

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2179

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DE FLORIO, GUIDI, SFORZA, ZOBOLI, CATALDO, COCCIA,
SPAGNOLI, MARICONDA, CRAPSI, BAVETTA, ASSENNATO,
PELLEGRINO, ACCREMAN, RE GIUSEPPINA**

Presentata il 12 marzo 1965

Modifica alle norme che regolano l'imposta di bollo ed il deposito in Cancelleria dei valori bollati e delle spese nel contenzioso ordinario civile e nei procedimenti di esecuzione

ONOREVOLI COLLEGI! — La presente proposta di legge intende realizzare due scopi: una diminuzione del costo del processo civile ed una semplificazione della gestione delle spese da parte delle cancellerie.

Non vogliamo riprendere in questa sede il grave argomento della crisi della giustizia che è problema di carattere generale che trova la sua radice nella inadeguatezza del corpo principale di leggi a regolare una società profondamente diversa da quella in cui dette leggi presero vita, dal contrasto di molte leggi con la rinnovata coscienza democratica del paese e con una più ricca articolazione della vita sociale ed economica.

A questa esigenza di leggi nuove che regolano la società nello spirito della Costituzione si è sempre contrapposto una inerte insensibilità ed il più deciso conservatorismo politico.

La riforma dei codici, ad esempio, da tutti auspicata, e che pure, specie per alcuni codici, ha avuto una più che ampia elaborazione dottrinarica, rimane regolarmente insabbiata malgrado i reiterati impegni programmatici dei vari governi.

E noi riteniamo che soltanto alla luce di questo sostanziale disimpegno per i problemi della giustizia possano spiegarsi la proposta e l'approvazione del disegno di legge n. 862 sull'aumento dei valori bollati, ora legge 5 dicembre 1964, n. 1267.

Tale provvedimento infatti, che le affermate indilazionabili esigenze fiscali non servono a giustificare, non può certo considerarsi un contributo positivo alla soluzione dei problemi della giustizia, a meno che il legislatore non abbia ritenuto che, aggravando ulteriormente i già proibitivi costi del processo e scoraggiando ancor più decisamente i ceti meno abbienti dall'affrontare un giudizio, si possa realizzare automaticamente una decongestione dei ruoli civili!

Per questo riteniamo giusto ed opportuno che il Consiglio nazionale di agitazione degli avvocati e procuratori legali, nominato dalla assemblea plenaria degli ordini forensi della Repubblica, tenutasi a Roma il 4 dicembre 1964, non si sia limitato a delegare i consigli degli ordini forensi alla raccolta di firme, ai sensi dell'articolo 71 della Costituzione, per

presentare, ad iniziativa popolare, una proposta di legge per l'abrogazione della legge n. 862, ma abbia invitato la categoria forense alla più ampia deplorazione di fronte all'opinione pubblica di tutto il disservizio giudiziario.

La presente proposta di legge mira alla abrogazione di fatto, per quanto attiene al procedimento ordinario civile ed a quello di esecuzione, del deprecato aumento dei valori bollati di cui alla citata recente legge n. 1267.

Abbiamo però ritenuto che, nella concezione di un più moderno sistema dell'attività giudiziaria, non fosse sufficiente proporre la degradazione del costo dei valori bollati, ma fosse opportuno affrontare e risolvere in termini più radicali il problema della gestione da parte delle cancellerie civili di questa imposta di bollo e delle altre spese giudiziarie che ad essa si accompagnano.

Crediamo a tal fine sia utile partire da una premessa specifica e cioè che l'unica motivazione dell'uso della carta bollata nel contenzioso civile può rinvenirsi in esigenze fiscali non rivestendo la carta bollata alcun maggiore valore probatorio od alcuna diversa funzione nell'economia del giudizio civile.

Tuttavia sul malinteso, arcaico mito della carta bollata si immola la sterile fatica di migliaia di cancellieri, costretti a seguire le vicissitudini burocratiche dei fogli bollati attraverso i vari registri e perciò spesso assenti involontariamente dalle loro più connaturali funzioni, magari surrogati in queste dagli avvocati rassegnati e volenterosi.

