

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

### 41° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 GENNAIO 1989

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente COVI

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti» (1239), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... Pag. 2, 6, 9 e *passim*  
ACONE (PSI) ..... 5, 7, 9 e *passim*  
BATTELLO (PCI) ..... 5, 7, 10  
CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la  
grazia e la giustizia ..... 8, 10  
CORRENTI (PCI) ..... 10  
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione ... 7, 11  
FILETTI (MSI-DN) ..... 5, 10  
GALLO (DC) ..... 2, 5, 6 e *passim*  
PINTO (DC) ..... 5

«Costituzione delle preture circondariali e nuove norme relative alle sezioni distaccate» (1506), approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... Pag. 12, 15, 25 e *passim*  
ACONE (PSI) ..... 18, 20, 21 e *passim*  
BATTELLO (PCI) ..... 20  
CASOLI (PSI), relatore alla Commissione .. 12, 20, 28  
CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la  
grazia e la giustizia ..... 28, 29, 30  
DI LEMBO (DC) ..... 24  
GALLO (DC) ..... 27, 28  
LIPARI (DC) ..... 27, 30  
MACIS (PCI) ..... 15, 20, 26  
MISSERVILLE (MSI-DN) ..... 23  
PINTO (DC) ..... 20, 21, 26

*I lavori hanno inizio alle ore 10,15.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti» (1239)**, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti», già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame sospeso, nella seduta del 20 dicembre scorso.

Comunico che in data odierna il Governo ha presentato ulteriori emendamenti, che si aggiungono a quelli precedentemente presentati dai senatori Gallo, Correnti, Acone, Pinto e dal relatore Di Lembo.

Il senatore Gallo ha proposto un emendamento tendente a premettere all'articolo 1 il seguente articolo:

#### «Art. 01.

1. Il primo comma dell'articolo 59 del codice penale è sostituito dai seguenti:

“Salvo che la legge disponga altrimenti, le circostanze che attenuano o escludono la pena sono valutate a favore dell'agente anche se da lui non conosciute, o da lui per errore ritenute inesistenti.

Salvo che la legge disponga altrimenti, le circostanze che aggravano la pena sono valutate a carico dell'agente soltanto se da lui conosciute ovvero ignorate per colpa o ritenute inesistenti per errore determinato da colpa”».

GALLO. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, il mio emendamento prende lo spunto dalla proposta modifica della circostanza aggravante relativa al danno di rilevante entità nei delitti contro il patrimonio o che comunque offendono il patrimonio e della circostanza attenuante con riferimento al numero 4 dell'articolo 62 del codice penale e si propone di rivedere il regime di imputazione delle circostanze aggravanti con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale che recentemente si è espressa in modo categorico nei confronti di ogni principio di responsabilità oggettiva, stabilendo una serie di deroghe di notevole importanza, addirittura nei riguardi di quella che veniva finora considerata, con una certa enfasi retorica, una norma di sbarramento rappresentata dall'articolo 5 del codice penale secondo il quale nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale.

L'indirizzo della Corte costituzionale sembra essere decisamente nel senso di riprendere quella linea interpretativa e correttiva dell'attuale ordinamento penale che si era inaugurata con la sentenza, ormai lontanissima nel tempo, relativa all'articolo 116 del codice penale, vale a dire all'imputazione ad un soggetto di un reato diverso da quello voluto dagli altri

concorrenti, laddove la Corte costituzionale aveva energicamente messo in evidenza che non è necessario e sufficiente, come si desumerebbe dalla lettera del citato articolo 116, una pura e semplice relazione di causalità se l'evento diverso è conseguente alla condotta attiva od omissiva del soggetto agente, ed invece occorre un qualcosa in più che è stato individuato nel principio di colpevolezza. Si parla espressamente di causalità materiale che deve essere *doublée* dalla causalità psichica. Con una recente sentenza è stata risolutamente di nuovo imboccata questa strada con una serie di segnali che avvertono come la Corte costituzionale voglia dare alcuni decisi colpi di piccone all'istituto della responsabilità oggettiva.

Quando esaminammo le fattispecie di applicazione più frequenti ed importanti ai fini della soluzione di determinate questioni che involgono la regola della responsabilità oggettiva vedemmo che, a parte il caso dell'omicidio preterintenzionale che presenta un gruppo abbastanza ridotto di fattispecie penalmente rilevanti, il campo rispetto al quale la responsabilità oggettiva appare dominante è quello delle circostanze aggravanti rispetto alle quali il soggetto agente è chiamato a rispondere per il puro e semplice fatto della loro esistenza, anche se era convinto che queste non esistessero. Se teniamo presente l'importanza che hanno le circostanze aggravanti non soltanto ai fini della misura della pena, ma anche per la determinazione di altre conseguenze o altri momenti penalmente rilevanti (mi riferisco alla determinazione della pena comminata in astratto che rileva ai fini degli articoli 157 e 158 del codice penale riguardanti la prescrizione) ci rendiamo conto che ci troviamo veramente di fronte ad una materia (e su questo aspetto richiamo l'attenzione dei colleghi) che contrasta, secondo la disciplina oggi adottata dal nostro codice, nel modo più netto, con il principio della natura personale della responsabilità penale, stabilito dall'articolo 27 della Costituzione. Infatti, un discorso è rispondere personalmente di un danno patrimoniale di rilevante gravità, di cui non c'è dubbio che si dovrà poi rispondere in sede civile; un altro discorso è prevedere un aggravamento di pena quando, per esempio, ero convinto che quel quadro (del quale mi sono impossessato) fosse una crosta da quattro soldi, quando cioè non c'era alcuna possibilità di conoscenza da parte mia dell'effettivo valore del quadro.

Quando ho preso in esame questa nuova disciplina dell'imputazione delle circostanze aggravanti, mi sono reso conto che la situazione poteva essere risolta agevolmente stabilendo che l'aggravante deve essere conosciuta. Tuttavia, tale soluzione non è rispondente alla complessità del sistema che vede funzionare le aggravanti giustamente per i reati colposi e, altrettanto giustamente, per i reati contravvenzionali, in cui l'elemento psicologico è indifferentemente dolo o colpa.

Allora la soluzione che mi sembra venga incontro al principio di colpevolezza di cui parla la Corte costituzionale, a quel nesso psicologico cui ha fatto riferimento nella citata sentenza sull'articolo 116 e che è stato ripreso, con un approfondimento magnifico, nella recente sentenza sull'articolo 5, può essere la seguente: la norma sulla quale dobbiamo operare è quella dell'articolo 59 del codice penale. Per questo motivo ho presentato il seguente emendamento: «Salvo che la legge disponga altrimenti, le circostanze che attenuano o escludono la pena sono valutate a favore dell'agente anche se da lui non conosciute, o da lui per errore ritenute inesistenti». Dunque, le attenuanti e le cause cosiddette esimenti vengono

valutate a favore del soggetto agente anche se costui non le conosceva o per errore le riteneva inesistenti. Va peraltro rilevato che in questo caso l'imputazione contravviene oggettivamente al principio dell'articolo 27 della Costituzione, perchè nella realtà dei fatti la presenza di una scriminante esclude addirittura la presenza di un'offesa penalmente rilevante. Quindi è giusto, in un sistema in cui il reato putativo non costituisce illecito penale, che la scriminante o l'attenuante esplicino tutta la loro efficacia ancorchè ignorate o per errore ritenute inesistenti.

Bisogna, inoltre, tener presente che non c'è alcuna differenza tra l'ipotesi di ignoranza di una situazione scriminante e l'ipotesi di erronea supposizione degli elementi costitutivi del fatto del reato. Se, per esempio, mi impossesso di una cosa mobile credendo che sia altrui, e quindi agisco con dolo, si è in presenza della fattispecie furto; in realtà essa mi appartiene per una vicenda giuridica di cui non sono venuto a conoscenza. In questo caso il nostro ordinamento esclude la responsabilità perchè esso non si basa sulla pura, semplice e prava intenzione del reo, ma esige che questa intenzione sia accompagnata dalla realizzazione di un'offesa penalmente rilevante, che non sussiste nell'ipotesi in cui, pur supponendo che la cosa mobile sia altrui, mi approprio in realtà, per errore di fatto, di una cosa di mia proprietà.

Quindi, riportando tale principio alle attenuanti o alle esimenti, possiamo notare come il primo comma del nuovo articolo 59 sia perfettamente in linea con il sistema e con la norma costituzionale che, sancendo la natura personale della responsabilità, detta evidentemente una norma in *favor rei*.

Per quanto riguarda le circostanze aggravanti, devo evidenziare che il principio di responsabilità oggettiva è attualmente sancito dal codice. L'emendamento che propongo è il seguente: «Salvo che la legge disponga altrimenti» (e poi spiegherò perchè è opportuna questa clausola di salvaguardia) «le circostanze che aggravano la pena sono valutate a carico dell'agente soltanto se da lui conosciute ovvero ignorate per colpa o ritenute inesistenti per errore determinato da colpa». Per l'imputazione non si esige puramente e semplicemente l'effettiva conoscenza delle circostanze, ma si ritiene indispensabile la conoscenza o l'ignoranza della presenza dell'aggravante, dovuta a colpa, o l'errore nella supposizione dell'inesistenza dell'aggravante, sempre dovuto a colpa. In questo modo, non si può essere accusati di lassismo perchè non si lascia al magistrato una sorta di *probatio diabolica*; è sufficiente provare un'imputazione a titolo di colpa, il che, evidentemente, emerge da dati oggettivi. Si può benissimo ignorare la presenza di un'aggravante, ma tale ignoranza deve essere determinata da imprudenza, negligenza, imperizia o violazione, così come l'erronea opinione circa l'inesistenza della circostanza aggravante deve essere sempre determinata da colpa.

Perchè, dopo tutto quello che ho detto, sembrerebbe più logico stabilire che, salvo che la legge disponga altrimenti, le circostanze che aggravano la pena sono valutate a carico dell'agente soltanto se da lui conosciute ovvero ignorate per colpa o ritenute inesistenti per errore determinato da colpa? Invece di imputare le aggravanti a titolo meramente oggettivo, ritengo che in alcuni casi, al contrario, possa essere stabilita la regola speciale che l'imputazione di certe circostanze esige la conoscenza effettiva. Ed allora ecco l'opportunità di dettare una regola generale che suona nei termini che mi sono permesso di sottoporre al giudizio della Commissione senza che ciò

impedisca una diversa disciplina dell'imputazione delle circostanze aggravanti basata non sulla conoscibilità ma puramente e semplicemente sulla effettiva conoscenza.

FILETTI. Concordo pienamente con le argomentazioni sapientemente illustrate dal senatore Gallo. Ritengo però che il disegno di legge in oggetto non riguardi le circostanze aggravanti perchè nel suo titolo si parla di modifiche in tema di circostanze attenuanti, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti e non di circostanze aggravanti. Pertanto, qualora decidessimo di accogliere l'emendamento del senatore Gallo, evidentemente dovremmo modificare anche il titolo del disegno di legge. Peraltro una modifica del titolo è stata proposta anche dal Governo, atteso che ritiene di dover depennare il riferimento alla destituzione dei pubblici dipendenti.

BATTELLO. Sono perfettamente d'accordo sulla soggettivizzazione delle circostanze aggravanti. Ciò corrisponde a quanto in discussione generale il collega Correnti ha detto e all'evoluzione giurisprudenziale e dottrina in materia anche grazie all'opera svolta dalla Corte costituzionale. D'altra parte ho di fronte agli occhi la proposta di legge n. 4849 presentata il 6 febbraio 1968 in cui, oltre 20 anni fa, si prevedeva anche la questione della soggettivizzazione.

