

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

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

(Giustizia)

### 8° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 LUGLIO 1980

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

« Modificazioni dell'articolo 159, terzo comma, delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile approvato con regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368 » (893)  
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione* . . . . . Pag. 69, 70, 71  
FILETTI (MSI-DN) . . . . . 70, 71  
SPINELLI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* . . . . . 70  
TROPEANO (PCI) . . . . . 71

##### Disegni di legge in sede redigente

« Ordinamento della professione di avvocato » (134), d'iniziativa dei senatori Bussetti ed altri

« Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici » (290), d'iniziativa dei senatori De Carolis ed altri

« Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici » (347), d'iniziativa dei senatori Scamarcio ed altri  
(Rinvio della discussione)

PRESIDENTE . . . . . 71

« Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore, sul procedimento dinanzi al conciliatore e sulla competenza per valore del pretore e del conciliatore » (524)

« Istituzione del giudice di pace » (962), di iniziativa dei senatori Tropeano ed altri  
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE . . . . . Pag. 71, 72, 79  
BENEDETTI (PCI) . . . . . 72, 73, 74 e *passim*  
COCO (DC), *relatore alla Commissione* . . . 75, 78  
MORLINO, *ministro di grazia e giustizia* . . . 76  
RICCARDELLI (Sin. Ind.) . . . 75, 76, 77 e *passim*

*I lavori hanno inizio alle ore 11,05.*

##### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Modificazioni dell'articolo 159, terzo comma, delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile approvato con regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368 » (893)  
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge:  
« Modificazioni dell'articolo 159, terzo com-

ma, delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile approvato con regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368 ».

Riprendiamo il dibattito, sospeso nella seduta del 25 giugno scorso.

Ritengo che il rappresentante del Governo possa fornire dei chiarimenti in ordine alle richieste e alle osservazioni formulate nella precedente seduta.

**S P I N E L L I**, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il disegno di legge presentato dal Governo tende solamente a superare la questione di legittimità del titolo V del decreto ministeriale 20 giugno 1960 — recante disposizioni sui compensi dovuti agli istituti di vendite giudiziarie — sollevata in sede giudiziaria; non innova affatto, quindi, sui poteri attribuiti al giudice in materia di liquidazione dei compensi.

È sempre il giudice che con il provvedimento con il quale dispone la vendita dei beni mobili decide se affidare l'esecuzione materiale di tale provvedimento all'ufficiale giudiziario o all'istituto di vendite.

Se la decisione è per la seconda alternativa, l'istituto (che è un privato concessionario del pubblico servizio in virtù di apposito provvedimento ministeriale) compie tutti gli atti — materiali e formali — necessari perchè la vendita sia effettuata. Per tale attività il decreto ministeriale fisserà, con criteri generali, il compenso che è forfettario.

Attualmente, l'asserita illegittimità delle tariffe stabilite dagli articoli 30 e seguenti del citato decreto ministeriale ha fatto sì che per la stessa attività sia stabilito sempre forfettariamente e con carattere di generalità un compenso che varia da corte d'appello a corte d'appello, con conseguente sperequazione non giustificabile.

È sembrato, pertanto, necessario intervenire con il disegno di legge in esame per determinare uniformità di compensi in tutto il territorio nazionale per esecuzioni di pari valore.

Va infatti rilevato, rispetto all'osservazione del senatore Filetti, che l'articolo 31 del decreto ministeriale citato già prevede il compenso commisurato al prezzo di aggiudicazione. E sembra che tale criterio debba essere confermato.

Aggiungo che d'altra parte il disegno di legge prevede: « Ogni tre anni il Ministro può adeguare la misura dei compensi in base alla variazione del costo dei beni e dei servizi che incidono sulle prestazioni degli istituti stessi, tenuto conto degli indici dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati ». Non entro quindi nel merito della questione sollevata dal senatore Filetti e dal senatore Tropeano sull'opportunità di fissare un minimo e un massimo dei compensi. Si dà semplicemente la facoltà al Ministro di fissare la misura dei compensi.

**F I L E T T I**. Desidererei osservare che le argomentazioni del Governo non mi convincono: non mi sembra, infatti, che si possa adottare un criterio di carattere generale in tutte le liquidazioni; in modo particolare perchè l'incarico non comporta una sola operazione — cioè la vendita all'incanto di beni mobili — ma anche l'amministrazione degli immobili oggetto di pignoramento. Ora non è la prima volta che il bene staggito non venga a vendita; e, tosto che si procede a pignoramento, il valore indicato dall'ufficiale giudiziario non sempre è conforme al valore effettivo: sappiamo infatti tutti che il valore attribuito al bene in sede di pignoramento, come quello di base d'asta, non corrisponde al valore in comune commercio, per cui, se procedessimo alla liquidazione con criteri di carattere automatico eguali per tutta l'Italia, sbagliremmo.

Dobbiamo peraltro tener conto dell'attività che viene svolta dall'ente incaricato.

