

RESOCONTO STENOGRAFICO

607.

SEDUTA DI LUNEDÌ 18 MARZO 1991

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MICHELE ZOLLA

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Missioni | 81367 | (Assegnazione a Commissione in sede referente ai sensi dell'articolo 96- bis del regolamento) | 81368 |
| Missioni valesvoli nella seduta del 18 marzo 1991 | 81394 | (Cancellazione dall'ordine del giorno per decadenza del relativo decreto- legge) | 81394 |
| Disegni di legge: | | Disegno e proposte di legge (Discus- sione congiunta): | |
| (Annunzio) | 81394 | S. 1286-1594-1605- — Senatori MACIS ed altri; ACONE ed altri; Disegno di legge di iniziativa del Governo — | |
| (Assegnazione a Commissione in sede referente) | 81394 | Istituzione del giudice di pace (<i>ap- provato, in un testo unificato, dal Senato</i>) (5251) e delle concorrenti proposte di legge: FRACCHIA ed altri | |
| (Proposta di assegnazione a Commis- sioni in sede legislativa) | 81368 | — Istituzione del giudice di pace | |
| (Proposta di trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa) | 81368 | | |
| (Trasmisione dal Senato) | 81394 | | |
| Disegno di legge di conversione: | | | |
| (Annunzio della presentazione) | 81368 | | |

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 18 MARZO 1991

| PAG. | PAG. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (3422); VAIRO ed altri — Norme per l'istituzione del giudice di pace (3575), della proposta di legge: FUMAGALLI CARULLI ed altri — Istituzione delle preture circondariali equiparate (4582) e della concorrente proposte di legge: PEDRAZZI CIPOLLA Ed altri — Modifiche ed integrazioni alla legge 1° febbraio 1989, n. 30, concernente istituzione delle preture circondariali (4758); della proposta di legge: VIOLANTE ed altri — Impiego di laureati in giurisprudenza come assistenti dei pubblici ministeri (5393). | |
| PRESIDENTE . . . 81369, 81377, 81378, 81383 81387, 81389, 81392, 81394 | |
| FINOCCHIARO FIDELBO ANNA MARIA (gruppo comunista-PDS) . . . 81378, 81382 | |
| MELLINI MAURO (gruppo federalista europeo) 81383 | |
| NICOTRA BENEDETTO VINCENZO (gruppo DC), Relatore sui progetti di legge nn. 5251, 3422, 3575, 4582 e 4758 e Relatore f.f. sulla proposta di legge 5393 81370, 81377, 81382, 81388 | |
| SORICE VINCENZO, Sottosegretario di Stato per la giustizia 81389 | |
| VIOLANTE LUCIANO (gruppo comunista-PDS) 81378 | |
| Proposte di legge: | |
| (Annunzio) 81394 | |
| (Assegnazione a Commissione in sede referente) 81394 | |
| Proposta di legge di iniziativa regionale: | |
| (Assegnazione a Commissione in sede referente) 81394 | |
| | Interrogazioni: |
| | (Annunzio) 81396 |
| | Petizione: |
| | (Annunzio) 81369 |
| | Assunzione ad interim della carica di Ministro del lavoro e della previdenza sociale da parte del ministro per gli affari sociali: |
| | (Annunzio) 81367 |
| | Corte dei conti: |
| | (Trasmissione di documento) 81395 |
| | Documenti ministeriali: |
| | (Trasmissione) 81396 |
| | In morte del senatore Donat-Cattin: |
| | PRESIDENTE 81367 |
| | SORICE VINCENZO, Sottosegretario di Stato per la giustizia 81367 |
| | Nomine ministeriali: |
| | (Comunicazione ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 14 del 1978) 81396 |
| | Parlamento europeo: |
| | (Trasmissione di risoluzioni) 81395 |
| | Richieste ministeriali di parere parlamentare 81395 |
| | Risposte scritte ad interrogazioni: |
| | (Annunzio) 81396 |
| | Sull'ordine dei lavori: |
| | PRESIDENTE 81392 |
| | Ordine del giorno della seduta di domani 81392 |

La seduta comincia alle 16,35.

MAURO DUTTO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta dell'11 marzo 1991.

(È approvato)

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, i deputati Becchi, Francesco Bruni, Cafarelli, Colombo, d'Aquino, De Michelis, Ebner, Felissari, Lenoci, Giacomo Mancini, Martino, Montecchi, Pellizzari, Rabino, Riggio, Rodotà, Scovacricchi, Stegagnini, Umidi Sala, Zarro e Zoso sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto, i deputati complessivamente in missione sono ventitrè come risulta dall'elenco allegato ai resoconti della seduta odierna.

In morte del senatore Donat-Cattin.

PRESIDENTE. Informo la Camera che stamane è deceduto il senatore Carlo Donat-Cattin, già membro della Camera in diverse legislature.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni del più

profondo cordoglio, che ora rinnova anche a nome dell'intera Assemblea.

VINCENZO SORICE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VINCENZO SORICE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo si associa alle espressioni di cordoglio della Presidenza della Camera ed esprime anche le proprie condoglianze ai familiari dello scomparso.