ACONE. Anche al Gruppo socialista sembra opportuno approvare l'emendamento proposto dal senatore Gallo soprattutto perchè, al di là delle valutazioni di ordine tecnico, anch'esse rispettabili e rispettate, vi è l'esigenza di introdurre un principio che rafforzi il valore della conoscenza di queste circostanze aggravanti come presupposto per la valutazione a carico dell'agente di tali circostanze, ad evitare che si possano verificare delle conseguenze esorbitanti rispetto alla condotta effettivamente tenuta.

PINTO. Mi riconosco integralmente nella dotta illustrazione del senatore Gallo. Mi permetto soltanto di chiedere qualche ulteriore chiarimento circa la clausola di salvaguardia «salvo che la legge disponga altrimenti».

GALLO. Ringrazio il senatore Pinto per questa domanda; egli mi ha preceduto perchè intendevo richiamare l'attenzione dei colleghi, in un processo di autocritica nei confronti del mio emendamento, su tale clausola di salvaguardia. Ho cercato di spiegare quale era stato il complesso dei motivi che mi aveva portato a certe conclusioni nel senso di dettare una norma che non fosse nel sistema assolutamente inderogabile ma che lasciasse aperta la possibilità di criteri di imputazione non oggettivi e più restrittivi rispetto a quelli già previsti.

Sono inoltre grato a tutti i colleghi ognuno dei quali ha introdotto elementi importanti di valutazione, come nel caso del senatore Battello che ci ha rammentato la vetustà del provvedimento. Mi permetto di suggerire ai colleghi di valutare l'opportunità di eliminare nel mio emendamento la clausola di salvaguardia «salvo che la legge disponga altrimenti», anche perchè, nell'ipotesi in cui vi fosse una legge speciale in deroga alla legge generale, la norma derogata non verrebbe comunque in discussione. Allora potremmo evitare un malizioso ritorno ad un principio di imputazione oggettiva che sarebbe contrario all'intento che oggi ci muove.

PRESIDENTE. A prescindere da questo punto, vorrei fare alcune esemplificazioni al fine di chiedere dei chiarimenti. Un ladro, normalmente non dotato di un buon livello di cultura, che entri nella chiesa di San Luigi de' Francesi portando via i quadri del Caravaggio e poi dica che non sapeva chi ne fosse l'autore nè che fossero dipinti di particolare valore usufruisce della mancata considerazione della circostanza aggravante sulla base soltanto di una simile dichiarazione? Tra le aggravanti comuni, infatti, vi è quella del danno rilevante che però verrebbe esclusa, qualora venisse accettata una certa interpretazione, per il solo fatto che il ladro del mio esempio non era a conoscenza del valore dei quadri. Certamente potrebbe comunque essere riconosciuta la colpa.

GALLO. Vorrei ricordare che la prova dell'errore è la *probatio* più diabolica che nel nostro ordinamento continua a pesare non sull'accusa ma sull'imputato (in questo caso mi riferisco a quanto ha detto poco fa, con la solita pertinenza, il senatore Acone). Vero è che non c'è un onere di prova per l'imputato, ma - badate bene - perchè l'imputato faccia credere al giudice l'esistenza di un suo errore occorre che egli prospetti tutta una serie di elementi di fatto che siano della maggior forza possibile di convinzione. Non è previsto un dovere di allegazione della prova dell'errore, ma un onere perchè, altrimenti, il giudice decide secondo le regole ordinarie di giudizio e di esperienza.

Onorevoli senatori, badate bene che mi riferisco ad un caso che è assolutamente fuori discussione. Una norma centrale del sistema del codice penale, l'articolo 47, stabilisce che l'errore sul fatto che costituisce reato esclude la punibilità dell'agente; non di meno, se si tratta di errore determinato da colpa, la punibilità non è esclusa quando il fatto è preveduto dalla legge come fatto colposo. Allora la disciplina che ho tracciato in questo emendamento, che sottopongo al vostro giudizio, arieggia in definitiva quella contenuta nell'articolo 47. A prima vista potrebbe sembrare sufficiente che io dicessi, pur avendo esploso per esempio un colpo d'arma da fuoco contro una persona che sta a dieci passi di distanza, che credevo che ne uscisse un getto di acqua colorata o profumata e non un proiettile. Ciò, ipoteticamente, potrebbe essere anche vero, ma è chiaro che il giudice, che decide dei fatti giuridici a contenuto soggettivo secondo, massime di esperienza, mi potrà obiettare che la massima di esperienza gli suggerisce che chi spara sia a conoscenza che da quell'arma da fuoco esce un proiettile e non un getto d'acqua profumata o colorata. Allora, il giudice mi inviterebbe a fornirgli altri elementi, altrimenti non può motivare nel senso dell'errore.

Quindi, non dobbiamo confondere l'affermazione defensionale con la pura fabulazione: il caso dell'imputato che sostenga cose del genere è una pura fabulazione. Allora, ritorniamo all'esempio del furto del quadro nella chiesa di San Luigi de' Francesi; è evidente che l'imputato, posto che il valore dei quadri ivi contenuti sia di larga conoscenza (per esempio se ci muoviamo nell'ambito romano nessuno ignora il valore di quei quadri), deve enunciare le ragioni per effetto delle quali egli si è trovato nella situazione di ignorarlo per errore non colposo (badate bene: non colposo, perchè è sufficiente che vi sia colpa). Devo comunque ripetere, per quanto riguarda il discorso fondamentale, che non è escluso assolutamente l'illecito penale, se non è esclusa la responsabilità civile. Dobbiamo inoltre riferirci, e questo è

veramente il punto centrale, alla Corte costituzionale che si è fatta carico di dire...

ACONE. Possiamo modificare il secondo comma.

GALLO. No. Il principio dell'ignoranza della legge penale trova delle deroghe. Anche in questo caso, infatti, chiunque potrebbe sostenere di ignorare l'esistenza di quella norma, ma non è così perchè è necessaria tutta una serie di elementi che sono alla base della regola di giudizio...

BATTELLO. Intervengo brevemente *ad adiuvandum*. Vent'anni fa, alla Camera dei deputati, il gurdasigilli Oronzo Reale dichiarò: «Nè vale obiettare che a volte può presentarsi difficile raggiungere la prova della conoscenza dell'aggravante da parte dell'agente, perchè tale eventualità non è argomento decisivo per allontanarsi da principi vivamente sentiti dall'odierna» (faccio notare che si parla di vent'anni fa) «coscienza giuridica».

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli senatori, il parere del relatore è favorevole perchè in dottrina è ormai pacifico che il sistema delle aggravanti nel nostro codice rappresenti un caso di responsabilità oggettiva, responsabilità contro la quale si è sempre dichiarata la Corte costituzionale. È stato ricordato il progetto di riforma del libro I del codice penale, progetto che voleva proprio eliminare ogni dubbio di costituzionalità, consentendo l'accollo della responsabilità delle aggravanti solamente se conosciute dall'agente.

Vorrei anche ricordare che la illegittimità costituzionale dell'articolo 59 del codice penale, nella parte in cui è prevista l'imputazione oggettiva della circostanza del reato, in riferimento all'articolo 27, primo comma, della Carta costituzionale, fu eccepita da un pretore e che la Corte costituzionale non si espresse - ciò è avvenuto negli anni '70 - soltanto perchè la questione di illegittimità costituzionale era irrilevante ai fini del giudizio. Tuttavia, sin da allora, la Corte costituzionale adombrò l'opinione che se ci fosse stata un'eccezione rilevante si sarebbe pronunciata favorevolmente.

Per questi motivi, e anche perchè ormai da tempo la giurisprudenza costituzionale e la dottrina sembrano andare verso questa direzione, tanto che - come è stato ricordato - il progetto di modifica del libro I del codice di procedura penale mirava proprio ad eliminare tale sospetta incostituzionalità, ritengo che si possa esprimere parere favorevole.

Questo emendamento è accettabile anche se sembra pertinente l'obiezione del collega Filetti, cioè della sua irrilevanza ai fini del disegno di legge al nostro esame che si riferisce alle circostanze attenuanti. Tuttavia, il provvedimento, equiparando per quanto riguarda il valore le circostanze attenuanti a quelle aggravanti, non esclude dal nostro esame anche alcune indagini sulle circostanze aggravanti. Inoltre, il problema è stato sollevato durante la discussione generale: modificando l'articolo 71 si avevano dei riflessi anche in relazione all'articolo 62 del codice penale.

Signor Presidente, non intendo aggiungere altro in questo mio intervento, in quanto sono stati sufficientemente chiari i colleghi che mi hanno preceduto durante questo dibattito. In conclusione, esprimo il mio parere favorevole sull'emendamento.

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Signor Presidente, il rappresentante del Governo, allo stato attuale, non può esprimere parere favorevole per una serie di considerazioni. Innanzi tutto per un motivo metodologico in quanto si entra in una materia che non è oggetto del disegno di legge al nostro esame, materia che, essendo coinvolta da questo emendamento, presuppone anche la rivisitazione di altre norme.

GALLO. Una sola rivisitazione: l'articolo 118 che viene preso in considerazione dell'emendamento successivo.

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo, se si affronta tale materia, intende riservarsi la possibilità di alcuni approfondimenti per procedere ad una verifica e ad un coordinamento con altre norme. Pertanto, quale rappresentante del Governo, chiedo che l'emendamento venga ritirato, non certamente sottovalutando che la materia sia meritevole di intervento, ma ritenendo che non sia questa la sede per procedere a quegli approfondimenti che la materia stessa richiede. In definitiva con tale emendamento si scardina uno dei principi su cui si regge l'ordinamento penale: quello dell'oggettività delle attenuanti e delle aggravanti.

Si tratta di una materia di notevole spessore che non si può risolvere con un emendamento presentato in occasione dell'esame di un disegno di legge che ha finalità diverse.

Pur riconoscendo la validità delle argomentazioni che sono state proposte per sostenere l'approvazione di questa modifica al disegno di legge, il Governo ritiene quindi di insistere perchè non si dia luogo ad una estensione del disegno di legge, riservandosi nel contempo di intervenire compiutamente in ordine alle proposte insite nell'emendamento e richiamate dal senatore Gallo.

GALLO. Mi rendo perfettamente conto delle perplessità del Governo, però questa rigidità non dura solo dal 1968; la prima volta che fu presentata questa interpretazione dell'articolo 27 della Costituzione, come basato sulla personalità della responsabilità penale e come tale escludente tutte le ipotesi di responsabilità oggettiva, risale niente meno che al Congresso di Trieste del 1953: fummo Pedrazzi ed io i primi a sostenerla: sono passati ormai parecchi anni.

È vero che la materia importa la revisione di altre norme; a mio avviso soltanto di una, quella fatta oggetto dell'emendamento immediatamente successivo, che si riferisce all'articolo 118 del codice penale, che disciplina l'imputazione delle circostanze nell'ipotesi di concorso di più persone nel reato. E, quando verremo all'esame della modifica all'articolo 118, mi riprometto di illustrare quello che a mio avviso rappresenta un raccordo. Diciamolo francamente: il Sottosegretario ha parlato di scardinamento dell'ordinamento ed io non reputo che certe modifiche siano di competenza della Corte costituzionale. Prendiamo una volta l'iniziativa come parlamentari: io mi vanto che negli ultimi 4 o 5 anni, come membri della Commissione giustizia, siamo stati elemento trainante delle modifiche - il più delle volte in meglio, qualche volta discutibili - al nostro ordinamento. Ma possibile che dobbiamo farci sempre dare la lezione dai giudici costituzionali? Del resto ce



lo hanno detto: «la prima volta che sarà sollevata una questione di legittimità in ordine all'articolo 59 del codice penale, sarà accolta».

PRESIDENTE. Ho l'impressione che, malgrado la settimana scorsa ci sia stato detto del sottosegretario Cattanei che il Governo era pronto ad affrontare la discussione del disegno di legge, in realtà non è pronto. Questo l'ho colto da alcune espressioni del senatore Castiglione non dette pubblicamente. Allora, non è forse il caso di lasciare un certo tempo di meditazione al Governo perchè sciolga le sue riserve? Forse non è il caso di varare una norma contro l'obiezione del Governo di ritenerla quasi estranea alla materia del disegno di legge in esame.