**S P I N E L L I**, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il richiamo al noto decreto ministeriale ritenuto illegittimo mi sembra risolva alcune delle sue perplessità. Infatti l'articolo 32, relativo ai compensi in caso di vendita non eseguita, prevede che nel caso di sospensione del processo esecutivo, se i beni restano invenduti, l'esecutore può chiedere al giudice i provvedimenti opportuni ed il giudice determina in tal caso un compenso speciale in relazione alla durata delle operazioni ed in aggiunta ai compensi previsti dagli articoli 31 e 33: compenso che è corrisposto all'istituto dal creditore istante.

**F I L E T T I .** È proprio questo a destare in me maggiore perplessità, perchè dovremmo stabilire un *quantum* fisso, mentre mi sembra più conferente seguire un criterio discrezionale, tenuto conto delle particolari attività svolte dall'istituto nel caso concreto.

Quindi, insisterei perchè al Ministro fosse demandato l'incarico di stabilire le misure minima e massima dei compensi, devolvendo al giudice il compito di operare nell'ambito di tali misure. Si può infatti svolgere un'attività molto ristretta o molto ampia a seconda delle circostanze, che a volte incidono in maniera anche notevolmente diversa, sicchè si rischia di liquidare per certi casi un compenso non adeguato o sperequato.

**T R O P E A N O .** Avevo già esplicitato i motivi che mi spingevano a presentare gli emendamenti. Credo che quanto detto poco fa dal collega Filetti ci induca a riflettere ulteriormente ed a ritenere ancor più necessaria la modificazione proposta.

In realtà, le difficoltà rappresentate si incontrano quotidianamente, ma la mia preoccupazione è anche quella della determinazione per casi analoghi di compensi diversi; mentre la determinazione delle misure minima e massima da parte del Ministero e l'emanazione di un decreto del presidente del tribunale mi sembrano rispondere ad un criterio opportuno, per evitare soprattutto quelle sperequazioni che normalmente si verificano ogni qualvolta un giudice debba determinare il compenso in questione.

**P R E S I D E N T E ,** *relatore alla Commissione.* Poichè è necessario sottoporre al parere della Commissione affari costituzionali gli emendamenti presentati dai senatori Filetti e Tropeano, se non si fanno osservazioni rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

*I lavori proseguono in altra sede dalle ore 11,30 alle ore 11,40.*

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

« **Ordinamento della professione di avvocato** » (134), d'iniziativa dei senatori Busseti ed altri

« **Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici** » (290), d'iniziativa dei senatori De Carolis ed altri

« **Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici** » (347), d'iniziativa dei senatori Scamarcio ed altri  
(Rinvio della discussione)

**P R E S I D E N T E .** L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « **Ordinamento della professione di avvocato** », d'iniziativa dei senatori Busseti, De Giuseppe, De Carolis, Beorchia, Bausi e Rosi; « **Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici** », d'iniziativa dei senatori De Carolis, Bausi e Rosi, e « **Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici** », d'iniziativa dei senatori Scamarcio, Spozio e Recupero.

Comunico che i disegni di legge in titolo, già deferiti alla nostra Commissione in sede referente, sono stati trasferiti dalla Presidenza del Senato, su nostra richiesta, alla sede redigente. La Sottocommissione nominata il 5 maggio scorso, composta dai senatori Agrimi, Benedetti, Busseti, Cioce, Filetti, Recupero, Riccardelli, Rosi, Tropeano e Valiani, si riunirà al fine di predisporre un testo da sottoporre all'approvazione della Commissione.

Rinvio pertanto la discussione dei disegni di legge ad altra seduta.

« **Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore, sul procedimento dinanzi al conciliatore e sulla competenza per valore del pretore e del conciliatore** » (524)

« **Istituzione del giudice di pace** » (962), d'iniziativa dei senatori Tropeano ed altri  
(Discussione congiunta e rinvio)

**P R E S I D E N T E .** L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « **Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vice pretore, sul procedimento dinanzi al conciliatore e sulla competenza per valore del pretore e**

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

8° RESOCONTO STEN. (16 luglio 1980)

del conciliatore » e « Istituzione del giudice di pace », d'iniziativa dei senatori Tropeano, Benedetti, Graziani, Lugnano, Perna, Tedesco Tatò Giglia, Terracini, Venanzi, Maffioletti, Modica, Iannarone, Sestito, De Sabba, Stefani e Granzotto.

Data l'identità della materia, se non si fanno osservazioni, i due disegni di legge saranno discussi congiuntamente.

Come i colleghi ricordano, i disegni di legge sono stati già esaminati in sede referente dalla nostra Commissione che, il 9 luglio scorso, ne ha chiesto, con l'accordo del rappresentante del Governo, il trasferimento alla sede redigente.

Diamo per acquisita la relazione svolta in sede referente dal senatore Coco.

Dichiaro aperta la discussione generale.