Allo stato infatti, ai sensi dell'articolo 38 del regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, l'avvocato all'atto in cui iscrive una causa a ruolo deve depositare un determinato numero di fogli bollati che si prevedono occorrenti per lo svolgimento del processo ed una somma per le relative spese.

Il cancelliere, dopo avere iscritto la causa sul ruolo deve provvedere a caricare il deposito di carta bollata e per spese di cancelleria nel registro modello V/5, annotando altresì il numero progressivo di detto registro sul fascicolo della causa nonché sul relativo ruolo e sulla cosiddetta distinta modello 25 che il cancelliere deve inserire in ogni fascicolo.

L'annotazione di ogni singolo depositato nel registro di carico modello V/5 comporta non poco tempo in quanto, oltre all'indicazione del numero progressivo del depositato, occorre annotare la data, le generalità del depositante, il suo domicilio, il numero dei fogli depositati, il valore complessivo di essi, la somma in denaro depositata, il tipo del proce-

dimento cui il deposito si riferisce, le generalità delle parti in causa ed infine il numero sotto cui l'affare è iscritto sul ruolo.

Siffatta operazione viene sostanzialmente ripetuta sulla distinta modello 25.

Queste però non sono che le premesse, in quanto l'impiego di ogni singolo foglio di carta bollata comporta la movimentazione di questi e di altro registro di scarico, il cosiddetto modello VI/4.

Ogni deposito infatti costituisce un conto a se stante, per cui, allorché si redige un verbale, prelevando il relativo foglio bollato dal deposito effettuato, la cancelleria, oltre ad annotare tale prelievo nel relativo registro di scarico (modello VI/4) indicandovi il numero progressivo di questo registro (numero progressivo che va all'infinito e che in molti uffici giudiziari è costituito anche da sei cifre) il numero del deposito (registro modello V/5) dal quale il foglio è stato prelevato, la data dell'atto, la natura dell'atto e il valore del foglio impiegato che fu a suo tempo depositato, deve annotare tale discarico e sulla relativa partita del registro di scarico (modello VI/4) indicandovi il numero progressivo del discarico, la data dell'atto e il valore del foglio impiegato, e sulla distinta dei depositi (modello 25) inserita nel relativo fascicolo di causa.

Le stesse annotazioni vanno ripetute per ogni singola somma che si preleva dal deposito per spese erogate, ivi compresi i diritti di cancelleria che colpiscono, in misura diversa, molti atti del processo.

Va inoltre aggiunto che all'atto in cui l'avvocato effettua i depositi di cui sopra, la cancelleria deve compilare un'apposita quietanza applicandovi marche da bollo nella misura del 2 per mille sull'ammontare dei depositi effettuati.

La restituzione dei residui dei depositi ha anche essa una sua particolare disciplina, del cui rituale facciamo grazia agli onorevoli colleghi. Per completare il quadro accenneremo alla gestione delle somme depositate per spese di cancelleria a norma dell'articolo 41 delle disposizioni atti del Codice di procedura civile. Queste vengono depositate dalla cancelleria in un unico conto corrente postale.

Dal suddetto conto corrente il cancelliere, quando è necessario, può eseguire, mediante assegni a lui intestati, prelievi per le spese ed i rimborsi purché le somme che preleva, unite a quelle esistenti presso di lui, non eccedano il quarto della somma complessiva in carico.

L'esistenza di tale conto corrente postale importa, conseguentemente, un lavoro non indifferente per la cancelleria (tenuta del fascicolo modello Ch. 8 per i depositi e tenuta del fascicolo modello Ch. 16 per i prelievi).

Alla fine di ogni anno solare, l'ufficio dei conti correnti postali accredita alla cancelleria gli interessi maturati sulla somma depositata, quando questa somma supera le lire 5 mila (articolo 106, capoverso 9, Istruzioni sul servizio dei conti correnti).