Annunzio dell'assunzione ad interim della carica di ministro del lavoro e della previdenza sociale da parte del ministro per gli affari sociali.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Consiglio dei ministri, in data odierna, ha inviato al Presidente della Camera la seguente lettera:

«Informo la signoria vostra che con proprio decreto in data odierna, adottato su mia proposta, il Presidente della Repubblica ha incaricato la senatrice onorevole avvocato Rosa Jervolino Russo, Ministro per gli affari sociali, di reggere *ad interim* il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Firmato: Giulio Andreotti»

Annunzio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ed i ministri di grazia e giustizia e delle finanze, con lettera in data 16 marzo 1991, hanno presentato alla Presidenza, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, il seguente disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 16 marzo 1991, n. 83, recante modifiche al decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, in materia di repressione delle violazioni tributarie e disposizioni per definire le relative pendenze» (5550).

A norma del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, il suddetto disegno di legge è stato deferito, in pari data, alla VI Commissione permanente (Finanze), in sede referente, con il parere della I, e della V Commissione, nonché della II Commissione ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento.

Il suddetto disegno di legge è stato altresì assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea di cui al comma 2 dell'articolo 96-bis.

Tale parere dovrà essere espresso entro giovedì 21 marzo 1991.

Proposta di assegnazione di disegni di legge a Commissioni in sede legislativa.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della prossima seduta l'assegnazione, in sede legislativa, dei seguenti disegni di legge, che propongo alla Camera a norma del comma 1 dell'articolo 92 del regolamento:

alla X Commissione (Attività produttive):

S. 2430. — «Modifica alle disposizioni del testo unico delle leggi sui pesi e sulle misure, approvato con regio decreto 23 agosto 1890, n. 7088, e successive modificazioni» (approvato dalla X Commissione del Senato) (5476) (con parere della II Commissione e della Commissione speciale per le politiche comunitarie);

alla XI Commissione (Lavoro):

S. 771. — «Riordino dei laboratori di analisi per l'esportazione ed immissione nei ruoli del Ministero dell'agricoltura e delle foreste del relativo personale» (approvato dalla IX Commissione del Senato) (5511) (con parere della I, della III, della V, della X e della XIII Commissione).

Proposta di trasferimento di disegni di legge dalla sede referente alla sede legislativa.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della prossima seduta l'assegnazione, in sede legislativa, dei seguenti disegni di legge, per i quali le sottoindicate Commissioni permanenti, cui erano stati assegnati in sede referente, hanno chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento:

VI Commissione (Finanze):

S. 2267. — «Revisione della normativa in materia di credito fondiario, edilizio ed alle opere pubbliche» (approvato dal Senato) (5053) (nuovo testo della Commissione);

VIII Commissione (Ambiente):

S. 1572. — «Interventi per la realizzazione di itinerari ciclabili e pedonali nelle aree urbane» (approvato dal Senato) (5164).

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 18 MARZO 1991

Annunzio di una petizione.

PRESIDENTE. Si dia lettura del sunto della petizione pervenuta alla Presidenza.

MAURO DUTTO, *Segretario*, legge:

Il deputato Maria Taddei presenta la petizione di Cinzia Nencini, da Pomarance (Pisa), e numerosi altri cittadini, che chiedono una maggiore tutela della libertà di stampa e di informazione (412).

PRESIDENTE. La petizione testé letta sarà trasmessa alla competente Commissione.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Discussione congiunta dei progetti di legge: S. 1286-1594-1605. — Senatori Macis ed altri; Acone ed altri; Disegno di legge di iniziativa del Governo: Istituzione del giudice di pace (approvato, in testo unificato, dal Senato) (5251) e delle concorrenti proposte di legge: Fracchia ed altri: Istituzione del giudice di pace (3422); Vairo ed altri: Norme per l'istituzione del giudice di pace (3575); della proposta di legge Fumagalli Carulli ed altri: Istituzione delle preture circondariali equiparate (4582) e della concorrente proposta di legge Pedrazzi Cipolla ed altri: Modifiche ed integrazioni alla legge 1° febbraio 1989, n. 30, concernente istituzione delle preture circondariali (4758); della proposta di legge Violante ed altri: Impiego di laureati in giurisprudenza come assistenti dei pubblici ministeri (5393).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta dei progetti di legge, già approvati in un testo unificato dal Senato, di iniziativa dei senatori Macis, Battello, Onorato, Tedesco Tatò, Maffioletti, Bochicchio Schelotto, Imposimato, Longo, Salvato, Correnti, Greco, Tossi Brutti; Acone, Fabbri, Casoli, Pizzol,

Franza, Guizzi, Scevarolli, Cassola, Signori, Agnelli Arduino, Innamorato, Forte, Marniga, Zito, Bozzello Verole, Ricevuto, Cutrera, Gerosa, Mancia, Ferrara Pietro, Calvi, Meraviglia, Achilli, Giugni e Vella; Disegno di legge di iniziativa del Governo: Istituzione del giudice di pace; delle concorrenti proposte di legge di iniziativa dei deputati Fracchia, Violante, Pedrazzi Cipolla, Bargone, Ciconte, Finocchiaro Fidelbo, Orlandi, Recchia, Trabacchi, Turco, Vacca: Istituzione del giudice di pace; Vairo, Nicotra, Gargani: Norme per l'istituzione del giudice di pace; della proposta di legge di iniziativa dei deputati Fumagalli Carulli, Sangalli, Baruffi, Bonferroni, Borruso, Buffoni, Borra, Alessi, Bianchi, Carrus, Ciocci Carlo Alberto, Gelpi, Gottardo, Manfredi, Merloni, Nicotra, Orsenigo, Paganelli, Patria, Portatadino, Rabinò, Sapienza, Savio, Sinesio, Torchio, Vairo, Zoppi, Sanese, Formigoni, Artioli: Istituzione delle preture circondariali equiparate; e della concorrente proposta di legge di iniziativa dei deputati Pedrazzi Cipolla, Bargone, Violante, Recchia, Ciconte, Finocchiaro Fidelbo, Fracchia, Lorenzetti Pasquale, Solaroli, Orlandi, Sinatra, Turco, Vacca, Bernasconi, Bruzzani, Cannelonga, Capecchi, Caprili, Ciocci Lorenzo, Donazzon, Felissari, Ferrandi, Francese, Gabbuggiani, Galante, Gericca, Mammone, Masini, Migliasso, Pallanti, Polidori, Romani, Quercioli, Sapio, Strumendo, Umidi Sala, Bulleri: Modifiche ed integrazioni alla legge 1° febbraio 1989, n. 30, concernente istituzione delle preture circondariali; e della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Violante, Rodotà, Finocchiaro Fidelbo, Recchia, Bargone, Ciconte, Fracchia, Orlandi, Pedrazzi Cipolla, Sinatra: Impiego di laureati in giurisprudenza come assistenti dei pubblici ministeri.