**B E N E D E T T I .** Signor Presidente, onorevoli colleghi, devo dire poche cose di carattere generale per rilevare l'importanza di questa discussione. L'importanza obiettiva, al di là dell'approvazione dei singoli disegni di legge al nostro esame, è riferibile soprattutto, come abbiamo detto nella relazione introduttiva al nostro disegno di legge, al fatto che è trascorso un trentennio dall'emanazione della Costituzione senza che si sia posto mano alla riforma dell'ordinamento giudiziario. Questa è proprio una delle poche riforme che non si sono fatte in attuazione della Costituzione. Non è il caso adesso di andare a ricercarne cause e ragioni, ma è certo che il precetto della VII disposizione transitoria della Costituzione è molto chiaro; chiaro al punto che si è detto che se non ci fosse stata la VII disposizione transitoria tutta la normativa sull'ordinamento giudiziario sarebbe caduta (anche se bisogna aggiungere che il testo costituzionale induce a qualche perplessità, perchè in sostanza emergono da altre norme indicazioni non del tutto compatibili con simile, più generale valutazione).

Fatta questa rapida premessa, vorrei dire che l'Assemblea costituente non ha risolto l'alternativa di fronte alla quale si trovava; del resto anche noi siamo un po' di fronte alla necessità di una scelta, che

con i disegni di legge in discussione, in particolare con il nostro, andiamo quanto meno a delineare. Intendo riferirmi a questa alternativa: una magistratura organizzata secondo una tradizione continentale e un giudice funzionale di carriera, estremamente esperto di diritto, qualificato al massimo nella sua esperienza e nella sua preparazione giuridica; oppure una magistratura di tradizione tipicamente anglosassone, con la utilizzazione di pochi magistrati ad altissima qualificazione e utilizzazione di un gran numero di giudici non altamente professionali, ma ai quali è affidato un ruolo importante nella vita del Paese.

Penso che su di noi pesi ancora il retaggio delle costruzioni concettuali della dottrina germanica. Tante volte s'è detto che se uno non sa il tedesco non può essere un buon giurista: è una frase corrente. Questo ha dunque pesato e pesa perchè c'è stata una certa dissociazione tra lo stato della cultura giuridica italiana, quella tradizionale, e l'evoluzione dei processi in corso nella società. Dalla Rivoluzione francese in poi, man mano che si è formato il grande, inestimabile patrimonio giuridico che abbiamo, i due aspetti hanno proceduto in maniera piuttosto divaricata l'uno nei confronti dell'altro. La nostra cultura giuridica non ha tenuto d'occhio, come sarebbe stato augurabile avesse fatto, l'evoluzione della società.

Penso, per esempio, ad autori come Mortara, ricordo qualche pagina a proposito dei probiviri, a proposito di normative che allora potevano sembrare d'avanguardia o avveniristiche relativamente ai conflitti di lavoro, certe annotazioni sullo stato di ignoranza della classe operaia, per dire come si era estremamente lontani da un qualsiasi tentativo di raccordo con la vita sociale.

Tutto questo ha inciso molto ed è uno dei problemi che dobbiamo oggi risolvere. Andiamo alla istituzione di un giudice onorario, parliamo del giudice di pace soltanto per razionalizzare il sistema, per decongestionare qualche cosa che sta arrivando ad un punto di saturazione intollerabile? Credo si debba dare una risposta essenzialmen-

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

8° RESOCONTO STEN. (16 luglio 1980)

te negativa. Se si trattasse soprattutto di questo non affronteremmo il problema nelle sue caratteristiche peculiari.

Voglio subito chiarire, quindi, che non sono d'accordo su quella che è stata chiamata la rivitalizzazione del giudice conciliatore: qualche cosa per cui, attraverso una sorta di cura ricostituente, seppure adeguata, si debba far risorgere un istituto del passato. Non si può certo dimenticare che l'istituto ha avuto un ruolo nella storia e nella tradizione politico-giuridica del nostro Paese (ricordiamo l'opera svolta dalle giurie popolari nel decennio giolittiano) con incidenza particolare sulla sua vita politica e sul suo costume. Il conciliatore era indubbiamente legato alla società se non precapitalistica, certo non di capitalismo avanzato come abbiamo oggi; era espressione tipica di quella società caratterizzata dall'esistenza — c'è stato qui un dibattito antico — della civiltà contadina. Questo è stato un po' il conciliatore.

Dico queste cose ponendomi io stesso l'interrogativo in forma problematica perchè, se è vero che la svalutazione monetaria senza dubbio ha dato il colpo di grazia all'istituto del giudice conciliatore, credo d'altra parte che non sia soltanto questa la ragione del decadimento, del deperimento organico dell'istituto. I dati statistici si riferiscono a fine secolo e arrivano, comunque, sino al 1940; sono statistiche legate, allora, alla solidità della nostra moneta, ma credo non soltanto a ciò.

Ecco perchè penso che si debba un po' tener conto del fatto che questo Paese in dieci anni ha subito in via accelerata e traumatica un processo di trasformazione da paese a società contadina a paese a società industrializzata, con tutti i guasti — forse più i guasti che i vantaggi, dato il modo distorto di tale trasformazione — che ne sono derivati anche nel sistema dei valori. Penso che se vogliamo interrogarci un po' sulle origini della nostra crisi, sia difficile dare risposte in assoluto; esse possono essere tante ma forse questa può essere una delle non ultime.