Detti interessi costituiscono proventi di cancelleria e come tali vanno presi in carico nel relativo registro nel primo bimestre dell'esercizio finanziario successivo all'allibramento.

Si osservano però le disposizioni impartite con circolare in data 13 febbraio 1959, numero 3111/61 della direzione generale degli affari civili.

Con questa circolare si stabilisce che le spese per l'acquisto dei moduli e l'importo delle tasse per le operazioni di versamento e di pagamento sul conto corrente postale relativi ai depositi previsti per le spese di cancelleria, debbono essere prelevati, di volta in volta, dal cancelliere sulla somma che questi è autorizzato a trattenere presso di sé, a norma dell'articolo 41 disposizioni atti del Codice di procedura civile. Il che significa che la cancelleria deve tenere altra complessa e separata contabilità per quanto concerne gli interessi maturati sulle somme depositate sul conto corrente postale.

Questa complessa e macchinosa gestione degli oneri fiscali che gravano sulla parte che adisce il magistrato civile cerca di trovare una sola formale giustificazione nell'affermazione che in tal modo ogni cittadino paga esattamente il numero di fogli bollati spesi per la sua causa ed i relativi diritti, laddove, in una liquidazione forfettaria di quello che potremmo chiamare le spese attualmente variabili del processo, e cioè valori bollati e spese di cancelleria (altre sono fisse, come tassa d'iscrizione a ruolo e marche di previdenza per avvocati), la parte che affronta un giudizio più semplice pagherebbe spese identiche a quella la cui causa ha avuto una più complessa elaborazione.

Siffatta affermazione è però smentita dalla realtà dei fatti.

È bensì vero che, allorché il processo si definisce con sentenza, il giudice nel liquidare con quest'ultima le spese, deve tener conto anche, nel caso che la parte che ha effettuato i depositi sia vittoriosa, della somma che è

stata erogata per fogli bollati e per spese di cancelleria, in modo da liquidare in sentenza.

Ciò però in pratica non avviene in nessun ufficio giudiziario d'Italia in quanto il magistrato, per il caso sopra indicato, liquida con la sentenza a favore della parte vittoriosa l'intero deposito della stessa effettuata per fogli bollati e per spese di cancelleria.

Ne consegue una sostanziale piccola ingiustizia in quanto il soccombente finisce col pagare spese maggiori di quelle effettivamente sopportate per il giudizio.

I residui bollati e di spese vengono poi liquidati magari due anni dopo, al procuratore costituito il quale certo difficilmente si sobbarca all'onere di ricercare la parte o l'avversario soccombente per restituirgli uno o due fogli di carta bollata e poche decine e centinaia di lire di spese residue.

Quindi una elefantica ed inutile macchina burocratica affidata ad un organico sicuramente insufficiente per gli essenziali servizi di istituto ed in definitiva un sostanziale contributo a quella che, senza eccessivo pessimismo, viene ormai chiamata paralisi della giustizia.

È indispensabile semplificare e snellire questo sistema.

Per quanto attiene alla carta bollata la nostra proposta di legge ne prevede la completa abolizione, surrogandone la relativa imposta con l'applicazione di una marca da bollo all'atto di iscrizione a ruolo della causa.

Mancano in verità allo stato le statistiche sul consumo medio di carta bollata per ogni processo ordinario civile nei vari gradi di giurisdizione.

Il problema però non può ovviamente risolversi in termini rigorosamente statistici, anche se i calcoli della comune esperienza possono fornirci in tal senso dati di sufficiente attendibilità. Occorre invece sensibilizzarsi al principio che il costo del processo civile deve essere reso accessibile a tutti i cittadini, nello spirito della Costituzione, e noi siamo consapevoli che la presente proposta di legge non costituisce che un piccolo passo in tal senso, nella sola speranza che il fatto che il gettito tributario di questo settore della pubblica amministrazione non subirà certo per la presente riforma un tracollo, potrà rendere consenzienti sulla nostra proposta tutti i settori del Parlamento.