ACONE. Ma è una questione di principio costituzionale!

PRESIDENTE. Sì, ma forse sarebbe opportuno dare una settimana al Governo, in modo da consentire il formarsi di una certa opinione.

GALLO. Signor Presidente, non ho personalmente nulla in contrario, pur essendo caldamente convinto della necessità di non farci bagnare il naso sempre da altri: siamo il Parlamento della Repubblica italiana, abbiamo competenza legislativa plenaria, mentre gli altri l'hanno soltanto dimidiata. Utilizziamola allora! Sono d'accordo sulla proposta che fa il Presidente, comunque.

ACONE. Anche noi siamo favorevoli a questa pausa di riflessione, però vogliamo cogliere l'occasione per sottolineare tre punti.

Innanzitutto abbiamo la felice coincidenza che sia il Ministro di grazia e giustizia che il Sottosegretario sono finissimi giuristi. Questo è un problema da studiare non sul versante dei magistrati, bensì sul versante dei diritti dei cittadini: è un problema di politica giudiziaria istituzionale, per cui non può essere attribuita una rilevante importanza a fattori che possono essere di impedimento, di intralcio nel momento dell'applicazione della pena.

Mentre il primo comma non pone problemi in ordine alla ripartizione dell'onere della prova, il secondo comma pone un delicatissimo problema, non tanto di ripartizione dell'onere della prova, essendo individuabile un soggetto onerato, quanto della prova in sè, di fatti che costituiscono circostanze aggravanti e della conoscenza ovvero dell'ignoranza incolpevole o colpevole di tali fatti. Ora, mi permetto di suggerire - ma è solo una proposta che rassegnò all'attenzione del relatore e della Commissione - se sia possibile, mantenendo inalterato il primo comma, modificare il secondo in questo senso: «Salvo che la legge disponga altrimenti,» - e conserverei questo inciso perchè non abbiamo la possibilità di valutare appieno tutte le disposizioni dell'ordinamento nelle quali potrebbero trovarsi affermazioni parimenti legittime per effetto della particolarità della fattispecie - «le circostanze che aggravano la pena non sono valutate a carico dell'agente se da lui non conosciute, a meno che non siano ignorate per colpa o ritenute inesistenti per errore determinato da colpa».

GALLO. No, nel processo penale non esiste l'onere della prova e temo che una formulazione in negativo faccia apparire un principio di ripartizione dell'onere della prova, che sarebbe egualmente incostituzionale. Insisterei sulla formulazione positiva, che mi sembra più squisitamente penalistica.

ACONE. Va bene.

In terzo luogo, nel progetto Reale di cui parlava il senatore Battello si fa riferimento ad alcune circostanze aggravanti per le quali non vige il criterio generale. Leggo il primo comma dell'articolo 2 di quel progetto: «Salvo che la legge disponga altrimenti, le circostanze aggravanti sono valutate a carico dell'agente soltanto se da lui conosciute.

Non di meno le circostanze aggravanti inerenti alla persona del colpevole e quelle che riguardano l'età e le altre condizioni o qualità fisiche o psichiche della persona offesa sono valutate a carico dell'agente anche se da lui non conosciute». Si faceva dunque riferimento ad un regime che teneva fuori tutte le circostanze aggravanti, fatta eccezione per quelle che riguardavano le qualità fisiche e psichiche della persona.

BATTELLO. Sul fattore età siamo già andati oltre in alcune occasioni; ad esempio in tema di violenza sessuale.

FILETTI. Per quanto riguarda la proposta del Presidente, vorrei far rilevare che la Commissione ha già espresso un unanime parere positivo in ordine all'emendamento al nostro esame e tuttavia credo che sia opportuno che il Governo sia messo in grado di pronunziarsi in maniera chiara ed esplicita; pertanto concordo sulla necessità di rinviare il seguito della discussione ad altra seduta.

CORRENTI. Signor Presidente, devo osservare che la posizione del Governo è quanto meno sorprendente per due motivi; innanzitutto perchè aveva seguito con attenzione i lavori di questa Commissione e non ci sembrava che avesse notato distonie fra la nostra proposta ed un indirizzo proprio, peraltro mai manifestato, considerando poi che la discussione si protrae ormai da tempo; in secondo luogo perchè oggi ho sentito il Sottosegretario parlare di scardinamento in riferimento alla proposta della Commissione.

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ho parlato di scardinamento nel senso che si modifica uno dei principi attuali.

CORRENTI. Non è vero, perchè nella proposta governativa si introduceva, anche se tecnicamente in maniera non convincente, il principio di soggettivizzazione in materia di circostanze attenuanti; successivamente si è poi aperta una discussione sull'esigenza di fornire un quadro omogeneo in relazione sia alle circostanze attenuanti che a quelle aggravanti, che altrimenti sarebbero state collocate in una situazione di incomprensibile disparità. A noi pare assolutamente urgente che il legislatore si metta al passo con i tempi in questa materia. Una settimana in più non cambia nulla, ma tale rinvio deve essere finalizzato ad una sistemazione adeguata della materia.

GALLO. Signor Presidente, vi è stato l'opportuno richiamo al disegno di legge che faceva eccezione per le circostanze concernenti l'età e le condizioni inerenti alla persona del colpevole. Eliminiamo allora subito uno pseudoproblema. Sul fattore età il Senato si è già pronunciato quando ha

abrogato, nel disegno di legge sui reati sessuali, la norma dell'articolo 539 del codice penale. Anche in questo caso il soggetto potrebbe affermare che credeva che il proprio *partner* fosse maggiorenne, ma è un'affermazione che deve essere suffragata da numerose circostanze. Vi sono poi le circostanze inerenti alla persona del colpevole: l'imputabilità e la recidiva a norma dell'ultimo comma dell'articolo 70 del codice penale. Sulle circostanze inerenti all'imputabilità va detto che ve ne è soltanto una di aggravante, l'ubriachezza preordinata, mentre tutte le altre sono attenuanti. Se l'ubriachezza era preordinata al fine di commettere il reato o di prepararsi una scusa, la pena è aumentata: vi è in questo caso una intenzionalità espressa. L'ubriachezza abituale, quando il reato è commesso in stato di ebrezza, comporta anch'essa un'aggravante che per sua natura rifugge da una imputazione perchè la soggettività è *in re ipsa*. Rimarrebbe quindi la recidiva a proposito della quale vi è un movimento giurisdizionale e dottrinario che viene sempre più incontro ad un principio secondo cui il recidivo risponde in termini di pena aggravata quando è a conoscenza della precedente sentenza di condanna passata in giudicato perchè se la ignora o non la conosce per colpa o per errore determinato da colpa ritenendola inesistente non vi è motivo di aggravare la pena. In questo caso vi è un altro principio fondamentale del nostro ordinamento. Non confondiamo la pena con la misura di sicurezza; l'aumento di pena per la recidiva è in funzione dell'intensità della volontà colpevole di chi, dopo aver subito una precedente condanna, realizza un altro fatto di reato, il che evidentemente presuppone una conoscenza della precedente condanna. Potrà essere soggettivamente considerato socialmente pericoloso, ma questa considerazione riguarda non più la materia dell'aumento della pena, bensì la materia delle misure di sicurezza perchè la pericolosità sociale si desume da dati oggettivi.

Prego il Presidente di credere che tra i dieci giuristi che più ho ammirato nella mia carriera vi è il professor Reale, però la soluzione attuata a metà non è una soluzione che si possa inquadrare in quel rispetto del principio costituzionale che vuole che non si facciano distinzioni.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Non mi meraviglio di quanto ha sostenuto il rappresentante del Governo; oggi ha chiesto prudenza ed ha dichiarato che, allo stato attuale, deve esprimere parere contrario. Non c'è da meravigliarsi perchè questo emendamento modifica il sistema che attualmente stabilisce che le circostanze operano oggettivamente. Inoltre, il rappresentante del Governo ha sostenuto che l'oggetto dell'emendamento è estraneo al disegno di legge al nostro esame, in quanto nell'intenzione dei proponenti esso dovrebbe incidere soltanto sulla materia delle circostanze attenuanti. Un'altra obiezione del rappresentante del Governo è stata, infine, che probabilmente tale norma comporta un coordinamento con altre norme.

Per i motivi addotti dal sottosegretario Castiglione, credo che sia necessario sospendere la discussione del provvedimento al nostro esame, proprio al fine di chiarire gli aspetti evidenziati, visto che sostanzialmente non è stata espressa un'opposizione pregiudiziale da parte del rappresentante del Governo. Comunque, desidero ribadire che ho preso la parola soltanto perchè la discussione si è riaperta e perchè non vorrei che si veda una volontà perversa del Governo di ritornare su aspetti già valutati.

A mio giudizio le obiezioni del rappresentante del Governo si sono dimostrate valide, almeno per quanto riguarda la richiesta di sospensione,

per avere la possibilità di esprimere un giudizio più sereno sulle norme contenute nell'emendamento.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è pertanto rinviato ad altra seduta.

*I lavori vengono sospesi alle ore 11,20 e sono ripresi alle ore 11,35.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Costituzione delle preture circondariali e nuove norme relative alle sezioni distaccate (1506)», approvato dalla Camera dei deputati**

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Costituzione delle preture circondariali e nuove norme relative alle sezioni distaccate», già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Casoli di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

CASOLI, *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli senatori, il testo del disegno di legge in esame è stato approvato dalla II Commissione della Camera dei deputati nella seduta del 21 dicembre 1988, a maggioranza. In esso è stato pressochè integralmente recepito il contenuto del disegno di legge originariamente presentato dal Ministro di grazia e giustizia, con l'acquisizione di alcuni emendamenti migliorativi, che peraltro non hanno apprezzabilmente modificato i criteri informativi della proposta ministeriale. Altri significativi emendamenti sono stati ritirati o comunque accantonati non perchè ritenuti di scarso rilievo, ma perchè la prioritaria esigenza di licenziare una normativa indispensabile per garantire la prossima entrata in vigore del codice di procedura penale, nel rispetto del principio che vede distinta la funzione giudicante da quella requirente delle preture, ha fatto prevalere l'opinione, incentrata su ragioni di opportunità politica, di non discostarsi dalle scelte operate.

È stato peraltro chiaramente sottolineato il carattere interlocutorio del disegno di legge adottato, avendo il Ministro accettato l'ordine del giorno che impegna il Governo ad assumere, nel più breve tempo possibile, opportune iniziative per l'istituzione del giudice di pace e per l'approvazione di una legge di delega per la revisione generale delle circoscrizioni giudiziarie. L'una e l'altra iniziativa, infatti, sono ormai divenute indispensabili per far luogo ad una razionale ed organica redistribuzione territoriale degli uffici giudiziari, che tenga conto delle mutate condizioni del sistema viario e di trasporto, e soprattutto della struttura socio-economica del paese, rispetto a quelle che avevano orientato le scelte nella determinazione della geografia degli uffici giudiziari oltre un secolo fa. Geografia, tra l'altro, profondamente disomogenea perchè accanto a tribunali, che comprendono un numero elevato di preture, ve ne sono alcuni che ne hanno una sola, così come vi sono mandamenti con un numero elevatissimo di comuni e mandamenti con un solo comune. Nè migliori sono la distribuzione ed il rapporto con il territorio per le corti d'appello, con la conseguenza che l'articolazione del

servizio giudiziario è del tutto sperequata rispetto alle reali esigenze dei bacini di utenza.

I criteri di base per rinnovare la geografia giudiziaria, rapportati ad indicatori demografici ed abitativi, ad indicatori territoriali, ad indicatori economici e soprattutto ad indicatori giudiziari, sono già stati individuati e sono già in corso di rilevazione e di analisi, così come ha reso noto il Ministro di grazia e giustizia. Purtroppo, malgrado le migliori intenzioni, i tempi per tradurli in provvedimenti concreti si prospettano lunghi e difficili perchè resistenze locali, interessi e pressioni non sempre obiettivi, ostacolano una sollecita ed ottimale (almeno nell'ottica di una opportuna razionalizzazione) attuazione del programma di revisione complessiva, così come purtroppo è avvenuto da tanti anni a questa parte.