Abbiamo cercato nel nostro disegno di legge di dare una risposta legislativa a que-

sto quesito. Il problema non è tanto, poi, il tipo di giudice, anche se l'obiettivo principale deve essere questo. Non dobbiamo andare a creare un giudice minore; non dobbiamo andare a creare un giudice che già porti nel suo certificato di nascita l'impronta di una funzione affievolita; perchè se si facesse questo, si farebbe indubbiamente una riforma di breve respiro e destinata a non incidere nella realtà dell'ordinamento giudiziario.

Se dobbiamo tenere presente questa esigenza, la risposta non viene tanto dalla definizione del tipo di giudice, ma dal fatto che questo tipo di giudice deve essere espressione di una partecipazione popolare che va vista sempre in una triplice dimensione: la partecipazione come strumento di garanzia, la partecipazione come strumento di trasformazione (ma direi meno, perchè qui, allora, potremmo aprire uno spiraglio al problema del diritto evolutivo, del diritto libero: vi sono, in proposito, pagine molto belle del Calamandrei, ma non è questo il punto) e la partecipazione come strumento di controllo.

A questo punto indubbiamente si apre un conflitto tra l'esigenza del tecnicismo giuridico, oggi sempre più sentita (siamo in un momento in cui vi sono mondi un tempo sottratti alla codificazione giuridica, all'esigenza di definizione normativa, che invece ora debbono raggiungere una loro compiutezza legislativa; quindi la qualificazione o l'esperienza giuridica resta un dato ineliminabile), e l'esigenza di recuperare gli altri valori, soprattutto quello della partecipazione popolare nelle sue funzioni di garanzia e di controllo. Dobbiamo, perciò, trovare un po' la linea di equilibrio e di sintesi tra questi due aspetti, prendendo spunto anche dalle poche figure che già esistono nel nostro ordinamento; penso alla composizione del tribunale per i minori, penso agli stessi vice pretori (quella del vice pretore onorario è sempre più una funzione di rilievo nella quasi totalità dei casi; ci sono tanti uffici giudiziari dove il vice pretore onorario partecipa intensamente all'attività della magistratura). E se troviamo — come pensiamo di aver trovato,

quanto meno come base di discussione, nel nostro disegno di legge — la possibilità di ricondurre a sintesi queste esigenze, che altrimenti potrebbero essere contrapposte e confliggenti, credo che possiamo un po' cominciare a risolvere il problema che gli inglesi chiamano degli *small claims*, cioè quello relativo alle doglianze minori. Tali doglianze, peraltro, non sono da ritenere minori, vanno anzi collocate nel quadro di tutta un'area di giurisdizione che non deve essere *a priori* considerata un'area di giurisdizione subordinata.

Dicevo, allora, che da questo punto di vista non è tanto importante, anche se lo è necessariamente, definire la figura nuova di giudice, quanto fare il discorso su due aspetti che sono fondamentali, le forme procedurali e la competenza; perchè il discorso sul giudice ha un valore in quanto sia un discorso sulla procedura e un discorso sulla competenza. Perchè dico innanzitutto sulla procedura? Perchè in verità l'esperienza del giudice conciliatore questo ci ha dato di negativo: che, in sostanza, vi è stato sempre il fascino della magistratura superiore con il conseguente suo incombere su quella inferiore — tale è considerata — ma con l'applicazione di tutte le norme procedurali riferibili alla prima magistratura. Questa è una cosa che va evitata sia perchè si è già perduto, nel processo tipico, tutto quello che era il patrimonio della oralità, della concentrazione e della immediatezza, sia perchè se andassimo a riprodurre simile schema anche nei confronti del giudice nuovo che vogliamo istituire praticamente finiremmo per renderlo subalterno del giudice principale anche nella definizione delle forme procedurali. Qui in misura rilevante — e il discorso è collegato all'altro sul patrocinio per i non abbienti — anche di fronte al giudice conciliatore, secondo la proposta del Governo, anche di fronte al giudice di pace, noi riproporremmo un po' lo schema di quella giustizia nella quale finiscono per prevalere gli abbienti.

Ecco quindi la necessità di una procedura che sia spedita, che sia disancorata anche dall'assoluta necessità della difesa

tecnica, che cioè sia collegata a forme che consentano il più efficace ricorso alla giustizia anche da parte dei ceti che hanno le minori possibilità economiche.

L'altro aspetto al quale voglio fare riferimento molto brevemente, per poi concludere, è quello della competenza. In particolar modo mi voglio riferire alla competenza penale. Credo che il senatore Tropeano — lo ha già preannunciato — debba una risposta al senatore Calarco, anche per alcuni aspetti specifici del suo intervento in sede referente. Io mi limiterò solo a considerazioni di carattere generale.