Dichiaro aperta la discussione congiunta sulle linee generali.

Informo che i presidenti dei gruppi parlamentari comunista-PDS e del MSI-destra nazionale ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ricordo che nella seduta del 15 marzo scorso la II Commissione (Giustizia) è stata autorizzata a riferire oralmente sulla proposta di legge n. 5393.

Ha facoltà di parlare il relatore sui progetti di legge nn. 5251, 3422, 3575, 4582 e 4758, onorevole Nicotra.

Prego inoltre l'onorevole Nicotra di svolgere, in sostituzione del relatore, onorevole Mastrantuono, la relazione orale anche sulla proposta di legge n. 5393.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, Relatore, sui progetti di legge n. 5251, 3422, 3575, 4582 e 4758 e Relatore f.f. sulla proposta di legge n. 5393. Presidente, sarebbe forse opportuno svolgere due separate relazioni, anche perché la natura dei diversi provvedimenti non consentirebbe di unificarle.

MAURO MELLINI. Si fa per dire, considerato che si fanno ormai le discussioni *charter!*

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, Relatore sui progetti di legge nn. 5251, 3422, 3575, 4582 e 4758 e Relatore f.f. sulla proposta di legge n. 5393. Lei, onorevole Mellini, è contro i maxiprocessi e, giustamente, contro le maxirelazioni!

Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, la proposta di legge recante norme per l'istituzione del giudice di pace costituisce uno dei provvedimenti più importanti tra quelli all'ordine del giorno di questa «sessione giustizia» che la Camera dedica ai problemi della giustizia stessa.

Non ci si trova infatti dinanzi, come purtroppo spesso è accaduto, ad un provvedimento-tampone, adottato in relazione a necessità contingenti e, talvolta, di breve respiro. Si tratta di una vera e propria riforma di struttura, destinata ad incidere significativamente ed auspicabilmente in senso assai positivo nel rapporto tra cittadini e giustizia.

L'obiettivo prioritario dei progetti di legge è infatti quello, in un momento per molti versi particolarmente difficile, di av-

vicinare la giustizia al cittadino, rendendo semplici e celeri le risoluzioni di quelle controversie che, sebbene definite minori, costituiscono spesso, nella vita quotidiana di ciascuno, la sola occasione di contatti con la cosiddetta macchina giudiziaria e, in definitiva, la cartina di tornasole della sua efficienza.

Del giudice di pace, in dottrina e nello stesso Parlamento, si discute da molti anni. I primi modelli facevano riferimento ad un giudice «forte», di designazione elettiva, con ampie competenze in materia tanto civile che penale. Tale opzione fu tuttavia parzialmente abbandonata, già all'atto della presentazione al Senato il 1° settembre 1978 del primo progetto di iniziativa governativa. Tale progetto incentrava il proprio intervento riformatore sulla figura del conciliatore, della quali si proponeva una ridefinizione nei termini di un magistrato ordinario, di carriera, con competenze civili, ma di contenuto assai più ampio rispetto a quelle del conciliatore.

Il disegno di legge, assegnato alla Commissione giustizia del Senato, non venne mai esaminato, anche a causa dello scioglimento anticipato di quella legislatura.

Nel corso della VIII legislatura, il disegno di legge governativo venne ripresentato al Senato nel 1979 in un testo pressoché identico a quello del disegno di legge decaduto nella legislatura precedente, confermandosi così la scelta governativa di impostare la riforma sulla figura del conciliatore. Nel corso dell'esame presso il Senato, venne abbinata l'analoga iniziativa presentata dal gruppo comunista.

Il Senato pervenne all'approvazione del testo nella seduta d'aula del 13 novembre 1981: il testo approvato risultava modificato rispetto all'iniziale previsione governativa nel senso di operare una scelta a favore di una nuova ed autonoma figura di giudice onorario, nominato da parte del Consiglio superiore della magistratura e con competenza limitata alla materia civile, con l'esclusione di qualsiasi competenza penale. Trasmesso alla Camera dei deputati, il testo è stato esaminato dalla Commissione giustizia in sede legislativa,

senza però giungere all'approvazione finale, a causa della anticipata fine della legislatura.

Nel corso della IX legislatura il progetto di iniziativa parlamentare e quello di iniziativa governativa della precedente legislatura sono stati ripresentati al Senato, con alcune modifiche riguardanti soprattutto il disegno di legge governativo. I due testi, abbinati ad altri progetti intesi ad ampliare la competenza del pretore e quella del conciliatore, rimasero giacenti presso l'altro ramo del Parlamento fino alla fine della legislatura.