Perciò abbiamo conservato la tassa per la iscrizione a ruolo nelle cause civili di cui all'articolo 3 della legge 25 aprile 1957, n. 283 che già grava il processo di un pesante onere fiscale.

Tuttavia ai fini della liquidazione forfettaria dell'imposta di bollo un criterio informatore inderogabile deve essere quello di un calcolo di consumo medio sulla base di una imposta di bollo quale era prima dell'approvazione della legge n. 1267 che con il presente progetto intendiamo sostanzialmente abrogare.

In tal calcolo medio va tenuto presente naturalmente il numero, percentualmente notevole, di giudizi che vengono cancellati per inattività delle parti, spesso dopo la prima udienza.

Bisogna inoltre considerare che l'eliminazione dei valori bollati, il cui costo di gestione è notevole prima ancora di venire immessi in cancelleria, e la semplificazione della gestione amministrativa del processo comportano una notevole economia complessiva che deve essere accreditata all'utente.

Pertanto, in base a calcoli che l'esperienza ci fornisce come attendibili, si può ritenere che in pretura per ogni causa iscritta a ruolo il consumo medio sia inferiore ai sei fogli.

Di questi, due vengono abitualmente consunti per la citazione, due o tre nel corso delle udienze, ed uno per l'originale della sentenza.

Considerate le marche al mandato si può ritenere che il consumo medio non vada comunque oltre le lire 1.400, somma che, per l'economia di gestione e il modesto valore dei giudizi deve essere equamente liquidata in una marca da bollo da lire 1.000. Eguale somma può essere liquidata per gli appelli dalla pretura del tribunale.

Per le cause civili in tribunale, ritenuta l'esistenza attuale delle marche di scambio, e con i criteri di cui innanzi, si può presumere che in media vengono consunti dai 14 ai 20 fogli per cui equamente può stabilirsi la marca sostitutiva dei fogli stessi in lire 2.500.

Eguale marca deve applicarsi per le cause in Corte di appello ed in cassazione, tenuto presente che un criterio di gradualità in questi successivi gradi viene già determinato dalla citata legge 25 aprile 1957, n. 283.

Per quanto attiene ai procedimenti di esecuzione, occorre considerare che queste procedure che abitualmente colpiscono cittadini in condizioni di dissesto economico sono attualmente di una onerosità insopportabile.

Non è infrequente il caso che i pochi stracci e i vecchi mobili di un poveraccio vengano venduti all'asta e che il complessivo ricavato,

magari in 20 mila lire, serva a coprire solo le spese vive del procedimento, per cui il debito rimane ed il creditore insoddisfatto deve anche pagare al proprio legale le competenze di esecuzione. Le spese delle esecuzioni immobiliari raggiungono poi spesso entità proibitive.

Una ragione di equità, invocata da tutti gli Ordini forensi, impone di ridurre a lire 1.000 l'importo dell'imposta di bollo per le procedure esecutive mobiliari e a lire 3.000 per quelle immobiliari.

Rimane per altro a carico della parte precedente l'onere di anticipare le spese per la pubblicazione dei fogli degli annunci legali e per i bandi di vendita.

Il secondo comma dell'articolo 1 prevede poi l'esenzione dal pagamento della marca sostitutiva in quelle controversie attualmente esenti da bollo. Per quanto attiene ai diritti di cancelleria gli stessi possono venire forfettariamente liquidati in lire 800 per le cause in pretura e per i procedimenti esecutivi mobiliari ed in lire 1.200 per gli altri casi.

All'ufficiale giudiziario per le competenze di notifica a richiesta di cancellerie nel corso delle procedure dovrà essere versata una somma forfettaria di lire 200.

Agli effetti della semplificazione della contabilità delle cancellerie, ed in considerazione che nel liquidare forfettariamente i diritti di cancelleria si è tenuto conto anche delle spese postali, tutti gli atti di cancelleria e quelli degli ufficiali giudiziari a richiesta dei cancellieri nel corso dei procedimenti dovranno godere della franchigia postale.