Noi abbiamo voluto introdurre il principio della competenza penale perchè riteniamo che la necessità di qualificare questo tipo nuovo di giudice e di sottrarlo ad una ipotesi che potrebbe portarsi dietro sin dalla nascita, quella di essere considerato un giudice minore e subalterno — sono costretto a ripetermi — può essere utilmente realizzata anche con una qualificazione di competenze e non soltanto sotto l'aspetto della competenza civile.

Se cominciamo ad affidare al nuovo giudice una parte di quelle competenze ritenute la materia senza dubbio più delicata dell'ordinamento giuridico per i beni che ne sono coinvolti, credo che faremo una grande affermazione di principio. La prospettiva che in tal modo si potrebbe aprire sarebbe certamente superiore a quella che è la concreta entità delle funzioni attribuite come competenza primaria.

Mi sembra molto giusto, per esempio, che sia stata attribuita una competenza che va al di là dell'arco delle contravvenzioni e che tocca, anche se prudentemente, la materia dei delitti; mi sembra molto giusto che, dovendo scegliere un punto di sperimentazione, si sia scelta la materia riguardante quei beni, senza dubbio sommi e apprezzabili, che sono l'onore e la reputazione. Dico tutto questo anche perchè ricordo che durante un congresso internazionale di diritto penale in Olanda mi capitò di parlare di questa materia con un docente olandese: notai il suo stupore di fronte al grande rilievo che in Italia si dà alla tutela dell'onore e alla repressione del-

la diffamazione. Mi disse che il popolo olandese era un popolo mercantile e che liquidava questi problemi in modo più semplice; l'osservazione mi parve un troppo sommario addebito di bizantinismo nei confronti del nostro Paese.

Noi dovevamo individuare un punto dal quale cominciare ed abbiamo ritenuto che questa sarebbe stata la sede più opportuna perchè, innanzitutto, c'è un filone non solo penale ma anche penal-processualistico nel nostro ordinamento che riguarda l'onore della persona.

Voglio ricordare, a questo proposito, signor Presidente, che sono stati presentati dal mio Gruppo e da quello della sinistra indipendente due disegni di legge attinenti alla modificazione delle forme di giuramento nei codici di procedura civile e di procedura penale. Penso a quel fatto rilevante che fu la legge sul riordinamento dei giudizi di assise con il giuramento dei giudici popolari che la dottrina riconduce ad una comune *ratio* rispetto al giuramento del testimone, del perito e dell'interprete; si tratta di una nuova norma che il legislatore repubblicano introdusse prescrivendo il giuramento sull'onore.

Il filone dell'onore, che in parte abbiamo eliminato, trova una diffusa ospitalità nel nostro ordinamento giuridico a tal punto che c'è ancora un istituto piuttosto desueto, quello del giurì d'onore.

Ci è sembrato che in questo filone l'approccio — che non nego possa essere difficile, come accade tutte le volte in cui si va ad aprire una maglia in un ordinamento chiuso e rigido — avrebbe potuto essere più morbido proprio perchè la materia dell'onore e della reputazione della persona sta un po' a sè; è anche una materia che ha interessato momenti rilevanti nella storia presente nel nostro Paese.

Ho svolto queste considerazioni perchè non capisco l'irritazione del senatore Calarco di fronte ad una prospettiva di questo genere, quando invece una competenza del giudice di pace in tale materia potrebbe servire a consolidare un orientamento di costume e di giurisprudenza, nel quale si crei la figura del giudice di pace come pos-

sibile testa di ponte per vedere se in futuro altre materie possano essere affidate alla sua competenza. Mi sembra che questo possa essere un esperimento utile e apprezzabile ed anche senza dubbio uno dei punti qualificanti del nostro disegno di legge.

Concludo, signor Presidente, raccomandando all'attenzione dei colleghi una approfondita valutazione del disegno di legge presentato dal mio Gruppo ed in particolare modo del punto da me evidenziato, sul quale mi auguro che si possa raggiungere un accordo.

**R I C C A R D E L L I .** Mi limiterò, signor Presidente, ad alcune enunciazioni di carattere generale.

Vorrei riferirmi prima di tutto a questo stato di agitazione dei magistrati ma non perchè, come categoria, meritino una particolare preoccupazione da parte del Parlamento ma perchè mi sembra che vi siano aspetti di interesse generale e quindi meritevoli di attenzione, aspetti connessi con il problema della sicurezza. A parte le questioni di carattere economico, la cui soluzione ovviamente non è contestata da nessun magistrato, vi è la sensazione, diffusa più di quanto io pensassi, che si siano contrabbandate le concessioni economiche con il problema della sicurezza.