Nel corso dell'attuale legislatura sono stati presentati al Parlamento quattro progetti di legge: il primo, di iniziativa governativa, presentato al Senato; il secondo, di iniziativa dei deputati Vairo ed altri, presentato alla Camera; il terzo, di iniziativa dei senatori Acone ed altri, presentato al Senato; il quarto, di iniziativa dei senatori Macis ed altri, presentato al Senato e poi, in identico testo, alla Camera ad iniziativa dei deputati Fracchia ed altri in data 2 dicembre 1988.

Elemento comune di tali progetti è l'individuazione di una nuova figura di giudice di pace attraverso la quale decongestionare i carichi di lavoro della magistratura togata, con una competenza minore sotto un profilo quantitativo, sia nel campo civile sia in quello penale.

Ulteriore elemento caratterizzante dei suddetti progetti è l'eliminazione di qualsiasi meccanismo elettivo nel sistema di nomina del giudice di pace. Un'ipotesi al riguardo (legata ad una figura «forte» di giudice di pace, prefigurata prevalentemente in alcune sedi dottrinali) peraltro era comparsa in sede parlamentare, come ho già accennato, in una delle proposte presentate al senato nel corso dell'VIII legislatura.

In estrema sintesi, il testo approvato dal Senato nella seduta pomeridiana del 5 novembre 1990 recava, rispetto alla vigente disciplina relativa al giudice conciliatore, le seguenti significative novità: l'istituzione del giudice di pace in ogni capoluogo di mandamento esistente fino alla riforma recata dalla legge n. 30 del

1989 (che ha istituito le preture circondariali sopprimendo, alquanto inopinatamente, le preture mandamentali), un organico fisso di magistrati onorari, determinato in 4.700 posti; una retribuzione sotto forma di indennità per ciascuna delle udienze svolte e per ciascun provvedimento adottato (con una limitazione in ordine al numero massimo delle udienze da svolgersi); la durata quadriennale dell'incarico e la sua rinnovabilità per una sola volta; una competenza di natura civile e penale.

Di quella penale, introdotta al Senato e non contemplata dall'originario disegno di legge governativo, si è ritenuto di affidare la determinazione ad un decreto legislativo per il quale è stata affidata una apposita delega al Governo. Quanto alla competenza civile, essa era stata conferita in via generale per le cause di valore fino a 5 milioni di lire e, in via speciale, per alcune significative materie, tra cui le controversie condominiali senza limite di valore e quelle riguardanti la responsabilità civile derivante da circolazione stradale entro un limite di valore di 30 milioni.

Altra novità era costituita da un procedimento quanto più possibile semplificato ed agile, soprattutto con riguardo alla forma della domanda, ai poteri del giudice, ai contenuti della domanda medesima, alla trattazione della causa e, infine, alla emanazione della sentenza. Tanto le norme relative alla competenza quanto quelle relative al procedimento sono coordinate con quelle recate dalla legge n. 353 del 1990, che ha incisivamente modificato il rito processuale civile.

Erano inoltre previsti: l'affidamento di una estesa funzione conciliativa in via non contenziosa; dettagliate norme concernente il regime del reclutamento e delle incompatibilità del nuovo magistrato onorario; norme relative all'adeguamento delle strutture amministrative ed alle dotazioni di personale.

L'esame in sede referente presso la Commissione giustizia della Camera si è incentrato soprattutto sugli ultimi due aspetti, dando luogo ad un dibattito assai ampio ed approfondito.

In ordine alla questione del reclutamento e delle incompatibilità, l'altro ramo del Parlamento aveva delineato il modello di un giudice a tempo pieno di età superiore ai cinquant'anni, munito di laurea in giurisprudenza, che avesse cessato ogni ulteriore attività professionale. Corollario necessario di tale ipotesi legislativa risulta l'assoluta esclusione delle funzioni di giudice di pace di coloro che continuano ad esercitare la professione di avvocato o procuratore, a differenza di quanto avviene oggi in relazione alle funzioni di giudice conciliatore. Il principale pregio di un magistrato reclutato in maniera siffatta sarebbe stato, a giudizio dei propugnatori di tale soluzione, una adeguata garanzia di indipendenza e di imparzialità.

Rispetto a questa soluzione è stato tuttavia obiettato che requisito indispensabile della nuova figura di giudice di pace, considerata l'ampiezza delle competenze ad esso affidate, deve essere in primo luogo una adeguata professionalità tecnico-giuridica. Tale professionalità potrebbe essere difficilmente assicurata da soggetti che, a ben vedere, potrebbero essere reclutati soltanto tra pensionati provenienti da amministrazioni pubbliche ovvero addirittura tra disoccupati «d'annata». È alquanto illusorio, infatti, ritenere che una persona di cinquant'anni che esercita con successo una determinata attività professionale, come ad esempio quella di avvocato, decida di abbandonare quest'ultima al solo scopo di esercitare, per non più di otto anni al massimo, le funzioni di giudice di pace. È probabile dunque che un limite di età di cinquant'anni tenderebbe in realtà a spostarsi nei fatti ancor più verso l'alto e che soprattutto il divieto dell'esercizio di ulteriori attività professionali farebbe sì che l'accesso alle funzioni sarebbe in realtà limitato a pensionati statali ormai demotivati e spesso privi di adeguate competenze tecniche. Non costituirebbe certo, infatti, una sufficiente garanzia il possesso di una laurea in giurisprudenza conseguita molti anni prima.