A fronte di queste indubbie difficoltà, in relazione alle quali è peraltro maturata la volontà politica di rimuoverle, il nuovo codice di procedura penale e le norme dirette ad adeguare l'ordinamento giudiziario al nuovo processo impongono la costituzione di preture circondariali e la costituzione in tali sedi dell'ufficio del pubblico ministero. Ne consegue la indifferibilità di una riorganizzazione territoriale delle preture, con il limitato ed anticipato obiettivo di non vanificare l'applicazione del nuovo codice di procedure penale.

In relazione a questo obiettivo, il carattere limitato ma funzionale del provvedimento in esame induce il relatore a pronunciarsi favorevolmente su di esso e a raccomandarne una sollecita approvazione, non verificandosi la quale le conseguenze negative non si riverserebbero soltanto sul nuovo processo ma anche sulle ulteriori iniziative finalizzate alla revisione organica delle circoscrizioni giudiziarie.

Invero la cosiddetta «mini-riforma» mentre consente, attraverso l'agibilità della sezione distaccata, un rapporto di congruità tra bacino di utenza e presidio giudiziario, riduce le sedi di pretura, concentrandole topograficamente ed organizzativamente nel capoluogo del circondario dove ha sede il tribunale, con innegabili vantaggi immediati ed in prospettiva, rappresentando un primo ma significativo passo concreto verso ulteriori aggiustamenti conseguenziali anche all'esperienza che verrà mano a mano maturando.

In questa ottica, caratterizzata dall'esigenza di una necessaria ed indifferibile revisione parziale, realizzabile attraverso un *iter* legislativo più agibile e più tranquillo, ritengo di dover pronunciare un giudizio favorevole anche in ordine al mantenimento della Tabella C, pur rendendomi conto che molte preture in essa ricomprese costituiscono ormai un residuo storico e da decenni non hanno più funzionalità concreta.

Il problema potrà e dovrà essere affrontato in seguito, quando le resistenze locali saranno meno paralizzanti, così come dovrà avvenire in ordine alla tematica delle preture circondariali di aree metropolitane particolarmente vaste, le quali pongono problemi di differenziazione rispetto alle altre preture.

Il mantenimento della Tabella C previsto dall'articolo 4, appare *medio tempore* opportuno anche in funzione di diversificazioni strutturali ed operative nel servizio giudiziario presso le sezioni distaccate delle preture previste dalla Tabella B o presso quelle previste dalla richiamata Tabella C, le quali palesemente dovranno farsi carico di un modesto impegno di lavoro. Ed infatti all'articolo 5 è prevista la possibilità di dotazioni di cancelleria o di segreteria, nonchè di personale ausiliario, ove già non vi siano in forza della

preesistente struttura mandamentale presso le sezioni distaccate di cui alla Tabella B, mentre per quelle di cui alla Tabella C continua ad applicarsi l'articolo 40 dell'ordinamento giudiziario, secondo il quale il cancelliere può essere sostituito dal segretario o vice segretario comunale e l'ufficiale giudiziario dall'incaricato di analoghe funzioni presso l'ufficio di conciliazione o dal messo comunale.

In questo modo si consente a questi uffici, in ordine ai quali, perdurando il regime transitorio e fino al riesame complessivo delle circoscrizioni giudiziarie, è stata assunta la decisione di mantenimento, di usufruire di una dotazione organizzativa adeguata alle concrete esigenze di lavoro, senza impiegare personale dell'amministrazione giudiziaria.

Qualche perplessità suscita la omessa previsione della composizione presso tali sezioni distaccate della segreteria dell'ufficio del pubblico ministero, non contemplata dal richiamato articolo 40 dell'ordinamento giudiziario e non sembrando possibile attribuire agli stessi funzionari (segretario o vice segretario) l'incarico di sostituire il cancelliere presso l'ufficio giudicante e quello di sostituire il segretario presso l'ufficio del pubblico ministero.

È auspicabile pertanto, almeno a mio avviso, un chiarimento in proposito o una esplicita previsione legislativa emendativa dell'articolo 40.

Per quanto concerne l'organico dei magistrati addetti alle preture, l'articolo 6 ne prevede la rideterminazione con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, entro tre mesi dalla data di pubblicazione della legge in esame. Ed infatti, la modifica della geografia giudiziaria contemplata in tale legge comporta fin da ora l'esigenza di rivedere l'organico delle preture circondariali, sia per dotarle di un numero di magistrati adeguato alla nuova fisionomia territoriale, sia per dosare opportunamente il rapporto tra magistrati delle preture e magistrati della procura circondariale.

Lo stesso articolo 6 prevede altresì, in relazione alle esigenze del rispetto delle guarentigie della magistratura, dell'obbligo di residenza e della economicità dell'intera operazione, prescrizioni dirette a contenere gli spostamenti di personale.

Si è così stabilito che quei magistrati i quali erano già assegnati alle preture mandamentali entrino a far parte dell'organico delle preture circondariali e, con norma di natura chiaramente transitoria, siano incaricati di svolgere attività presso le sedi distaccate, con le modalità di assegnazione e di designazione indicate dal numero 3 dell'articolo 6 e possano svolgere, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati in sede tabellare, anche funzioni presso le preture circondariali e presso altre sezioni distaccate. Il riferimento a criteri obiettivi e predeterminati in sede tabellare sembra, almeno a mio avviso, che possa far superare le perplessità sollevate da talune parti a proposito di questa disposizione. Mi riferisco in particolare a quanto è stato segnalato dall'Associazione dei magistrati triveneti, i quali fanno riferimento ad una norma che, nel caso di specie, è palesemente superata mediante il riferimento alla relativa tabella.

Il comma 4 dell'articolo 6 chiarisce, ai soli fini di quanto disposto dall'articolo 2 della legge sulle guarentigie, che ciascuno dei comuni compresi nel territorio della pretura circondariale si considera sede di pretura. Giova sottolineare, a mio avviso in senso positivo, che in questa fase transitoria il Ministro di grazia e giustizia, responsabile dell'organizzazione

dei servizi giudiziari, ha un diretto potere nella organizzazione delle cancellerie e delle segreterie, nonché del personale degli ufficiali giudiziari ed assimilati. Un potere discrezionale che può consentire opportune e sollecite determinazioni calibrate alle effettive esigenze degli uffici, da adottare con apposite norme regolamentari.

Probabilmente poteva aggiungersi altro, ma in questa fase di illustrazione generale ho voluto limitarmi a brevi osservazioni di carattere generale ed esplicative della norma, soffermandomi soprattutto sul punto in forza del quale il relatore, nell'esprimere il parere favorevole e nel raccomandare alla Commissione una sollecita approvazione, non ritiene tuttavia che il testo del disegno di legge soddisfi in modo compiuto ed ottimale le esigenze. Comunque il relatore ritiene che il fine prioritario che la normativa intende perseguire, quello di consentire l'attuazione del codice di procedura penale senza ulteriori ritardi, debba avere la prevalenza su tutto, così come deve avere prevalenza la constatazione che avviandosi un meccanismo in ordine al quale possono aversi riscontri concreti, lo stesso Ministro di grazia e giustizia responsabile dell'organizzazione giudiziaria e lo stesso legislatore, in sede di delega prima, e poi di attuazione della delega stessa, possano avere l'ulteriore materiale di esperienza che consenta di affrontare il problema della revisione globale delle circoscrizioni giudiziarie con criteri meno astratti e più concreti. Infatti, talvolta esigenze o riferimenti di astrattezza - purtroppo accompagnati anche da riferimenti particolari e campanilistici - hanno finora vanificato questo proposito da tutti vagheggiato della revisione globale delle circoscrizioni giudiziarie, senza la quale, credo, che qualsiasi ulteriore razionale riforma legislativa potrebbe essere vanificata.

Raccomando alla Commissione, in quest'ottica, anche di soprassedere ad osservazioni, con lo stesso spirito con cui del resto si è proceduto alla Camera dei deputati, dove pur valide argomentazioni sono state ritirate o comunque accantonate, riservandosi il loro esame alla sede più opportuna, quella conseguenziale alla delega che il legislatore dovrà dare al Governo di procedere al riordino razionale.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Casoli per la sua relazione molto approfondita, sia in ordine alle motivazioni che giustificano il disegno di legge sia in ordine alle singole disposizioni.

Comunico che è giunto il parere favorevole della 1<sup>a</sup> Commissione, mentre restiamo in attesa del parere della 5<sup>a</sup> Commissione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

**MACIS.** Alcune brevissime considerazioni, signor Presidente; poi, nel prosieguo del dibattito e nell'esame dei singoli articoli, avremo certamente occasione di riprendere il discorso.

Credo, innanzi tutto, che debba essere apprezzato l'intento ispiratore del provvedimento, quello di creare le condizioni necessarie per l'entrata in vigore del nuovo processo penale.

Questa nostra valutazione significa evidentemente che comprendiamo l'esigenza di urgenza, di celerità che accompagna l'esame del provvedimento, anche se riteniamo che detto esame debba essere compiuto nei tempi fisiologici propri di questo ramo del Parlamento.

Devo anche aggiungere che a nessuno di noi è sconosciuta la difficoltà che si incontra tutte le volte che si affronta un tema come quello della

revisione delle circoscrizioni giudiziarie. La stessa storia di questo provvedimento lo dimostra in quanto, come si evince dalla relazione, i primi tentativi di mettere mano alla materia risalgono ad 11 anni fa. Tuttavia, in questo scorcio di tempo, si sono registrati notevoli cambiamenti ed oggi ci sono le condizioni per affrontare globalmente e radicalmente il problema perchè la revisione delle circoscrizioni giudiziarie presenta problematiche diverse rispetto a 10 o 15 anni fa in quanto si accompagna all'entrata in vigore delle riforme, non soltanto di quella del processo penale, ma anche di quella, seppur parziale, del processo civile. Si tratta, quindi, di provvedimenti strumentali ad un processo riformatore che possono trovare accoglienza positiva tra gli operatori del diritto e possono essere compresi dai destinatari del servizio della giustizia.

Se oggi la strada per una revisione delle circoscrizioni giudiziarie - preture e tribunali - non può dirsi spianata nè possono essere considerati i motivi di opposizione avanzati in passato, certamente si può operare con coraggio ed avvedutezza proprio perchè ci si colloca in un quadro complessivo di riforme. Tenuto conto di questa premessa, non vi meravigliere se nutro personalmente alcune perplessità in merito al provvedimento in titolo. Si tratta di perplessità che discendono da alcuni ordini di motivi. Il primo è legato all'opportunità di un ridisegno generale e quindi alla esigenza di affrontare la materia in un altro contesto. Non mi riferisco soltanto alla preferenza di carattere astratto di avere una revisione delle circoscrizioni prima dell'entrata in vigore del processo penale, ma alla esigenza di intravedere, già con questo provvedimento, una serie di passaggi che conducano alla modifica della geografia giudiziaria nel nostro paese. Sotto questo profilo i criteri che vengono indicati nella relazione, cioè quelli della popolazione e del territorio, mi sembrano francamente insufficienti nel senso che ve ne sono altri di cui bisogna tener conto. Quando nelle tabelle leggo la situazione delle diverse preture circondariali (naturalmente conosco soprattutto la situazione della mia regione), riscontro che ad esempio la pretura circondariale di Cagliari viene trattata in quasi mezza pagina mentre quelle di Nuoro o di Lanusei occupano soltanto poche righe. Non si può risolvere la perplessità che muove da questa constatazione affermando che nel primo caso la popolazione interessata è enorme rispetto a quelle nei due casi successivi. Nell'ambito di una revisione delle circoscrizioni non sono soltanto questi i criteri da tenere in considerazione, nè credo che si possa liquidare la richiesta di movimenti, che spesso sorge quando viene ventilata la soppressione di uffici giudiziari, con l'accusa di localismo. Certamente vi sono anche spinte localistiche, questioni di prestigio legate alla presenza di uffici in determinate reità, ma si tratta di problemi che devono essere attentamente valutati per poter essere superati. Quello che non può essere trascurato è il fatto che molto spesso tali richieste non si limitano alla rivendicazione della pretura o del tribunale, ma derivano dalla necessità di un servizio di giustizia che non può essere concentrato nei capoluoghi di provincia bensì deve avere una sua diffusione nel territorio.