**C O C O , relatore alla Commissione.** Le convinzioni sbagliate non si devono diffondere ma criticare.

**R I C C A R D E L L I .** Si criticano con i fatti e non solo con le parole.

Voglio dire che io non ho tanta esperienza da adeguare le mie reazioni al momento; però se il mio intervento è così disteso, vuol dire che non ho intenzioni polemiche. Io toccavo il tema della sicurezza sotto un altro aspetto. Nessuno contesta all'Associazione d'aver posto il problema solo su un piano economico; anzi io rivendico come merito dell'Associazione che, pur essendo un'organizzazione di categoria, ha sempre impostato i problemi dell'interesse particolare dei magistrati in una visione generale. Credo che per anni

sia stata l'unica a porsi il problema anche di un ripensamento e di proposte sempre costruttive sulle strutture giudiziarie, sul funzionamento, sulla democraticità dell'azione della magistratura, sui criteri di collegamento tra magistratura e sovranità popolare, su tutta una tematica che ha sempre agitato le nostre riunioni. Però il problema è questo: si è venuta a determinare una certa dissonanza di interessi tra la massa dei magistrati e quelle poche decine o centinaia che, in via di riflesso, sentono in modo acuto il problema della sicurezza. E, a torto o a ragione, vi è la convinzione in chi medita questi problemi e vi si trova in mezzo che il problema della sicurezza non si risolve semplicemente con la scorta o con l'auto blindata, ma si risolve (naturalmente, soluzione non significa che da un giorno all'altro si può passare da una situazione insoddisfacente ad una situazione ottimale) attraverso un procedimento di progressivo recupero di efficienza all'azione giudiziaria e quindi alla struttura degli uffici e alle stesse strutture giudiziarie. E vi è la convinzione, fondata o meno — io la riporto come un dato obiettivo — che a questo recupero di efficienza si oppone l'interesse dell'assetto di potere attuale che non vuol sentire parlare nè direttamente nè indirettamente di riforme per non sconvolgere questo assetto di potere. Tipico è l'esempio dell'aumento della competenza del pretore penale...

M O R L I N O , *ministro di grazia e giustizia*. Perchè non è tipico il ritardo per cui dal 31 ottobre non si va avanti con il processo penale, avendo depositato gli emendamenti, avendo fatto tutto? Perchè è tipico questo e non è tipica la lentezza con cui, pur essendo lo stesso Parlamento, le cose procedono alla Camera dei deputati? Perchè il provvedimento relativo ai 3.000 agenti di custodia, che in questa sede è stato approvato rapidamente, anche con un ordine del giorno che sollecitava a provvedere pure per gli ufficiali e i sottufficiali rapidamente, nell'altro ramo del Parlamento ha richiesto ben tre sedute? Perchè il problema delle perizie, qui ritenuto urgente

per l'efficienza della magistratura, alla Camera non è stato deferito prima delle elezioni, dichiarandosi da taluno nella Commissione affari costituzionali che era un provvedimento elettoralistico e che quindi si doveva affrontare dopo le elezioni? Perchè non parla di tutti gli aspetti della generale confusione — non voglio dire altro — che c'è in questa materia?

R I C C A R D E L L I . Sta di fatto che la situazione è immobile e che tale immobilità non può essere attribuita senz'altro ai magistrati, o perlomeno a quelli che sono impegnati in prima persona ed hanno quindi interesse specifico a che gli uffici inquirenti o di istruzione moltiplichino la propria capacità di funzionamento.

E mi sembra, per ritornare all'argomento specifico in esame, che i disegni di legge, a parte meriti, demeriti, critiche e accettazioni in relazione al loro contenuto, aprano con un fatto concreto un discorso positivo volto a riformare, che dimostra una volontà di recupero di maggiore efficienza per gli uffici giudiziari più impegnati. Certo, in materia si potrebbe proporre sempre qualcosa di più e di più compiuto, trattandosi di una serie di istituti condizionati reciprocamente. Però è anche chiaro che se condizionassimo la nostra volontà di occuparci effettivamente delle riforme in questione alla possibilità di avere di fronte, come oggetto del nostro dibattito, un piano concreto che intervenga sui vari punti delle strutture giudiziarie, probabilmente non riusciremmo mai a realizzare alcunchè di concreto. Credo quindi che in questo senso vada apprezzata l'iniziativa e perciò esprimo un giudizio decisamente positivo.

Ora vorrei toccare alcuni altri punti. Mi sembra che per quanto riguarda il giudice di pace — o conciliatore, per il disegno di legge n. 524 — noi tendiamo a potenziare un istituto che del resto già esiste nel nostro ordinamento, nella consapevolezza di creare o di potenziare qualcosa di minore rispetto a quello che sarebbe il giudice ideale per il nostro Paese, per il nostro ordinamento.

Certo, non credo che si possa porre in discussione, per la nostra tradizione e per il nostro sistema, che nel nostro Paese amministrare giustizia significa applicare il diritto: quindi adattare una norma generale, astratta, preventiva al caso concreto. Da questo, però, non discende che il giudice ideale sia il nostro magistrato, scelto tramite concorso; perchè se, in teoria, ci offre delle garanzie di conoscenza del diritto e dei meccanismi d'applicazione della legge, però l'operazione concreta di amministrazione della giustizia risulta da momenti fondamentali di cui il più importante non è tanto la ricostruzione della fattispecie legale quanto il caso concreto in relazione alla fattispecie.