La fondatezza delle argomentazioni fin qui esposte risulta ancor più evidente alla luce dell'esiguità dell'indennità prevista

per l'esercizio delle funzioni di giudice di pace.

Considerato il carattere onorario delle loro funzioni, infatti, l'altro ramo del Parlamento aveva ritenuto di attribuire ai nuovi magistrati indennità di contenuto quasi simbolico in relazione a ciascuna udienza svolta ed a ciascun provvedimento emanato. Nel testo del Senato, approvato altresì dalla Commissione giustizia della Camera, tali indennità sono fissate nella misura di lire quarantamila per ogni giorno di udienza civile, con un limite massimo di dieci udienze; di lire cinquantamila per ogni sentenza o per ogni verbale di conciliazione in materia civile; di lire ottantamila per ogni giorno di udienza penale, con un limite massimo di dieci udienze.

L'esiguità di tali cifre è del tutto evidente. Essa è tale da non costituire in alcun modo un incentivo per l'accesso alle funzioni di giudice di pace. Anzi, come è stato rilevato nel corso del dibattito, una indennità così esigua è addirittura tale da sottrarre prestigio alla carica.

Tali considerazioni rafforzano ulteriormente la tesi secondo la quale il modello di reclutamento e di trattamento economico-giuridico prefigurato dal Senato non è tale da assicurare il reperimento di personale idoneo, per competenza tecnico-professionale, ad esercitare le funzioni di giudice di pace.

Una delle soluzioni possibili per assicurare il reclutamento del personale idoneo alle funzioni, facendo salvo il modello di giudice professionale prefigurato dal Senato, sarebbe stata quella di incrementare significativamente la misura dell'indennità prevista per l'esercizio delle funzioni.

Tale era la tesi alla quale erano ispirati gli emendamenti presentati in commissione dal gruppo comunista-PDS, che incidevano appunto, per la maggior parte, sulla misura dell'indennità. Tuttavia, al di là delle riserve che pure sono state sollevate circa i rischi di costituire un ruolo professionale che avrebbe potuto, in un futuro non lontano, rappresentare l'anticamera di un reclutamento straordinario

in magistratura realizzato in modo surrettizio, il Governo ha manifestato la propria assoluta contrarietà ad incrementare gli oneri finanziari recati dal provvedimento, già significativamente ampliati nel testo approvato dal Senato rispetto al disegno di legge originariamente presentato dal Governo.

La soluzione adottata dalla Commissione è stata dunque quella di eliminare il divieto dell'esercizio contemporaneo di altra attività professionale, abbassando contestualmente da cinquanta a trentacinque anni il limite minimo per l'accesso alla nomina. Si è ritenuto infatti, da un lato, che solo la categoria professionale degli avvocati e dei procuratori sia in grado di assicurare quella competenza tecnico-giuridica che è da tutti considerata condizione essenziale per la buona riuscita del nuovo istituto; dall'altro che un limite di età di cinquant'anni risultasse decisamente eccessivo.

Nell'intento di evitare i rischi di possibili commistioni di interessi tra attività professionale degli avvocati e funzioni di giudice di pace — rispondendo tra l'altro in modo efficace ai rilievi formulati in tal senso da deputati dei gruppi dell'opposizione — si è stabilita l'incompatibilità rispetto alla nomina a giudice di pace per gli avvocati che esercitano la loro professione nel distretto di corte d'appello nel quale ha sede l'ufficio. Il relatore, per altro, avrebbe ritenuto sufficiente che la suddetta incompatibilità fosse stata limitata all'esercizio della professione nell'ambito del circondario, della cosiddetta circoscrizione dell'ex conciliazione. Tale previsione rappresenta senz'altro una garanzia idonea ad evitare che in casi affini o addirittura in altre fasi del medesimo processo l'avvocato si trovi ad essere parte e giudice nello stesso tempo.

In materia di incompatibilità un'altra significativa modifica introdotta nel corso dell'esame in sede referente riguarda coloro che ricoprono incarichi direttivi o esecutivi nei partiti a livello provinciale, regionale o nazionale, nonché coloro che abbiano ricoperto tali incarichi nell'anno precedente la data della nomina.

Tale norma ha un chiaro intento di moralizzazione e mira ad evitare che ad assumere le funzioni di giudice di pace vengano chiamati funzionari di partito o comunque esponenti politici.

L'altra questione di notevole rilievo in relazione alla quale la Commissione ha ritenuto di modificare in parte il testo approvato dal Senato è quella della cancelleria del giudice di pace e del personale ausiliario che ad essa risulta assegnato.

Quanto al personale di cancelleria, l'organico è stato nuovamente fissato in 7.212 unità, rispetto alle 7.300 previste dal testo del Senato. Per tale personale è stata prevista un'articolazione lungo un numero di qualifiche funzionali, giungendo a prevedere anche un aumento di organico di 12 unità per la prima qualifica dirigenziale. Tale aumento si rende necessario in relazione alla direzione degli uffici di cancelleria del giudice di pace dei centri urbani di più vaste dimensioni.

Altrettanto significativo è stato l'intervento legislativo relativo alla situazione dei messi di conciliazione. Come è noto, allo stato attuale, le funzioni di messi di conciliazione vengono esercitate da soggetti che si trovano in situazioni giuridiche diverse quanto alla natura del rapporto di lavoro con gli enti dai quali dipendono. Mentre infatti taluni di essi risultano alle dipendenze dello Stato, alternativamente con un rapporto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, altri sono alle dipendenze dei comuni, in qualità di messi comunali ovvero di messi di conciliazione assunti a tempo determinato e retribuiti in base al numero delle notifiche effettuate.