Valuterà il Parlamento, sulla base anche dei suggerimenti degli uffici finanziari, l'opportunità che tutti i diritti di cui innanzi vengano versati con un'unica bolletta all'Ufficio del registro, il quale poi eventualmente alla fine di ciascun mese, col sistema di liquidazione del modello 69, o altro simile, potrebbe distribuire le somme alle singole competenze.

E forse questa costituirebbe una ulteriore semplificazione del sistema.

Rimane in ogni caso la necessità indilazionabile di ridurre il costo del processo civile in termini di maggiore equità e di snellire il sistema di pagamento delle spese di giustizia; la presente proposta di legge ritiene di indicare in tal senso una ragionevole soluzione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

La parte che per prima si costituisce in giudizio nel procedimento ordinario civile o fa istanza per l'assegnazione o la vendita dei beni pignorati dovrà provvedere al versamento di una marca da bollo da apporsi sulla nota di iscrizione a ruolo o sulla istanza di vendita o di assegnazione, nelle misure seguenti:

cause avanti al pretore e cause avanti al tribunale su appello da sentenza del pretore, lire 1.000;

cause di competenza in primo grado del tribunale, cause avanti la Corte d'appello, cause avanti la Corte di cassazione, lire 2.500;

procedimenti di esecuzione mobiliare, lire 1.000;

procedimenti di esecuzione immobiliare, lire 3.000.

Sono esentate dal versamento di tale marca le controversie in materia di assicurazioni sociali obbligatorie, di assistenza malattia ai lavoratori, di infortunio sul lavoro e malattie professionali, nonché quelle in materia agraria che si svolgono avanti alle sezioni specializzate del tribunale e della Corte di appello, e quelle sull'equo fitto, nonché i relativi procedimenti di esecuzioni mobiliare ed immobiliare.

ART. 2.

Alla marca di cui al primo comma dell'articolo 1 dovrà accompagnarsi la tassa per le iscrizioni a ruolo versata nei casi e nei modi previsti dall'articolo 3 della legge 25 aprile 1957, n. 283.

ART. 3.

La parte procedente dovrà versare, all'atto della costituzione in giudizio e della istanza per l'assegnazione o la vendita dei beni pignorati, la somma di lire 800 per diritti di cancelleria forfettariamente liquidati nelle cause in pretura e nei procedimenti di esecuzione mobiliari e di lire 1.200 negli altri casi, ed accompagnare la nota di iscrizione a ruolo o l'istanza di vendita o di assegnazione con la ricevuta di un versamento di lire 200 all'ufficiale giudiziario per spese e competenze di notifica di atti nel corso del giudizio su richiesta della cancelleria, anch'esse forfettariamente liquidate.

Tale versamento sarà incamerato eventualmente nella ricevuta di pagamento per chiamata di causa.

Sono esenti dai pagamenti di cui al presente articolo le controversie in materia agraria e di equo fitto.

ART. 4.

Resta invariato l'obbligo del pagamento delle marche e dei contributi di previdenza della Cassa nazionale avvocati e procuratori, nei modi già previsti.

ART. 5.

Nei procedimenti di esecuzione immobiliare la parte procedente dovrà anticipare altresì le spese per la pubblicazione sui fogli degli annunci legali e per i bandi di vendita.

ART. 6.

Tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi ai procedimenti di cui alla presente legge, compresi l'originale della sentenza o del provvedimento di assegnazione sono esenti da ogni ulteriore imposta di bollo o di registro e da ogni spesa, tassa e diritto di qualsiasi specie e natura, con salvezza della regolarizzazione fiscale dei documenti esibiti in giudizio.

ART. 7.

Restano altresì ferme le esenzioni in materia di controversie individuali di lavoro e di apporto di pubblico impiego di cui alla legge 2 aprile 1958, n. 319.

ART. 8.

Le comunicazioni effettuate dalla cancelleria nel corso dei procedimenti di cui alla presente legge e le notifiche degli ufficiali giudiziari su richiesta della cancelleria godono della franchigia postale.

ART. 9.

La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.