A chi obietta quali assicurazioni preventive assolute offra un'effettiva ricostruzione della norma di legge da applicare al caso concreto di cui si giudica, dovrei rispondere chiedendo quale garanzia offra il magistrato professionale per un'esatta ricostruzione del caso concreto cui applica la legge che sa tanto bene ricostruire. Perchè è chiaro che ricostruzione del caso concreto significa capacità di rappresentarsi la realtà in cui si agisce, di essere espressione della collettività, dei suoi sentimenti e delle sue valutazioni medie; e mi sembra che questo, a voler vedere, per i giudici cosiddetti professionali, rappresenti una carenza che la nostra magistratura ha dimostrato più volte, in questi trenta, trentacinque anni di storia repubblicana. Così come mi sembra che lo stesso criterio, un po' illuministico, cui si ispira la nostra Costituzione — cioè quello per il quale il collegamento tra giudice e sovranità popolare può essere esaurito dalla legge — si sia rivelato insufficiente. Vi è un'ampia discrezionalità, che va coperta; e noi non abbiamo trovato ancora il sistema. Ciò non dipende nè da cattiva volontà nè da prospettiva di soluzioni che qualcuno di noi è pronto a presentare, bensì, come dicevo, da una carenza obiettivamente esistente, della quale dobbiamo prender atto onestamente; per cui non si può partire dall'idea dell'esistenza di un sistema perfetto al quale aggiungere una seconda magistratu-

ra imperfetta, ma bisogna, secondo me, partire da un altro criterio.

Noi, potenziando l'istituto del conciliatore, istituendo il giudice di pace — questo giudice che ci offre maggiore garanzia di legame con la realtà concreta, oggettiva in cui opera — probabilmente potremmo anche individuare delle strade attraverso le quali colmare quei vuoti di cui prima parlavo. Vi è un'osservazione, che sinceramente avvanzerò sotto forma di domanda perché avrei avuto bisogno di consultarmi prima con qualcuno, di discutere più approfonditamente su tutto il problema, per trovare un sistema tale da conciliare i due momenti; il legame del giudice con la collettività e la sua capacità di applicare al caso concreto una norma predeterminata, astratta e generale.

Se consideriamo che negli altri ordinamenti, quando parliamo di giudice ordinario, dimentichiamo di dire che il giudice stesso, di solito, è assistito da tecnici del diritto...

**M O R L I N O**, *ministro di grazia e giustizia*. La Corte costituzionale americana ha nove giudici e duecento assistenti, scelti tra i migliori giuristi d'America.

**R I C C A R D E L L I**. Io mi domando se vi è una possibilità, possibilità che, nella ricerca di convergenza tra i due disegni di legge, non mi sembra, sinceramente, ingiustificabile, malgrado qualche puntina aspra emersa dagli interventi. Difetti di fabbricazione non sembra che esistano, soprattutto se riconosciamo onestamente che il nostro è sistema di applicazione di una regola predeterminata e che esiste l'esigenza di un maggior legame tra il giudice e la collettività in cui opera. È un qualcosa che offro alla riflessione ed alla risposta e che comunque a me non sembra del tutto assurdo: l'accorpamento, cioè, di più giudici conciliatori, sotto la direzione collegata, in qualche modo, del giudice istituzionale, che possa fungere da consulente legale in casi che presentino complessità, dal punto di vista tecnico-legale, non sempre dipendenti dall'oggetto della materia trattata.

Mi sembra inoltre che non vi sia sufficiente valutazione di una categoria meritevole di tutto il rispetto, sia dal punto di vista della competenza tecnica, sia da quello della deontologia professionale, sia da quello della funzione svolta.

E che tutto sommato non è poi una funzione di parte. Mi riferisco alla categoria dei notai. L'utilizzazione non deve necessariamente essere vista come una elargizione, ma può essere vista anche come la imposizione di un onere! Un onere che in certe condizioni deve essere sopportato. E mi risulta che sono tanti i notai i quali, pur guadagnando bene, si comportano abbastanza bene come giudici onorari, soprattutto se si tiene presente la loro funzione principale, quella di conciliazione, cioè di prevenire la lite anzichè di risolverla in via giudiziaria.

C O C O, *relatore alla Commissione.*  
Quando lo fanno bene!

R I C C A R D E L L I. Ve ne sono tanti che mi sembra lo facciano bene; poi non ho una esperienza specifica nel campo notarile.

Anche per la nomina, un accordo a mio avviso potrebbe essere trovato anche con un sistema che accentui il carattere della autoriproduzione. Perchè non considerare la proposta dello stesso pretore che pure è a conoscenza, è inserito nella realtà locale? Perchè non considerare una responsabilità più completa da parte del consiglio giudiziario integrato dai rappresentanti nominati con una maggioranza qualificata dallo stesso consiglio giudiziario?