Dovendo operare una riforma complessiva dell'istituto del giudice conciliatore, è apparso opportuno modificare in profondità l'assetto giuridico e retributivo del personale ausiliario degli uffici del giudice di pace, nella convinzione che solo una riforma siffatta sia in grado di garantire un adeguato livello di funzionalità al nuovo istituto. Si è pertanto previsto un potenziamento degli organici degli uffici giudiziari, con l'immissione in ruolo in via prioritaria di coloro che già esercitano le funzioni di messi di conciliazione

nonché l'assunzione in via definitiva, da parte dei comuni, dei messi di conciliazione attualmente in servizio in base ad un rapporto di lavoro a tempo determinato. Al Governo è stato affidato peraltro il compito di rimodulare la dotazione finanziaria del provvedimento in relazione alle modifiche apportate dalla Commissione giustizia nel corso dell'esame in sede referente.

Onorevoli colleghi, nel raccomandare conclusivamente l'approvazione del progetto di legge, mi preme ribadire soprattutto l'importanza e la significatività delle modifiche apportate nel corso dell'esame in Commissione giustizia, che tendono essenzialmente, con pragmatismo e senza illusorie fughe nell'utopia, a conferire efficienza e funzionalità ai nuovi uffici giudiziari, consentendo che l'istituzione del giudice di pace possa rappresentare un effettivo salto di qualità nell'amministrazione della giustizia e non una delle tante riforme delle quali, dopo pochi anni, si è costretti a pentirsi.

Per quanto riguarda le proposte di legge in materia di preture circondariali, desidero innanzitutto rilevare come giustamente l'argomento si collochi nell'ambito dei lavori della nostra Assemblea dedicati alla «sessione giustizia».

I due provvedimenti riguardano una materia particolarmente travagliata e di notevolissima importanza ai fini del funzionamento della giustizia periferica, virtualmente compromesso — questo è il mio personale giudizio — dopo l'entrata in vigore della legge 1° febbraio 1989, n. 30.

Com'è noto tale legge, che ha istituito le preture circondariali soltanto nelle città capoluogo di provincia ed in quelle sede di tribunale, ha privato di autonomia le ex preture mandamentali, le quali sono divenute sezioni distaccate delle suddette preture circondariali. In tal modo l'attività della giustizia periferica si è essenzialmente concentrata in queste ultime, che, intasate di lavoro, non hanno corrisposto alle finalità loro attribuite dalla legge.

Questa riforma — lo ribadisco — è stata assolutamente fallimentare ed ha prodotto non pochi guasti nell'amministrazione

della giustizia. L'obiettivo dei suoi propugnatori — in primo luogo l'allora ministro della giustizia, nonché taluni settori dell'Associazione nazionale magistrati — era quello di accentrare in un unico ufficio la competenza di diverse preture, con l'intento di razionalizzare sia l'amministrazione della giustizia sia l'organizzazione del personale di magistratura ed ausiliario.

Nessuno dei suddetti obiettivi è stato conseguito. Da un lato, infatti, si è prodotto l'effetto di depotenziare importanti presidi di giustizia, la cui presenza appariva indispensabile nei singoli contesti economico e sociali, attribuendo, per converso, eccessivi carichi di lavoro agli uffici delle preture circondariali, con la conseguenza di un evidente rallentamento dei tempi dei singoli procedimenti. Dall'altro, come si è detto, anche l'obiettivo di una razionalizzazione dell'uso del personale è stato fallito in pieno. Si sono prodotte infatti duplicazioni di attività e perdite di efficienza, con la conseguente necessità di potenziare ulteriormente gli organici delle preture circondariali, in palese contrasto con quanto era stato affermato all'atto dell'approvazione della legge n. 30 del 1989. Meglio sarebbe stato, al fine di una compiuta razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria, limitarsi ad eliminare oculatamente soltanto quelle preture i cui carichi di lavoro apparivano eccessivamente ridotti (i cosiddetti «rami secchi»), senza procedere indiscriminatamente ad eliminare preture mandamentali che assolvevano invece, ad importanti funzioni sul territorio.

La coscienza dei gravi danni prodotti con la legge n. 30 del 1989 fu ben presente fin dai giorni successivi alla sua entrata in vigore, tanto da indurre il presidente della Commissione giustizia Gargani a presentare una proposta di legge intesa a riformarne completamente l'impianto.

La soppressione di numerosi uffici di pretura, assai importanti ai fini dei singoli contesti territoriali, ha anche prodotto l'effetto perverso di indurre le singole comunità locali a richiedere l'istituzione di nuovi uffici di tribunale nelle medesime

sedi in cui erano stati soppressi gli uffici di pretura, introducendo ulteriore confusione e ulteriore irrazionalità nell'organizzazione dell'amministrazione giudiziaria (vedi il caso di Gela).

I due progetti di legge in esame — ed in primo luogo la proposta di legge Fumagalli Carulli ed altri, scelta quale testo base nel corso dell'esame in sede referente — tendono a porre rimedio in maniera organica ai guasti della legge n. 30 del 1989, istituendo nuovamente, nella sostanza, sotto il nome di preture circondariali equiparate, le vecchie preture mandamentali.

L'istituzione dei nuovi uffici avviene tuttavia in base a criteri obiettivi e certi, tali da garantire un'effettiva razionalizzazione dell'amministrazione della giustizia. Per far fronte ad ulteriori esigenze che dovessero porsi anche successivamente all'approvazione della legge si è ritenuto di autorizzare il Governo ad istituire nuove preture circondariali, nonché a procedere, ogni cinque anni, alla revisione degli elenchi dei suddetti uffici.

