di procedura, io sono perfettamente d'accordo con il collega Leone nell'affermare che occorre disciplinare il termine entro il quale l'istanza va proposta e le forme nelle quali va proposto il provvedimento del riesame.

Circa il termine, giustamente egli sottolinea che la disciplina è già nell'articolo 2 del disegno di legge; ma io non sono d'accordo con lui quando afferma che, a proposito della forma della proposizione, il disegno di legge non conterrebbe alcuna norma. La norma è nell'articolo 4. Bene o male il disegno di legge richiama le norme riguardanti la revocazione in materia civile, e le richiama sia per i casi in cui il riesame sarebbe ammissibile, sia per le forme da utilizzare nel caso in cui l'istanza di riesame venga ammessa.

Per quanto si riferisce, poi, alla disciplina del procedimento in esame, io tengo presente l'articolo 4, in cui si parla delle norme riguardanti la revocazione in materia civile, ma, poiché le decisioni che possono essere riviste si afferma che sono (a me, per la verità, ciò non pare) e quelle del magistrato civile e quelle del magistrato penale, il mio pensiero va anche alle norme in materia di revisione in sede penale. Probabilmente, io penso che si arriverà a fissare norme particolari per la revisione delle sentenze emesse in materia civile, e norme particolari per le sentenze emesse in materia penale. Non credo che bisogna arrivare, come diceva l'onorevole Leone, ad una divisione di questa procedura in una duplice fase: una fase rescindente, che dovrebbe essere commessa al supremo collegio, e una fase rescissoria, che dovrebbe essere commessa al magistrato di merito. Vedrà

## TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 APRILE 1950

il magistrato che riterremo competente per le sentenze civili, per le sentenze amministrative, per le sentenze penali e per quelle arbitrarie, se concorrono o meno le condizioni volute dalla legge, perché il riesame abbia luogo, e provvederà in merito al riesame stesso.

L'onorevole Leone ha detto — ed io affermo la stessa cosa — che occorrono di fronte a questo istituto nuovo, di fronte a questo mezzo straordinario di impugnazione, norme nuove. Abbiamo parlato delle norme, che riguardano la forma processuale. Diciamo ora qualcosa a proposito della sostanza.

Due sono gli interrogativi. Il primo interrogativo è questo: quali sentenze possono essere sottoposte al riesame? Secondo interrogativo: quali elementi devono concorrere perché il riesame abbia luogo?

Al primo interrogativo io credo che sia agevole dare la risposta, perché il Trattato di pace e il decreto legislativo del 1947 parlano genericamente di decisioni emesse da giudici italiani. Ora, se il Trattato di pace non distingue, se il decreto del 1947 non fa nessuna distinzione (ma è proprio ciò esatto?), *nec nos distinguere debemus*. Tutte le decisioni, quindi, possono essere sottoposte a riesame: sentenze del magistrato civile, sentenze del magistrato penale, sentenze emesse dalla giurisdizione amministrativa e anche sentenze arbitrali.

Circa il secondo interrogativo, il Trattato di pace e la legge dicono che sono soggette a riesame le decisioni e le sentenze, per le quali non poté aver luogo una adeguata difesa. Colui, cioè, il quale si lamenta che, se avesse potuto adeguatamente difendersi, la decisione sarebbe stata diversa, può chiedere il riesame. L'unica condizione, quindi, per ottenere il riesame è la prova che non vi fu o non vi poté essere una adeguata difesa.

Ora io ammiro lo sforzo brillante compiuto dall'onorevole Leone per chiarire questo concetto, per precisare l'avverbio « adeguatamente », contenuto nell'articolo 2 del disegno di legge; ma io penso che, se in realtà noi riuscissimo a fare un elenco dei casi; in cui potremmo ravvisare l'inadeguata difesa, lo sforzo potrebbe mettere in rilievo, ancora una volta, l'ingegno brillante di chi si adoperasse a ciò fare, ma si avrebbe uno sforzo che non potrebbe dirsi coronato da vero successo, perché è impossibile (e lo riconosceva verso il termine del suo dire lo stesso onorevole Leone) elencare in maniera precisa i casi nei quali il giudice di merito, o il giudice re-

scindente, come egli diceva, potrà ravvisare che vi fu una inadeguata difesa.

Per quanto, perciò, si riferisce alla sostanza, io lascerei la formula contenuta nel Trattato di pace e nella legge.

Tutto questo mi fa concludere, come gli onorevoli Leone e Caserta hanno concluso, che il disegno di legge deve essere approvato, perché vi è una legge che impone il riesame di queste sentenze, ma siamo tutti d'accordo nel rilevare che occorrono norme più precise, norme più adeguate, norme più chiare, norme più esatte.

Ed ecco perché io, concludendo, così come ho incominciato, penso che la Commissione debba accogliere la richiesta formulata dall'onorevole Caserta e dall'onorevole Leone per la nomina di una sottocommissione che provveda ad una formulazione più chiara e più efficiente del disegno di legge sottoposto al nostro esame.