Credo che da oggi e fino alla fine della legislatura avrò modo di ribadire in più occasioni la mia posizione su questi argomenti; ritengo che il provvedimento al nostro esame non possa proseguire nel suo *iter* senza che venga configurata una nuova figura di magistrato onorario che abbia competenze vere nel campo civile e nel campo penale. Potremmo discutere questa proposta nel dettaglio e mi auguro che ciò avvenga in maniera



sollecita; auspico soprattutto che il Governo presenti il disegno di legge annunciato dal ministro Vassalli nel corso della discussione sulla legge finanziaria sia alla Camera che qui in Senato. Un magistrato con le caratteristiche che ho indicato potrebbe certamente soddisfare gran parte della domanda esistente e potrebbe porre il potere politico, il Governo e il Parlamento, in condizione di dare risposta a queste esigenze. Sarebbe stato opportuno muoversi in questa direzione anche perchè un disegno di razionalizzazione del genere era previsto dalla relazione presentata dalla cosiddetta Commissione Mirabelli qualche anno fa. Il disegno del professor Mirabelli, seppure astratto e di difficile gestibilità, è però dotato di una notevolissima razionalità. Esso prevede che le attuali preture mantengano il loro nome e diventino sedi di magistratura onoraria con competenze rafforzate; gli attuali pretori confluiscono tutti nelle sedi circondariali e diventano il tribunale; inoltre la riforma viene accompagnata con l'istituzione del giudice monocratico nel processo civile e così via. Il professor Mirabelli finì il suo lavoro quando ormai aveva già abbandonato la carica di Presidente nella Corte di cassazione e forse per lui era più semplice fare discorsi di razionalizzazione. Noi che ci troviamo in altra veste ci rendiamo conto come, seppure condividendo l'esigenza di razionalizzazione, questa non possa essere attuata con un unico provvedimento bensì con una serie di interventi e di passaggi molto difficili.

Penso al fatto che l'istituzione del giudice monocratico nella riforma del codice di procedura civile, mentre trova consenziente questa Commissione (certamente il relatore ed i rappresentanti dei Gruppi parlamentari che si sono espressi sinora), incontra diverse difficoltà che mi auguro possano essere superate da parte del Governo. Ho sentito un incoraggiante annuncio del ministro Vassalli che ha dichiarato che il Governo è disponibile a rimettersi, su tale tema, all'opinione del relatore e a quella della Commissione. Quindi, ho piena coscienza e consapevolezza delle difficoltà che si incontrano, però mi sembra che sia questo il disegno che dobbiamo tenere presente. La critica che muovo nei confronti del Governo è appunto la mancanza di un disegno di razionalizzazione, di questo progetto e di questa strategia riformatrice verso la quale, seppure con gradualità, dovremmo indirizzarci con molta sicurezza.

Questa è la mia prima obiezione: il provvedimento non risponde a queste esigenze e non è all'altezza dell'intento a cui mi sono riferito all'inizio del mio intervento. La seconda obiezione, invece, si riferisce più specificamente alla soluzione adottata dal provvedimento e cercherò di tradurla in termini semplici.

Questo disegno di legge è in sostanza un provvedimento di delegificazione e io sono d'accordo sia in linea di principio sia in concreto. Se si segue la linea di tendenza generale alla delegificazione il Parlamento si potrà occupare dei problemi che implicano grandi scelte e non solo atti amministrativi sotto forma di legge. Sono anche d'accordo che la risistemazione degli uffici giudiziari non debba essere rimessa soltanto al Parlamento; tuttavia, devo esprimere profondi dubbi e perplessità sulla soluzione che è stata adottata. Quando si stabilisce che c'è una sola pretura nel circondario e che le altre sono sedi distaccate, queste ultime come devono essere individuate? Il sistema di scelta è rimesso alla possibilità di prendere un numero di magistrati sufficiente per il loro funzionamento (non vi è un altro criterio) e tale scelta spetta unicamente al Consiglio superiore

della magistratura. Infatti, il comma 3 dell'articolo 6 - che modifica il terzo comma dell'articolo 39 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 - recita: «L'assegnazione dei magistrati alle varie sezioni e la designazione dei magistrati incaricati di esercitare funzioni presso le sezioni distaccate sono stabilite ogni biennio con decreto del Presidente della Repubblica, in conformità alla deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, su proposta del Presidente della corte di appello, sentito il consiglio giudiziario».

L'attribuzione del potere di assegnazione dei magistrati al Consiglio superiore della magistratura finisce per offuscare (potrei anche usare una espressione diversa) i ruoli e i compiti di organizzazione della macchina giudiziaria spettanti, in base al dettato costituzionale, al Ministro di grazia e giustizia che ha la responsabilità dell'organizzazione dei servizi giudiziari (e non il Consiglio superiore della magistratura). Noi spesso siamo critici nei confronti del Consiglio superiore della magistratura, però dobbiamo riconoscere che molto spesso è il Parlamento che permette la sovrapposizione di questo organo in compiti che non gli competono.

Signor Presidente, prima di concludere il mio intervento devo dichiarare che questa soluzione sulle preture circondariali per tutti quei motivi che ho indicato non è la più soddisfacente. Potrei accettare tale soluzione soltanto se il sistema adottato dal comma 3 dell'articolo 6 fosse modificato per ridare al potere politico, cioè al Governo, le sue responsabilità. Soltanto in questo modo avremmo un serio provvedimento di delegificazione. Infatti, se domani ci troviamo di fronte ad una eventuale dichiarazione sul cattivo funzionamento di una pretura, dobbiamo avere un referente politico al quale chiedere spiegazioni, quale non è il Consiglio superiore della magistratura che, pur stabilendo le assegnazioni con criteri logici e razionali, sfugge ad un controllo politico. Per questi motivi una soluzione di questo genere è assolutamente inaccettabile sul piano istituzionale (ed uso questo termine per non adoperare l'aggettivo costituzionale) e in ordine ad essa non posso sottacere le mie profonde perplessità.

Queste sono le considerazioni di carattere generale e specifico che ho voluto esprimere, molto sommariamente e brevemente, a titolo personale. In seguito, i colleghi che intervorranno potranno arricchire le mie osservazioni.

ACONE. Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare il relatore per la sua completa ed approfondita relazione. Noi ci troviamo di fronte ad un disegno di legge che rappresenta soltanto una soluzione provvisoria alla crisi della giustizia, che è molto più vasta ed investe, com'è noto, diversi aspetti dell'attività giudiziaria (compresa ovviamente la distribuzione dei giudici sul territorio). Si tratta di un provvedimento che non è risolutivo e che probabilmente, all'atto pratico, si rivelerà meno efficace di quanto noi ci auguriamo. A tale proposito ho potuto accertare con piacere che il Ministro ha espressamente assunto, presso la Camera dei deputati, l'impegno a procedere ad una revisione generale della geografia giudiziaria.

Durante l'esame della legge finanziaria e dei documenti di bilancio di quest'anno, ho già dichiarato che bisogna smettere di fare una discussione «gattopardesca» sulle circoscrizioni giudiziarie. L'articolazione delle circoscrizioni giudiziarie è frutto di un ordinamento antico, che rispondeva a flussi di popolazione che sono cambiati; essa va rivista e adeguata alle esigenze del settore della giustizia, che deve presentare indici di produttività come tutte le altre aziende. Per questo motivo sono contrario per principio ai

localismi che bisogna combattere per realizzare una vera opera di riforma dell'ordinamento e delle circoscrizioni giudiziarie.

Quale obiettivo si vuole conseguire con il disegno di legge al nostro esame? Nell'ambito delle preture circondariali vengono individuate preture, che diventano sezioni distaccate della pretura circondariale, nelle quali vi è un carico di lavoro notevolmente inferiore rispetto a quello medio, sicchè vi è uno spreco di energia sia da parte dell'organo giudicante, sia da parte degli uffici giudiziari, spreco che deve essere evitato. Ciò lo si può ottenere istituendo appunto le preture circondariali come uffici giudiziari unici nei quali l'organico, sia per quanto attiene ai giudici che ai cancellieri, agli ufficiali giudiziari, eccetera, viene parametrato sulla base delle effettive esigenze di lavoro giudiziario.

In sostanza - vengo al senso delle osservazioni acute fatte dal senatore Macis circa il comma 3 dell'articolo 6 - vi è una condizione molto delicata di equilibrio tra interventi che appartengono al Ministro di grazia e giustizia, che ha la responsabilità del funzionamento degli uffici giudiziari, e interventi che competono invece al Consiglio superiore della magistratura che - come sappiamo - ha l'esclusiva legittimazione a disporre le assegnazioni dei magistrati. Non è quindi una questione di semplificazione di queste competenze, ma di equilibrio e, nello stesso tempo, di misurare il proposto intervento del Consiglio superiore della magistratura oppure del Ministro di grazia e giustizia.

Tornando a quel che dicevo prima circa il recupero di energie lavorative all'interno delle preture oggi autonome, e non sezioni distaccate, occorre precisare che questo recupero non avviene *tout court* attraverso il disegno di legge in esame; esso infatti presuppone un'ulteriore attività di individuazione che è naturalmente dal legislatore affidata alle valutazioni degli organismi competenti. Voglio fare un esempio molto banale. Se una pretura viene aggregata alla pretura circondariale di un capoluogo e ha nel ruolo 50 cause civili e 100 cause penali, quel personale può essere addetto alla pretura circondariale. Se invece vi è una pretura in cui vi sono 3.000 cause tra civili e penali, è ovvio che quel magistrato, sia o meno entrata in vigore questa legge, è comunque costretto a smaltire il lavoro di quella pretura, ancorchè questa sia divenuta sezione distaccata della pretura circondariale, in quanto tale pretura non cessa di avere competenza territoriale e soltanto facoltativamente, a scelta delle parti - almeno in materia civile -, si potrà radicare la causa davanti alla pretura circondariale e non davanti alla sezione distaccata.

Questo è un punto sul quale occorre una riflessione. Dobbiamo dire che quella della sezione distaccata è una vecchia nozione che non è stata introdotta da questo provvedimento. Ero giovanissimo quando esistevano le sedi distaccate della pretura e, almeno in materia civile, l'opzione veniva fatta dall'attore e non da altri. Occorre valutare adesso se, in ordine alla sezione distaccata che fa comunque parte dell'ufficio unico della pretura circondariale, vogliamo farne una questione di opzione o di competenza territoriale, cosa quest'ultima che sarebbe, in materia civile, una grossa iattura (ma credo anche in materia penale) perchè darebbe vita ad una serie di questioni. Credo, quindi, che non si debba privilegiare la questione di competenza, problema peraltro che questo disegno di legge non si pone; sarà poi l'interprete a dover fare questo approfondimento.

Dicevo quindi, sul problema più generale, che non possiamo prescindere da una duplicità di competenza, per cui l'osservazione del senatore Macis

non coglie nel segno. Infatti, se è vero che il Ministro è responsabile, è anche vero che l'assegnazione alla sezione distaccata, con la facoltatività o meno di essere anche addetti a svolgere funzioni presso la pretura circondariale o presso altre sezioni distaccate della pretura, non può appartenere al Ministro, ma ci deve essere un momento in cui interviene il Consiglio superiore della magistratura. Altrimenti ci si troverebbe a discutere sul problema dell'autonomia e dell'autogoverno dei magistrati!