Al fine di perseguire ulteriormente un obiettivo di efficienza, la Commissione giustizia ha ritenuto inoltre di inserire una norma che prevedesse l'istituzione di un autonomo ufficio della procura della Repubblica presso ciascuna pretura circondariale equiparata. Tale norma è stata ovviamente estesa anche alle preture circondariali presso le quali, a norma dell'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica n. 449 del 1988, le funzioni di pubblico ministero vengono attualmente svolte dal procuratore della repubblica presso il tribunale del circondario.

L'elenco delle preture circondariali equiparate da istituire, allegato alla proposta di legge, non ha in alcun modo carattere di definitività. Ben potranno i colleghi suggerire l'inserimento di nuove sedi di uffici giudiziari di pretura la cui istituzione potrà apparire opportuna in base a criteri enunciati nella legge ed in base ad esigenze delle singole comunità locali.

Onorevoli colleghi, nel raccomandare conclusivamente l'approvazione del provvedimento, ribadisco l'assoluta necessità

di rimediare ad una grave situazione in virtù della quale, come è stato detto da taluni, la giustizia si è allontanata, anche dal punto di vista chilometrico, dai cittadini. Ciò appare a maggior ragione indispensabile in un momento in cui la crisi della giustizia, e dello Stato in generale, è tale da alimentare sfiducia e disimpegno. Occorre ribaltare con forza tale tendenza! L'istituzione di nuovi uffici giudiziari ed in particolare degli uffici di preture, che si occupano delle controversie che più interessano il cittadino, può rappresentare un primo importante passo in questa direzione.

La proposta di legge n. 5393, concernente l'impiego di laureati in giurisprudenza come assistenti dei pubblici ministeri — sulla quale svolgerò la relazione orale in sostituzione del relatore, onorevole Mastrantuono —, prevede la possibilità di assegnare al pubblico ministero — quindi alle procure della Repubblica presso il tribunale e alle procure della Repubblica presso la pretura circondariale — degli assistenti in numero non superiore al doppio del numero dei magistrati previsti dall'organico degli stessi uffici.

Per quanto concerne le loro funzioni, gli assistenti possono essere delegati al compimento di specifici atti, salvo alcune eccezioni. Non possono essere infatti delegati all'esercizio dell'azione penale; a procedere all'interrogatorio della persona sottoposta alle indagini ed ai confronti con la medesima; ad esercitare le funzioni di pubblico ministero all'udienza dibattimentale prima che sia decorso un anno dell'inizio dell'attività e salvo che si tratti di udienze dibattimentali di pretura; a richiedere l'adozione di misure cautelari personali, misure di sicurezza e misure di prevenzione; a richiedere iniziale autorizzazione a disporre intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche o di altre forme di comunicazione; a disporre ispezione e perquisizione personale. Salvo queste eccezioni, essi possono assistere a qualsiasi attività svolta dallo stesso procuratore o sostituto procuratore.

Come requisiti per la nomina si richiede:

la laurea in giurisprudenza conseguita con una votazione non inferiore a 105/110 e la media di 27/30 negli esami di diritto costituzionale, diritto privato, diritto penale, diritto processuale civile e diritto processuale penale. Per concorrere a questa funzione onoraria, che è ancora una figura ibrida e si vedrà come definirli — si discute se ritenerla di tipo amministrativo o paragiudiziario, paragiurisdizionale —, gli aspiranti assistenti non devono aver superato i 26 anni di età al momento della domanda.

Ai fini della nomina vengono inoltre richiesti dei requisiti necessari per l'ammissione a funzioni giurisdizionali.

All'articolo 4 vengono definiti una serie di titoli di preferenza per la nomina di questi assistenti. Vengono previsti il superamento dell'esame di procuratore legale, il conseguimento di diplomi di specializzazione post-universitaria in materie giuridiche, l'ammissione al corso di dottorato di ricerca in materie giuridiche, il conseguimento del titolo di ricerca in materia giuridica ed infine l'abilitazione all'insegnamento di materie giuridiche in istituti di istruzione secondaria.

La nomina di tali assistenti viene deferita — come è previsto dall'articolo 5 del testo in discussione — ad un decreto emanato dal presidente della corte d'appello, previa deliberazione del consiglio giudiziario integrato da tre rappresentanti, designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine del distretto di corte d'appello. La nomina ha una durata biennale e non può essere confermata. È inoltre prevista la gradualità dell'incarico ed una serie d'incompatibilità che si richiamano ai principi generali della normativa sia del pubblico impiego sia dell'attività giurisdizionale.

Alla fine di tale biennio sono previsti dei benefici per coloro i quali hanno esercitato questa funzione che verranno tenuti presenti in sede di concorsi o di esami da procuratore legale.

La Commissione — per voce del collega Mastrantuono, relatore su questo provvedimento — ha ricevuto una informativa sul provvedimento che ha per altro destato

profonde perplessità sulla opportunità di dar corso all'approvazione della proposta medesima.

Mi riferisco in particolare alle riserve espresse dal gruppo della democrazia cristiana, al quale appartengo.

Infatti, ritenendo conclusa la relazione sul provvedimento — svolta in sostituzione del collega Mastrantuono —, posso ora parlare a nome del mio gruppo.