CAPALOZZA. I dotti interventi dei colleghi che mi hanno preceduto hanno convinto anche me della necessità che questo disegno di legge sia demandato ad una sottocommissione perché la rielabori secondo criteri più precisi e giuridicamente più efficienti.

Insieme al collega Buzzelli avevo preparato un emendamento, che si riferiva in particolare all'articolo 4. L'articolo 4 dovrebbe determinare, secondo quello che dice la relazione: 1°) la procedura da seguire; 2°) i poteri del giudice in caso di accoglimento o rigetto dell'istanza. Ma la verità è che l'articolo 4 si occupa unicamente del primo punto, cioè della procedura, mentre trascurava ogni considerazione per quanto riguarda il secondo punto. Ora è evidente che il punto fondamentale è quello che si riferisce ai poteri del giudice in caso di accoglimento o rigetto dell'istanza.

Come dicevo, col collega Buzzelli, avevo preparato un emendamento, che dopo il mio intervento consegnai alla Presidenza. Esso è così formulato: « Per la proposizione della istanza di riesame, per la determinazione dei suoi effetti in caso di accoglimento o di rigetto e per la procedura da seguire nel giudizio, si osservano, in quanto applicabili, le norme sulla revocazione contenute nel Codice di procedura penale e nelle leggi sul regolamento concernenti la procedura dinanzi ai giudici ordinari o a giudici speciali ».

Non mi sembra che sia concepibile in una materia così delicata e difficile lasciare alla analogia il compito di colmare una tale lacuna.

Devo però fare anche un'altra osservazione. Mi sono reso conto, dopo aver ascoltato le

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 APRILE 1950

parole dei colleghi che mi hanno preceduto, che effettivamente anche questo nostro emendamento non esaurisce il compito che è postulato dal Trattato di pace e dalla legge speciale che ha fatto seguito, e che pertanto apporta sì un miglioramento di tecnica legislativa, ma non giunge là dove invece questa legge dovrebbe giungere, cioè a considerare, come molto opportunamente diceva l'onorevole Colitto, che siamo di fronte ad un obbligo giuridico che ci perviene dal Trattato di pace e da una legge successiva, obbligo di porre in condizione i cittadini stranieri di vedere giudicate le loro questioni con un animo diverso da quello col quale evidentemente sono state esaminate durante la guerra.

Questa è la sostanza delle cose; e a me pare del tutto fuori luogo il sofisticare così come sofistica non dirò l'onorevole Leone (*absit invidia verbo*), professore di diritto processuale penale, ma come sofistica l'articolo 2 della legge. Occorre, onorevoli colleghi, aprire gli occhi alla realtà se vogliamo essere coscienti ed onesti. È evidente che qui esiste una presunzione *juris et de jure*: si pensa, cioè, che il cittadino di uno Stato straniero in questo periodo non abbia potuto adeguatamente difendersi. Questa è la situazione che, secondo me, il proponente voleva risolvere. Non si può, con tutto il rispetto che si deve alla magistratura, non tener conto della particolare situazione che si è determinata con la guerra e non si può non ricordare che questa situazione particolare esce dai confini della rigorosa inquadratura della legge penale, dipendendo da motivi di carattere psicologico e politico.

L'onorevole Leone molto autorevolmente ricordava, sia pure per inciso, un altro tipo di contraddizione nei giudicati del supremo collegio. Noi comprendiamo perfettamente — e non v'è bisogno di dirlo *apertis verbis* — come si sia potuti arrivare ad una interpretazione contraddittoria da parte di sezioni diverse della Corte di cassazione. Figuriamoci se discrepanze di questo genere non si sono verificate durante il periodo della guerra quando si giudicava un cittadino delle Nazioni Unite che allora era un nemico!

Per questi motivi, io concordo nella richiesta avanzata dal relatore, perché la legge venga riesaminata da un comitato tecnico che possa rielaborarla profondamente.

FODERARO: È evidente che l'Italia vuole assolvere tutti gli impegni che le derivano dal Trattato di pace. Tuttavia questi impegni non dico che bisogna interpretarli con criteri restrittivi, ma almeno con criteri di

obiettività. Da quello che ho sentito, mi pare esista un certo sadismo ad interpretare estensivamente il Trattato stesso.

Anzitutto, a quali sentenze va riferita la presente legge in conformità al Trattato di pace? A mio parere, non è dubbio che essa va riferita esclusivamente alle sentenze civili o, meglio, alle sentenze a contenuto patrimoniale civilistico. Sono escluse le sentenze penali, contrariamente a quanto ha testé affermato l'onorevole Capalozza.

L'esattezza del mio asserto si desume dallo stesso Trattato di pace, in quanto esso in tutte le sue parti ed in tutti i suoi allegati parla di attore e convenuto e, più precisamente, « delle parti sia che esse si presentino in qualità di attore che in qualità di convenuto ».

Del resto, l'esclusione delle sentenze penali mi pare risponda anche ad un principio logico, in quanto il giudice italiano non poteva, durante la guerra, giudicare l'imputato straniero qualora avesse riconosciuto la impossibilità di parte di esso a presentarsi alla udienza. Noi dobbiamo pensare che il giudice abbia senz'altro agito in questo modo poiché così dispone il Codice di procedura civile.