Come pure io sarei dell'idea che tutto questo s'inserisse, nello sviluppo delle proposte dei due disegni di legge (perchè ritengo che non vi sia alcuna contraddizione), in una maggiore specificazione di taluni criteri preferenziali nella scelta. Qui non si tratta di limitare la scelta da parte dell'organo che deve nominare questi giudici particolari, bensì di ancorare la scelta stessa a dei criteri che consentano un esercizio più obiettivo e regolare di questo potere. Senza arrivare alla posizione opposta, nel senso

che la competenza tecnico giuridica possa essere addirittura del tutto trascurata. Certamente la competenza tecnico-giuridica non significa la laurea in giurisprudenza, perchè molta gente parte con la laurea in giurisprudenza, la mette nel « cassetto » e poi quella che è la mentalità giuridica nel corso degli anni scolastici scompare completamente. In concreto, però, soprattutto in relazione all'esercizio di certe professioni, a certe esperienze specifiche, i criteri dovrebbero essere fissati bene; e poi dovremmo chiedere la garanzia della loro utilizzazione con una apposita previsione legislativa.

Ho qualche perplessità anche sulla temporaneità dell'incarico perchè a mio avviso il giudice, sia esso il giudice di pace o quello della corte superiore, deve essere messo nella condizione di non poter nulla sperare e nulla temere. Non vedo che cosa possa opporsi ad una nomina anche a tempo indeterminato, salvo la possibilità di una rimozione di fronte a specifiche cause: rimozione che dovrebbe avvenire con un procedimento di cui è competente lo stesso consiglio giudiziario.

Sono però decisamente contrario al limite di età minima prevista nel disegno di legge Tropeano in 25 anni. Sinceramente mi sembra che questo significhi non assicurare quella maturità e quella capacità di rendersi interpreti della realtà in cui il giudice agisce: maturità e capacità che noi riteniamo necessarie e su cui poniamo in particolare l'accento per configurare questa figura di giudice di pace.

Un'altra critica riguarda l'attribuzione del proponimento dell'azione penale anche al pretore. E la critica muove da due ragioni: primo, perchè in questo modo s'insiste nell'equivoco e nella confusione tra due funzioni nettamente diverse, anzi contrapposte; secondo, perchè ritengo che la norma avrebbe in questo modo una portata innovativa anche rispetto al nostro ordinamento attuale.

Il pretore non è un pubblico ministero a competenza generale. Egli è in realtà un giudice al quale eccezionalmente è riconosciuto il potere di promuovere l'azione penale per reati di sua competenza. Ma il ti-

tolare dell'azione penale in linea generale e istituzionale, compresa la fase della competenza di polizia giudiziaria, è il procuratore della Repubblica.

Perciò io accentuerei questo potere di promuovere l'azione penale nel procuratore della Repubblica, dandogli però, nei casi in cui il procuratore ravvisi un interesse di carattere generale superiore o una differenziazione tra l'interesse della pubblica amministrazione e l'interesse al corretto svolgimento della giustizia penale, la possibilità di delegare un magistrato del suo ufficio o un ufficiale di polizia giudiziaria che svolga il ruolo di pubblico ministero in modo autonomo dal portatore di interessi concreti nel processo.

Mi pare che in questo modo avremmo un sistema molto pratico e non vedo quale contraddizione vi sarebbe.

Per quanto riguarda la competenza, sempre del giudice di pace, io la estenderei a tutte le sanzioni di carattere amministrativo. Teniamo presente che noi parliamo di depenalizzazione, ma la facciamo in un modo un po' gratuito, perchè dovremmo risolvere contemporaneamente un'altro problema: quello per cui di fronte a sanzioni di carattere amministrativo il cittadino resta quasi privo di tutela. Mi sembra invece che tali sanzioni di carattere pecuniario potrebbero trovare di fronte al giudice di pace adeguata tutela, con notevole risparmio anche sotto il profilo dell'impegno di altre organizzazioni più ampie e più complesse.

Quando facciamo riferimento agli altri ordinamenti teniamo presente che noi ri-

solviamo in via giudiziaria l'80 per cento delle questioni che altri ordinamenti risolvono in via amministrativa e in via direi conciliativa: per noi tutto diventa subito contenzioso e finisce in un processo.

Perciò mi sembra che proprio in questa materia — che attiene poi ad aspetti regolati dal diritto amministrativo — sia essenziale prevedere un meccanismo di compensazione della tendenza del nostro ordinamento a risolvere tutto in via giudiziaria.

Perchè altrimenti i nostri tribunali, ordinari o amministrativi, non saranno mai all'altezza dei compiti che ad essi pervengono.

Avviandomi alla conclusione, ribadisco infine la proposta di estendere la competenza del giudice di pace anche nell'ambito delle sanzioni amministrative, in omaggio al principio dell'unità della giurisdizione, con la riaffermazione così di un principio razionale, senza quella duplicazione di procedimenti in molti casi del tutto inutile. Mi riservo comunque di intervenire più organicamente quando passeremo allo esame dei singoli articoli.

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

*I lavori terminano alle ore 12,50.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Direttore: Dott. GIOVANNI BERTOLINI*