BATTELLO. Ma quella è una modifica di organico mascherata da assegnazione!

ACONE. L'articolo 6, comma 3, propone di modificare con il seguente il terzo comma dell'articolo 39 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12: «L'assegnazione dei magistrati alle varie sezioni e la designazione dei magistrati incaricati di esercitare funzioni presso le sezioni distaccate sono stabilite ogni biennio con decreto del Presidente della Repubblica, in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, su proposta del Presidente della corte di appello, sentito il consiglio giudiziario». È quindi lo stesso meccanismo con il quale si assegnano oggi i magistrati alla varie sedi distaccate, salvo che si parla anche delle sezioni distaccate.

Per quanto riguarda il carico di lavoro, a seconda dei casi, il comma 3 dell'articolo 6 prosegue: «I magistrati designati a svolgere funzioni presso sezioni distaccate possono, sulla base di criteri obiettivi e predeterminati in sede tabellare, anche svolgere funzioni presso la pretura circondariale o presso altre sezioni distaccate». Non vedo quale potrebbe essere la soluzione alternativa rispetto a questa dizione. Una soluzione deve essere resistente dal punto di vista dei principi costituzionali, dell'autonomia e della indipendenza della magistratura, così come dell'attività di autogoverno del Consiglio superiore della magistratura.

CASOLI, *relatore alla Commissione*. Volevo però ricordare che già gli articoli 37 e 38 del vigente ordinamento giudiziario prevedono per le sedi distaccate proprio un meccanismo di interventi diversi, di carattere amministrativo, e questa disposizione, chiamando in causa il Consiglio superiore della magistratura, non fa altro che adattarsi alla normativa generale.

ACONE. Allora è lo stesso principio? Oppure forse ho capito male?

MACIS. Le tabelle si faranno ogni due anni e non sarà il potere politico a decidere, bensì il Consiglio superiore della magistratura attraverso l'assegnazione.

ACONE. Non esistono più le preture di una volta. In questo caso si tratta solo di un passaggio.

PINTO. Su questo non siamo tutti d'accordo!

ACONE. Si tratta di un inizio. Occorre considerare che abbiamo tribunali e preture in cui non si fanno cause!

PINTO. Bisogna vedere perchè non si fanno!

ACONE. Io credo che questa riforma vada comunque incontro ad alcune esigenze immediate. Non possiamo certo sperare in chissà quali risultati. Costateremo che saranno molto lievi i recuperi che si riusciranno ad ottenere attraverso questo disegno di legge. Esso è però doveroso perchè vi è la riforma del codice di procedura penale che entra in vigore ad ottobre, per cui vi è bisogno di supportare, anche attraverso questo provvedimento, l'attuazione della riforma. Inoltre, abbiamo fondata speranza che anche la miniriforma del codice di procedura civile possa essere approvata in quest'anno e che quindi, anche per essa, si debba andare verso una riorganizzazione del lavoro che viene demandato ai vari uffici.

Credo, quindi, che vi siano dei criteri di equilibrio in queste norme. Mi riferisco anche all'articolo 5, sul quale non ci siamo soffermati. La possibilità di creare degli uffici di cancelleria o di segreteria, o degli uffici di notificazione ed esecuzione protesti, non è automatica con la creazione delle sezioni distaccate, ma demandata ad una valutazione del carico di lavoro perchè in tal modo si recuperano anche - e non è la parte meno importante della riforma - una serie di energie della categoria dei segretari e degli ufficiali giudiziari. Credo allora che - concludendo - si debba procedere molto rapidamente all'approvazione del provvedimento.

Pongo un problema ulteriore: questo disegno di legge non sarà legge dello Stato per sempre: è un provvedimento che dovrà avere un ragionevole spazio di applicazione e di efficacia. È chiaro infatti che si aspira ad una legge molto più organica e generale di riforma delle circoscrizioni giudiziarie. In questo momento allora non sottilizziamo eccessivamente su scelte che sono state fatte in maniera contingente; guardiamo con maggiore realismo alla situazione attuale. Il disegno di legge, salva pure la discussione che faremo tra breve sul giudice di pace, ha una sua coerenza anche con il giudice di pace e vale a preparare un *humus*, una situazione, sulla quale più ragionevolmente potrà inserirsi questa riforma per la giustizia minore.

Il Gruppo socialista raccomanda quindi l'immediata approvazione del disegno di legge, in modo da dare al Ministro la possibilità di apprestare in tempo utile, per il mese di ottobre, quanto è necessario a seguito delle norme che andiamo ad approvare.

PINTO, Signor Presidente, signor Sottosegretario, colleghi, sarò brevissimo.

Desidero subito dire che mi soffermerò soltanto sugli intenti dichiarati del disegno di legge al nostro esame, non caricandolo affatto delle prospettive e dei numerosi problemi che sono emersi non solo nell'apprezzatissima relazione del senatore Casoli, ma anche negli interventi egualmente lucidi, e in più punti coraggiosi, dei colleghi Macis e Acone.

Perchè non mi soffermerò tanto sugli aspetti indotti o intuibili del provvedimento? Perchè mi sembra che il disegno di legge che stiamo esaminando ricorra ad un sistema semplice, facile, ma anche furbesco. Attraverso il sistema della non soppressione dichiarata delle preture si è ritenuto di allentare o di non ricevere le spinte da parte di coloro che difendono cose giuste. Chi si illude che le reazioni mancate non verranno - parlo di quelle giuste e ragionevoli - credo che sbagli il taglio dell'attenzione su questo problema. Nè mi faccio portatore di reazioni campanilistiche e

incontrollate, ma respingo con molta forza, talvolta con sdegno, il voler considerare campanilistico e conservatore anche quello che invece attiene all'esigenza di giustizia e alla razionalità del suo esercizio. Sicchè il voto favorevole che mi accingo a dare al termine di questa discussione significa approvazione solo di quello che è detto nel disegno di legge. Il consenso non può essere interpretato implicitamente, nè definito come un nulla osta o addirittura come incoraggiamento sulla linea che viene definita della revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Soprattutto perchè, onorevole Presidente e Sottosegretario, revisione non deve significare, come mi è parso di udire anche oggi, soltanto soppressione di sede, bensì ridisegnare, rivedere, in base ai criteri che sono stati enunciati e ad altri sui quali, al termine del mio intervento, mi pronuncerò. Applicare regole uniche sul territorio nazionale significherebbe, infatti, pensare che sussistano condizioni uniformi nel sistema della giustizia, condizioni che, invece, sono profondamente diverse. Quando si parla di «produttività» della giustizia, di indici, di resa, ritengo che si faccia un ragionamento assolutamente ingiusto; e spero di dimostrarlo tra poco.

Si dice che questo è un provvedimento di sostanziale delegificazione e che le scelte sono demandate esclusivamente dall'articolo 6, n. 3, al Consiglio superiore della magistratura. Qui faccio mie le preoccupazioni molto oneste del senatore Macis: se l'articolo 6 viene interpretato quale delega al Consiglio superiore della magistratura che sceglie per tutti, personalmente ho grosse perplessità. L'articolo 6, ed in particolare il n. 3, nella nuova formulazione, ovviamente non può nascondere e sottintendere la soppressione di alcune sezioni distaccate della pretura.

E veniamo, onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario e colleghi, al concetto di revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Ne parlo perchè il relatore, con l'onestà intellettuale e politica che gli viene riconosciuta da tutti, ha detto che questo è un primo passo verso più significativi provvedimenti. Ha detto che molte preture sono un residuo storico senza utilità e senza produzione. Con molta umiltà vorrei permettermi di dire, anche per l'esperienza di cui sono portatore e dei doveri che debbo esplicare (che non sono mai campanilismo o ristretti interessi) che sarebbe un grave errore, che pagheremmo sul piano sociale, enfatizzare alcuni strumenti e provvedimenti - ad esempio la soppressione di sedi ritenute «inutili» - scaricando, poi, sulla mancata attuazione di detti provvedimenti, responsabilità e ritardi della giustizia che, a mio avviso, hanno ben altre ragioni.

Ma vi è anche un pericolo: togliendo solo, senza modificare, rischieremo di sopprimere la voce della giustizia - sia pure flebile, ma sempre necessaria - in alcuni ambiti territoriali, a favore di cittadini che attendono risposte da anni e andremmo, insieme, ad oberare preture o tribunali già notevolmente gravati di impegni giudiziari, rendendo più difficile e meno puntuale la risposta di giustizia.

Per quanto riguarda i criteri non credo che si possa pensare di adottare un principio che possa valere per tutti (il carattere dell'astrattezza e della generalità). Voglio dire subito al collega Acone: cosa significa territorio? Ci può essere una splendida pianura percorribile in venti minuti ed una serie di dirupi dove ancora resistono comunità che non possono trasferirsi altrove, nè possono essere sopprese con la stessa facilità con cui sopprimiamo preture e tribunali... E che significa popolazione? Dobbiamo forse sopprimere le sedi di quei comuni (ce ne sono tanti) dove magari vivono 500 abitanti,

ai quali, per ciò solo si dice sempre di no? Dobbiamo forse togliere loro anche il poco che hanno, la prossimità di una sede ove si amministra giustizia? E che significa «produzione». Andiamo a vedere quanto produce una pretura? E da quando? Da quando non abbiamo mandato i giudici? Da quando non c'è un cancelliere, da quando il segretario comunale è riluttante ad assumere competenze che non sono sue mentre ha ben altri e pressanti doveri cui attendere? Ecco, basta dire questo. E dobbiamo essere soddisfatti se il cittadino non si rivolge più alla giustizia perchè è stanco di ritardi e di ripetuti silenzi? Ed il problema non è solo quello di denegare o ritardare la giustizia.

Può anche derivare una grave conseguenza. Come nasce la camorra? Anche quando la giustizia non dà risposte ai problemi e c'è, invece, qualcuno che le dà prima dello Stato e senza interrogarsi sulle sedi in cui la giustizia deve insediarsi. E se questi sono i problemi, il mio voto a favore del disegno di legge al nostro esame è accompagnato da preoccupazioni e perplessità che ho già manifestato e dal monito a me stesso di essere sempre più puntuale rispetto a provvedimenti che ne nascondono ben altri e che quindi sono lungi dal poter essere considerati esaustivi rispetto ai problemi che intendono risolvere. Non vorrei che il disegno di legge che stiamo esaminando, sempre in riferimento al comma 3 dell'articolo 6, fosse una modifica dell'organico mascherata da tabulazione ed in più un provvedimento di soppressione di sedi pretorili.

Al senatore Acone vorrei dire che il discorso che egli ha fatto sulla possibilità di scelta della sede giudiziaria tra la principale e la subordinata si riferisce ad un problema sul quale è bene che la legge abbia taciuto. Dobbiamo compiere una riflessione su ciò perchè si tratterebbe di un atto dalle conseguenze sconvolgenti non soltanto perchè darebbe al cittadino la possibilità di determinare i famosi indici sui quali incide la mannaia del provvedimento ministeriale, ma anche perchè avrebbe conseguenze sul foro, sugli avvocati, sui loro doveri e diritti.

Annuncio, quindi, il mio personale voto favorevole soltanto per quello che è detto nel disegno di legge, mentre riaffermo tutte le mie perplessità, preoccupazioni e riserve rispetto a certe miracolistiche e sottintese proposte che da ora respingo pur riservandomi di dare comunque il mio doveroso contributo al momento opportuno.