Questo chiarisce anche la posizione che deve assumere il cittadino italiano che si è trovato in legittimo contraddittorio con il cittadino straniero; vale a dire chiarisce il dubbio espresso dall'onorevole Leone a proposito dell'articolo 2. Si domanda l'onorevole Leone se la istanza di riesame sia un ricorso o una citazione. Evidentemente si tratta di una citazione, perché, se anche si vuole dividere il giudizio nelle due fasi rescindente e rescisoria, il cittadino italiano, nella prima di esse, assume la posizione processuale di convenuto, perché esso ha tutto l'interesse di opporsi al riesame dell'istanza che il cittadino straniero ha avanzato.

A quel sadismo cui ho poc'anzi accennato mi pare sia anche ispirato questo articolo 2 quando, in termini vaghi ed imprecisi, dice che « l'istanza di riesame deve contenere, fra l'altro, l'esposizione dei motivi per i quali il proponente non potè adeguatamente difendersi e l'indicazione delle prove della sussistenza dei motivi stessi ».

È evidente che una terminologia così vaga — anche se tradotta *ad literam* dalla formulazione del Trattato di pace, che parla di difesa non soddisfacente — si presta a manovre di ogni genere. Piuttosto che parlare di « adeguata difesa », io penso che dovremo specificare la norma in senso più restrittivo, dicendo che l'istanza può essere proposta soltanto da chi non ha potuto provvedere alla propria



## TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 APRILE 1950

difesa. Sarebbe infatti assurdo porre il giudice nella necessità di stabilire se un avvocato che ha rappresentato uno straniero durante la guerra abbia compiuto o meno tutto il suo dovere.

Per questi motivi e per altri che non mi dilungo ad esporre, mi associo alla richiesta, che ritengo legittima, di rimettere ad un sottocomitato questo disegno di legge. Detto sottocomitato, poi, dovrebbe, a mio modo di vedere, formulare la legge in termini meno imprecisi e meno vaghi, tenendo presente la necessità di interpretare la disposizione del Trattato nel senso restrittivo che ho avuto l'onore di esporre.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Io non posso non rilevare la fondatezza delle osservazioni fatte dai vari colleghi intervenuti e convenire nel riscontrare le manchevolezze rilevate in questo disegno di legge. Di conseguenza non posso non concordare con i vari oratori circa la necessità di un profondo riesame della materia che forma oggetto di questo disegno di legge.

Se noi esaminiamo a fondo soltanto l'articolo 1, constatiamo che vi è in esso dell'ibridismo fra diritto interno e diritto internazionale. Si riscontra, cioè, una mancanza di impostazione in una materia particolarmente delicata quale è quella contemplata da questo disegno di legge, una mancanza di impostazione che bisogna assolutamente superare. Si tratta di un disegno di legge con cui lo Stato italiano provvede all'adempimento di un obbligo assunto col Trattato di pace.

Con il Trattato di pace lo Stato italiano ha assunto degli obblighi di fronte agli Stati stranieri; il Trattato di pace non ha, però, creato diritti soggettivi di fronte a privati. Pertanto, il nostro Stato deve rispettare soltanto gli obblighi di carattere internazionale derivanti dal Trattato di pace.

Ora, l'articolo 1 deve stabilire quali sono i legittimati ad agire ed in quali forme essi sono legittimati ad agire in questi giudizi di revisione.

A parte questa osservazione di carattere fondamentale e che investe l'impostazione del progetto di legge, mi pare che tutte le altre

osservazioni e riserve prospettate sugli articoli 2, 3 e 4 del disegno di legge si possano condensare in una questione fondamentale: in definitiva, che cosa è questo giudizio di riesame cui sono ammessi i cittadini stranieri che si trovino in quelle determinate condizioni? È o non è revocazione? È o non è revisione, intesa secondo il diritto italiano?

Il Trattato di pace, parlando di revisione, si riferisce ad uno istituto generico o ad un istituto specifico? Bisogna prendere posizione di fronte a tali questioni, perché assumendo un determinato atteggiamento anziché un altro, tutta la disciplina della materia, sia dal punto di vista sostanziale che processuale, cambia completamente aspetto.

Sono d'accordo con quella che è stata la osservazione conclusiva dei vari oratori, cioè che questo disegno di legge deve essere riesaminato e che, data l'importanza ed il carattere particolarmente tecnico del disegno di legge, convenga che il compito di tale riesame sia affidato ad un comitato ristretto di questa Commissione. Bisogna tenere però presente una osservazione dell'onorevole Foderaro, sulla quale concordo pienamente, vale a dire che dobbiamo eseguire puntualmente i nostri obblighi internazionali, ma eseguire puntualmente significa eseguire in quanto vi siamo tenuti e nei limiti in cui siamo strettamente tenuti e non una virgola di più.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di demandare ad un comitato ristretto della Commissione la nuova redazione degli articoli di questo disegno di legge.

*(È approvata).*

Quali componenti di tale Comitato propongo gli onorevoli Capalozza, Calamandrei, Leone, Caserta e Foderaro.

Se non vi sono osservazioni, così rimarrà stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 11.**