MISSERVILLE. Signor Presidente, quella al nostro esame è una materia sulla quale abbiamo fatto molte riflessioni. Dal punto di vista di principio non si può essere contrari al disegno di legge in titolo che incide su una materia importante rispetto alla quale vi è una profonda necessità di riforma anche dal punto di vista della strutturazione. Ho avuto modo di ascoltare soltanto la parte finale dell'intervento del senatore Acone e devo dire che resto sempre molto perplesso quando si vogliono enunciare regole generali, che valgano per tutte le situazioni e per tutte le circostanze, perchè la realtà giudiziaria del nostro paese è estremamente complessa e diversificata. Porre un criterio di carattere generale non mi pare quindi che sia un modo idoneo e logico di operare; occorre fare molta attenzione, come del resto ha già suggerito il senatore Pinto, nel tener conto di una serie di elementi e di fattori che non sono soltanto geografici ed ambientali ma che attengono anche alla dignità stessa di determinati centri, alcuni dei quali hanno una grande tradizione, pur se presentano situazioni che fanno sì che essi, a seconda dello sviluppo in

senso industriale o postindustriale, perdano via via di importanza. Sono centri paragonabili, dal punto di vista della dignità della città, a quelli in cui continuano ad esistere piccole e antiche università nonostante siano superate dalla realtà sociale.

L'elaborazione di un criterio generale non mi sembra quindi possibile, anche se apprezzo, come sempre, le buone intenzioni e la chiarezza di propositi del senatore Acone. A titolo personale e a nome del mio Gruppo preannuncio un voto favorevole al disegno di legge in esame, con riserve per quanto attiene a quanto il disegno di legge stesso sottintende. Nutro cioè preoccupazioni rispetto al comma 3 dell'articolo 6 e in riferimento alla possibilità di una trasposizione automatica perchè in linea generale le sedi di pretura distaccate vengono mantenute nelle sedi di pretura attualmente vigenti con qualche piccola modificazione. Occorrerà esaminare le singole realtà sociali e dovrà essere sollecitata, a mio parere, la collaborazione delle autorità locali e dei rappresentanti dei vari fori per sentire dalla viva voce di coloro che operano nel settore della giustizia quali possano essere le indicazioni e i suggerimenti accoglibili e quale l'impostazione generale da dare. Soltanto quando avremo fatto questo lavoro di raccolta, che ciascuno di noi potrà singolarmente compiere nelle proprie zone di provenienza, potremo elaborare un criterio di carattere generale; dal punto di vista intellettuale dovremmo operare seguendo il criterio di estrarre un'idea da un fatto e non viceversa, come invece faremmo qualora seguissimo l'impostazione data dal senatore Acone.

Ritengo che non si possa non essere favorevoli al disegno di legge in esame, pur se vi sono alcune riserve che mi permetterò di esplicitare in maniera più particolareggiata in seguito.

DI LEMBO. Signor Presidente, *ad adiuvandum* rispetto a quanto brillantemente esposto dal collega Pinto, vorrei soltanto aggiungere qualche considerazione in ordine alla preannunziata revisione di circoscrizioni giudiziarie prendendo spunto dalla relazione e da alcuni interventi. Vorrei ripetere alcune considerazioni che ho già avuto modo di fare durante il dibattito sulla legge finanziaria. A mio parere, enfatizziamo troppo il problema degli eccessivi carichi di lavoro di alcuni uffici giudiziari senza considerare i motivi che sono alla base di certe sproporzioni tra i vari uffici. Mi sono spesso chiesto i motivi per i quali tutto funzionava bene quando entrarono in vigore i codici di procedura con soli 4.500 magistrati mentre oggi le cose non vanno altrettanto bene pur essendo pressocchè raddoppiato il numero dei magistrati. Certo, è semplicistico affermare che ciò dipende dalla scarsa propensione a lavorare in un determinato modo piuttosto che in un altro, però è indubbio che su questo aspetto occorre riflettere anche tenendo conto delle trasformazioni che la nostra società ha conosciuto. Inoltre, per la riforma che stiamo portando avanti del codice di procedura penale, che deve comportare una modifica della geografia giudiziaria, si deve tener presente il nuovo processo, i nuovi compiti che vengono affidati ai magistrati e tutto ciò che riguarda le strutture, il personale e gli edifici. Tali modifiche, infatti, devono dar luogo ad una revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ma in un'ottica diversa da quella di dieci anni fa o del periodo in cui fu presentato il disegno di legge di delega dal ministro Bonifacio.

Ogni volta che si profila una modifica delle circoscrizioni giudiziarie, in quanto il carico di lavoro è male distribuito, non si tiene mai conto di quanto



molto opportunamente e propriamente ha sottolineato il collega Pinto, cioè non si prende in considerazione il fatto che noi dobbiamo dare una risposta alla domanda di giustizia che sia adatta, immediata e non tale da sconfinare nella ingiustizia. A tale proposito devo ripetere che i grandi uffici, come ha sottolineato la Cassazione e tutti gli operatori del settore della giustizia, rendono molto meno di un ufficio di piccola o media dimensione, anche se hanno flussi di entrate percentualmente uguali. Allora, per questi motivi, è giusto sostenere che il disegno di legge al nostro esame deve essere approvato; tuttavia, se esso prelude ad ulteriori riforme affrontate in modo semplicistico, devo esprimere le mie riserve.

La revisione delle circoscrizioni giudiziarie non deve essere realizzata tenendo presente soltanto l'interesse degli avvocati e dei magistrati a risiedere nei capoluoghi di provincia, ma bisogna considerare tutti gli interessi. Non deve essere soltanto privilegiato il criterio che vorrebbe gli uffici giudiziari solo nei capoluoghi di provincia, perchè esso è assolutamente insoddisfacente ed ingiusto.

Per questi motivi e considerato che il Gruppo che rappresento è favorevole all'approvazione del disegno di legge al nostro esame, devo esprimere, a titolo personale, alcune perplessità che trovano riscontro - e non lo dobbiamo dimenticare - nell'esperienza di coloro che si sono dedicati (come la maggior parte dei componenti di questa Commissione) all'avvocatura ed alla magistratura. Chiunque si rechi in un ufficio giudiziario, dislocato a Napoli, a Milano o a Torino, non sa dove mettere le mani! Perciò, se deve essere realizzata una ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie, bisogna valorizzare i piccoli e medi uffici. Dobbiamo poi tener presente che con le udienze preliminari di cui al nuovo codice sarà necessario reperire ulteriori spazi, per cui non possiamo pensare di sopprimere i piccoli e medi uffici. Se si vuol procedere ad una revisione della geografia giudiziaria, si adottino i criteri del territorio e della popolazione (considerato che i mezzi di comunicazione sono molto rapidi), ridefinendo le circoscrizioni sul territorio senza sopprimere uffici giudiziari. Noi non possiamo aggravare di ulteriore lavoro uffici già oberati, con la soppressione di altri uffici che, si sostiene, sono poco produttivi. Il problema della produttività in relazione alla giustizia non è soltanto una questione di costi e benefici; può essere un problema di questa natura solo se tra i costi e benefici si fa rientrare una rapida risposta di giustizia.

**PRESIDENTE.** Onorevoli senatori, mi sembra che l'andamento della discussione generale abbia dimostrato che il Governo ha scelto la strada opportuna per affrontare un problema immanente qual è quello dell'entrata in vigore del codice di procedura penale, presentando un disegno di legge che nella sostanza mira solo a consentire la creazione di nuovi uffici del pubblico ministero presso le preture circondariali. Infatti, dal dibattito sono emersi quali saranno gli enormi problemi che si porranno allorchè verrà affrontata la revisione generale delle circoscrizioni giudiziarie. A tale proposito, desidero ricordare che proprio quando il Ministro è venuto presso questa Commissione, per svolgere le proprie dichiarazioni programmatiche e per chiarire l'indirizzo che avrebbe presieduto al proprio incarico, tutti i Gruppi parlamentari hanno sottolineato l'esigenza di tale riforma in linea di principio; adesso, invece, hanno posto una serie di problemi e di questioni anche non prive di fondamento. Infatti, è vero che il puro e semplice

riferimento al criterio del territorio e della popolazione in qualche caso può essere fuorviante; è anche vero, però, che vi sono degli uffici che, per fatti sopravvenuti, debbono essere soppressi per l'esiguità di afflusso e di carico di lavoro. Per questi ultimi, allora, si dovrà cercare un criterio composito, che tenga conto di tutte le esigenze, prescindendo da quelle che sono le resistenze di carattere localistico.

Devo, inoltre, rilevare che sorgeranno ulteriori problemi a causa di quella dissennata politica seguita negli anni scorsi in relazione all'edilizia giudiziaria. Sono stati realizzati edifici nuovi e moderni in località che non ne avevano bisogno, come a Crema (realtà che conosco molto bene) che si trova a pochi chilometri di distanza da Cremona, dove sta per essere inaugurata una nuova ed importante struttura edilizia.

Fatta questa premessa, mi sembra che il disegno di legge - come è stato osservato anche da chi è psicologicamente più portato ad esprimere delle remore rispetto ad un progetto di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, come il senatore Di Lembo - meriti sostanzialmente di essere approvato, anche perchè è uno strumento per affrontare il problema urgente dell'entrata in vigore del codice di procedura penale.

Per quanto riguarda le obiezioni in ordine al comma 3 dell'articolo 6, avanzate dal senatore Macis, desidero ricordare che il terzo comma dell'articolo 39 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, recita: «All'assegnazione dei magistrati alle varie sezioni provvede con decreto, per ciascun anno giudiziario, il primo Presidente della corte d'appello su proposta del pretore titolare, sentiti il presidente del tribunale, il procuratore della Repubblica e il procuratore generale presso la corte d'appello». In sostanza, anche in base al precedente ordinamento giudiziario, era affidato al magistrato il potere di stabilire...

MACIS. Signor Presidente, era diverso il sistema.

PRESIDENTE. Senatore Macis, anche allora, con un sistema completamente diverso, questa funzione non era attribuita al Ministro di grazia e giustizia ma alla magistratura.

PINTO. Allora si giustificava.

PRESIDENTE. Oggi, con l'esistenza del Consiglio superiore della magistratura, quindi dell'organo di autogoverno, mi sembra difficile fare marcia indietro. Questa norma mi pare rispondere alle esigenze anche tenuto conto del fatto che la proposta viene dal basso, su proposta del presidente di corte d'appello, sentito il consiglio giudiziario che mi sembra l'organo che meglio possa percepire le esigenze.

L'ultima considerazione che voglio fare si riferisce alla questione della competenza. Desidererei in tal senso un chiarimento da parte del Governo perchè, avendo esaminato i lavori parlamentari svoltisi nell'altro ramo del Parlamento, ho notato che il ministro Vassalli, alla Camera, ha dichiarato in termini rigorosi, (ma dai testi il convincimento non appare argomentato), che non viene spostata la competenza delle preture distaccate. Su questo vorrei avere qualche assicurazione con riferimento all'ordinamento vigente perchè sorge qualche problema in ordine a tale questione. Mi riferisco in particolare alla materia civile. La domanda di decreto ingiuntivo e di

provvedimento d'urgenza, *ex* articoli 638 e 700 del codice di procedura civile, a chi si propone? Al pretore della sezione distaccata o al pretore circondariale?

ACONE. Indifferentemente ad uno dei due perchè vi è l'articolo 40 dell'ordinamento giudiziario che concerne tale argomento.

PRESIDENTE. Il secondo comma di tale articolo diceva:

«In dette sedi il pretore può recarsi per tenere udienze civili e penali, per compiere atti di istruzione e per trattare tutti gli altri affari relativi alla sede distaccata».

Quindi la citazione si può fare anche davanti al pretore distaccato.

ACONE. Anche se ci si rivolge alle preture circondariali, il pretore può decidere di trattare una causa nella sede distaccata.

LIPARI. La parte è già garantita perchè ha una possibilità di duplice indirizzo.

PRESIDENTE. Tutto ciò crea confusione. Basti pensare, per esempio, alla radicazione delle cause civili in parte presso la pretura circondariale ed in parte presso la sezione distaccata, mentre poi vi è un unico registro cronologico e un'unica rubrica.

È vero che ci si può rivolgere indifferentemente alle due preture, ma francamente l'altra parte si troverebbe in una certa difficoltà e dovrebbe fare un duplice controllo. Pertanto, qualche problema di confusione sotto questo profilo si determina.

LIPARI. Si potrebbe fare un ordine del giorno su tale argomento indirizzato al Governo.

PRESIDENTE. Il relatore ed eventualmente anche il Governo potrebbero fornire delle assicurazioni e qualche indicazione in merito. In ogni caso, dichiaro il mio voto favorevole al provvedimento.

ACONE. All'articolo 5 si dice: «L'ufficio di cancelleria o di segreteria può essere costituito anche presso le sezioni distaccate di cui alla Tabella B annessa al presente ordinamento». Per gli ufficiali giudiziari è prevista la stessa cosa, per cui tali decisioni vengono dal disegno di legge affidate alla discrezionalità del pretore.

PRESIDENTE. Il mio intervento di poc'anzi è stato sollecitato dall'essermi io posto questa problematica, sia con riferimento al secondo comma dell'articolo 40 dell'ordinamento giudiziario sia con riferimento alle norme contenute nell'articolo 5. La mia era una domanda precisa rivolta al Governo affinché vengano un'indicazione ed una precisazione in proposito.

GALLO. Signor Presidente, quale che sia la soluzione cui si perviene, molto probabilmente già contenuta nel sistema, sarei fortemente propenso ad una enunciazione esplicita in questo provvedimento, proprio per

eliminare ed escludere ogni incertezza e ridurre al minimo le perplessità interpretative.

PRESIDENTE. Sotto questo profilo, occorre tener presente che siamo di fronte al termine del 24 gennaio. Il Governo ha la necessità che il provvedimento sia approvato sollecitamente in relazione alle nuove norme del codice di procedura penale.

GALLO. Quali norme del codice di procedura penale?

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Senatore Gallo, il Governo deve predisporre entro il 30 gennaio l'ordinamento del personale degli uffici del pubblico ministero.

GALLO. Io ho l'impressione che il problema possa essere risolto nel giro di poche ore.

PRESIDENTE. Quel che è certo è che è possibile concludere oggi l'esame del provvedimento.

GALLO. Comunque questa è l'opinione del Gruppo della Democrazia cristiana; cioè che, quale che sia la soluzione adottata, venga esplicitato questo principio nel testo legislativo in modo da evitare incertezze e perplessità circa la competenza.

ACONE. Sono d'accordo, ma secondo me il problema sulla competenza non c'è più.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

CASOLI, *relatore alla Commissione*. Ringrazio tutti i colleghi per gli interventi estremamente perspicui e puntuali che hanno svolto. Esprimo altresì soddisfazione perchè, ferma rimanendo la validità di molte osservazioni, prevale in questa sede l'opinione di pervenire rapidamente all'approvazione del disegno di legge senza dar luogo ad emendamenti o modifiche che ne ritarderebbero l'iter rispetto ai tempi preventivati. Con specifico riferimento a quanto ha fatto presente il collega Macis, sono d'accordo che la scelta che si dovrà fare in seguito in relazione al riordino e alla redistribuzione delle sedi giudiziali non debba essere fatta con criteri limitativamente territoriali e demografici, ma debba seguire piuttosto criteri i più ampi possibili. Credo che sia inopportuno ancorarsi a criteri obiettivi di generalizzata valenza perchè si rischierebbe di trascurare alcuni elementi, garantendosi sì dei parametri di certezza, ma che riprodurrebbero situazioni palesemente ingiuste. Preferisco correre l'alea dell'esercizio di un potere discrezionale che non vincolare il legislatore, o colui che dovrà dare attuazione al provvedimento di revisione, a parametri oggettivi e vincolanti.

Per quanto riguarda la preoccupazione, espressa almeno in questa sede, circa un delegificare in modo esagerato o sproporzionato, cioè sottraendo al Parlamento l'assegnazione dei magistrati, vorrei ricordare che, sempre nell'ottica limitata di questo provvedimento che ha istituito le sedi distaccate

e nello spirito di questo disegno di legge che si deve allontanare dai criteri che sono stabiliti dagli articoli 37 e 38 del vigente ordinamento giudiziario che demanda alle sedi distaccate i criteri di applicazione, naturalmente con le modifiche di adattamento che derivano dall'esistenza oggi del Consiglio superiore della magistratura, fermo rimanendo che queste preoccupazioni hanno una propria ragione di esistere, esse dovranno essere riesaminate quando sarà terminata la fase transitoria, che spero non diventi definitiva.

Devo anche dar atto al senatore Pinto e al senatore Di Lembo delle loro osservazioni. Mi limito a non condividerle soltanto nell'ottica limitata dell'interesse primario al quale vuol presiedere il presente disegno di legge.

Si tratta di preoccupazioni serie di cui anche io, almeno in parte, ritengo di dovermi far carico nel momento in cui si discuterà la revisione globale delle circoscrizioni giudiziarie.

Intendo ora soffermarmi sulle perplessità segnalate sia dal presidente Covi che dal senatore Gallo. Credo che, con un modesto sforzo interpretativo, oggi sia già possibile ovviare agli inconvenienti prospettati. Ritengo però che allargare la discussione a tali settori ci farebbe correre il rischio di attribuire a tale intervento provvisorio un carattere definitivo. In sintesi, agendo in quel modo potremmo correre il rischio di prefigurare soluzioni definitive e quindi vincolanti che, come tali, si consoliderebbero nel tempo.

Mi auguro che il rappresentante del Governo ci fornisca i necessari chiarimenti su tale problema. Infine, pur non avendo ascoltato interventi specifici sull'argomento, vorrei alcuni chiarimenti anche per quanto concerne gli uffici di segreteria da inserire nelle preture di cui alla Tabella C.

L'articolo 40 dell'ordinamento giudiziario fa esclusivo riferimento alla sostituzione del cancelliere, attribuendo tale competenza al segretario o al vicesegretario comunale. Invece, per quanto riguarda le segreterie degli uffici di procura, non viene individuato colui che dovrebbe svolgere tali funzioni vicarie.

*CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Il Governo intende rispondere ad alcune osservazioni emerse nel dibattito, ma ritiene di non dover ripetere le ragioni di ordine generale che sono alla base di tale provvedimento, ampiamente illustrate nella relazione che lo accompagna.

Intendo soltanto ribadire che tale disegno di legge deve essere varato con estrema urgenza per dare corso agli adempimenti previsti dall'introduzione del nuovo codice di procedura penale, in particolare alla creazione di un ufficio di segreteria presso il pubblico ministero.

Sull'osservazione fatta dal relatore in ordine al personale delle segreterie dell'ufficio del pubblico ministero presso le preture mi riservo di compiere approfondimenti ulteriori nel momento in cui esamineremo l'articolo 5 del provvedimento, che fa specifico riferimento a tale questione.

Il Governo ritiene comunque opportuno fornire alcuni chiarimenti in merito alle preoccupazioni emerse nella discussione generale. Per quanto attiene alla questione dell'individuazione della competenza territoriale, devo dire che a mio parere la soluzione può essere rinvenuta nell'ordinamento vigente. Come ha già precisato il relatore, una corretta interpretazione del

nostro ordinamento ci consente di risolvere il problema, evitando di modificare il provvedimento. Nuove prospettive potranno essere affrontate nel corso dell'esame della riforma del processo civile. Il Governo non ritiene che si dovrà procedere in tal senso; tuttavia se nella Commissione maturerà il convincimento che sia necessario chiarire con specifiche norme la questione della competenza, nel corso dell'esame dei provvedimenti tendenti ad accelerare i tempi del processo civile si potrà provvedere.

LIPARI. Un simile problema deve essere affrontato in questa sede, non nel corso della discussione della riforma del processo civile.

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ovviamente tutto dovrebbe essere fatto in questa sede, ma purtroppo non possiamo attendere che la Camera dei deputati riesamini eventuali modifiche apportate al provvedimento.

Relativamente ad alcuni problemi sollevati dal relatore debbo precisare che, nel momento in cui si costituiranno gli uffici di segreteria presso le preture circondariali e presso le sezioni distaccate di cui alla Tabella B, il Ministro emanerà un decreto con cui fornirà precise indicazioni in ordine al funzionamento di questi uffici. Riteniamo perciò che con quel decreto si potrà risolvere qualsiasi dubbio. Tra l'altro, questo rientra nell'ambito del principio della delegificazione insito nel provvedimento. Ovviamente, tale principio deve ancora essere sperimentato, ma ci consente di verificare la sua validità futura per quanto riguarda il più vasto problema del riordino generale delle circoscrizioni giudiziarie. Soltanto in questo modo potremo acquisire la necessaria esperienza per rispondere - nel momento in cui ci occuperemo della riforma definitiva di tali circoscrizioni - alle varie esigenze rappresentate e soprattutto per superare la disfunzioni da tutti rilevate.

Il senatore Macis ha affermato che è stata esclusivamente affidata al Consiglio superiore della magistratura la scelta del modo in cui organizzare le nuove preture circondariali. Senatore Macis, la sua affermazione non è esatta: anche gli uffici giudiziari si occupano dell'organizzazione, ma essa compete al Ministro. In base all'articolo 5 del provvedimento, il Ministro mantiene il potere di istituire ed organizzare gli uffici di segreteria e di cancelleria. Si tratta perciò di un sistema equilibrato: il Governo provvede all'istituzione e all'organizzazione di tali uffici, mentre il Consiglio superiore della magistratura provvede all'assegnazione dei magistrati alle diverse sedi. Tale assegnazione, anche in base ai principi vigenti, compete esclusivamente al Consiglio superiore delle magistratura.

Si può invece fare riferimento alla distribuzione delle funzioni: un magistrato può svolgere la sua attività sia in una sede distaccata che in una sede circondariale. In questo caso criteri obiettivi e tabellari forniranno al Governo e al Consiglio superiore della magistratura i criteri razionali di collegamento per intervenire nella struttura degli uffici.

In sintesi, vi deve essere un confronto dialettico tra il Ministero di grazia e giustizia ed il Consiglio superiore della magistratura, finalizzato ad una maggiore razionalizzazione della distribuzione del lavoro.

Per quanto riguarda le preoccupazioni espresse dal senatore Pinto, debbo precisare che la soppressione di preture può essere disposta soltanto con provvedimenti legislativi. Nella ridefinizione delle circoscrizioni giudi-

ziarie il Governo terrà conto, come ho già detto, di criteri oggettivi: carico di lavoro, numero delle pratiche, eccetera. Ovviamente, si terrà conto anche della distanza dalla sede circondariale. In sintesi, non si terrà conto soltanto dell'aspetto quantitativo, ma anche di quello qualitativo e della esigenza di rispondere a situazioni territoriali diversificate.

Quindi, terremo conto anche di questi criteri nella determinazione delle assegnazioni e nella distribuzione degli uffici. Certo, come nel passato ci saranno delle scelte di fatto.

Ricordo che durante l'esame del disegno di legge alla Camera si proponeva di sopprimere la Tabella C. Abbiamo risposto, che essendo in fase di gestazione un provvedimento organico di riordino ed essendo coscienti che molte di quelle sedi sono già inattive o chiuse, il Governo riteneva opportuno inserire l'argomento nel provvedimento più organico sul quale il Parlamento dovrà dare il suo giudizio ed il suo voto.

Concludo esprimendo l'opinione del Governo nel senso che le preoccupazioni espresse o non hanno ragione di essere o comunque trovano risposta nei provvedimenti di accompagnamento di natura amministrativa sulla organizzazione degli uffici. Eventualmente potranno apportarsi delle correzioni e potrà tenersi conto anche di altre ragioni.

Comunque, il provvedimento non merita cambiamenti perchè risponde ad una prima esigenza di riordino indispensabile ed apre la strada sia all'attuazione del codice di procedura penale che al più ampio progetto di riordino delle circoscrizioni giudiziarie. Il Governo raccomanda quindi che il testo pervenuto dalla Camera sia approvato senza modifiche e nei tempi più urgenti.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,15.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT. ETTORE LAURENZANO**