Pur dovendo dar atto dell'intelligenza e della fantasia dell'onorevole Violante e degli altri colleghi nella ricerca di un supporto al lavoro dei magistrati e della possibilità di offrire loro un contributo adeguato, nel tentativo di risolvere la crisi dell'organizzazione giudiziaria, il gruppo della democrazia cristiana ritiene invece che la figura di assistente — prospettata dal progetto di legge Violante ed altri — possa costituire non la panacea di tutti i mali, ma un ulteriore aggravamento dei mali della giustizia. Infatti, con il provvedimento in discussione si andrebbe ad inserire nel nostro sistema giudiziario non un amministrativo, né un giudice, ma una figura ibrida di cui gli unici ad avvantaggiarsi sarebbero, personalmente, i giudici. Non vorremmo che questa forma di assistente si esaurisse in un rapporto di segreteria particolare che potrebbe far comodo al giudice ma non certo alla giustizia e alla attività amministrativa. Perché se è vero che occorre una maggiore funzionalità dell'apparato giudiziario, allora è necessario prevedere un aumento degli organici dei magistrati — con altre mille unità — per sopperire alle esigenze della giustizia.

Se è vero che vi sono esigenze amministrative, allora, anche in questo caso, diamo corso ad un aumento degli organici del settore organizzativo della giustizia e non a quello giurisdizionale.

Nella sostanza la figura di assistente (che non ha nemmeno il tempo nei due anni previsti di appropriarsi compiutamente della necessaria professionalità) finirà con il rappresentante una forma di uditore impropriamente detto, perché si affaccia dal balcone della giurisdizione rientrando poi subito dalla finestra non

potendo esercitare quelle funzioni e non potendo neanche conoscere. Non potrà conoscerle perché, pur essendo vero che vi sarà una forma di assistenza, quest'ultima andrebbe a violare il principio del segreto istruttorio. Infatti, con questo provvedimento si consentirebbe ad un estraneo all'amministrazione della giustizia di venire a conoscenza di determinati provvedimenti o processi giurisdizionali — in sede penale — *in itinere*. Da ciò, evidentemente, potrebbero derivare conseguenze e guasti a non finire.

Signor Presidente, vorrei sapere se per svolgere alcune considerazioni a nome del gruppo della DC devo intervenire in questa sede.

PRESIDENTE. Onorevole Nicotra, come lei sa non è consentito intervenire più di una volta nella stessa discussione, all'infuori dei casi previsti dall'articolo 43 del regolamento. Svolga pertanto anche le considerazioni a nome del suo gruppo.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, Relatore sui progetti di legge nn. 5251, 3422, 3575, 4582 e 4758 e Relatore f.f. sulla proposta di legge n. 5393. In ordine alle considerazioni prima fatte, il mio gruppo ha giustamente espresso profonde riserve, chiedendo inoltre l'abbinamento della proposta di legge con quelle riguardanti il reclutamento straordinario dei magistrati. Si è avanzata tale richiesta nel tentativo di ampliare gli organici dei magistrati e trovare una forma concorsuale diversa da quella attualmente esistente, che risulta mastodontica e complessa, prevedendo tre prove di concorso e tempi lunghi dello stesso.

Occorrerebbe quindi prevedere — ad esempio — un concorso riservato a coloro che abbiano conseguito un determinato voto di laurea (105 o addirittura 110), due prove di concorso anziché tre, nonché fasi più rapide di svolgimento dei concorsi medesimi mediante l'inserimento nella legge che dovrebbe disciplinare questa forma di reclutamento di una previsione concernente l'esonero dei magistrati e dei docenti universitari facenti parte delle commissioni da qualunque rapporto di la-

voro prestato contemporaneamente, in modo che essi possano dedicarsi completamente all'adempimento delle fasi concorsuali.

Ad avviso del gruppo della DC, sarebbe questa la via più rapida per colmare le lacune segnalate negli attuali organici della giustizia.

Assistiamo a dibattiti in cui si denunciano carenze di organici a Caltanissetta, a Biella, a Novara, a Catania o a Siracusa; tali carenze possono essere colmate non facendo ricorso alla figura dell'assistente (che potrebbe quasi sembrare una sorta di segretario particolare del giudice) ma mediante l'ampliamento degli organici e con una fase concorsuale straordinaria.

Tornando all'esercizio della mia funzione di relatore, sottolineo che la II Commissione (Giustizia) — che ha proseguito i suoi lavori fino a venerdì 15 marzo — ha accettato l'invito del presidente Gargani di tenere un'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati; poiché il provvedimento risultava già inserito nel calendario dei lavori di questa settimana, l'onorevole Gargani ha inoltre invitato la Commissione a soprassedere al suo esame, rinviando alla discussione in Assemblea la soluzione delle numerose questioni aperte.

Allo stato, pertanto, ci troviamo nell'impossibilità di adottare un testo base sul quale confrontarci, in quanto sulla proposta di legge dell'onorevole Violante esistono forti contrasti da parte dei gruppi di maggioranza. Il relatore propone quindi di sospendere l'esame del provvedimento rinviandolo ad una fase successiva quando, con la disponibilità dei gruppi della maggioranza, si potrà pervenire ad una soluzione del problema abbinando la discussione di questa proposta di legge con quella relativa al reclutamento straordinario dei giudici e comunque dopo aver ascoltato i rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato per la giustizia.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 18 MARZO 1991

VINCENZO SORICE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

LUCIANO VIOLANTE. Chiedo di parlare per una precisazione.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUCIANO VIOLANTE. Signor Presidente, il collega Nicotra si è trovato a rivestire contemporaneamente gli ingrati ruoli di relatore e di «emissario», per così dire, del proprio gruppo politico sui provvedimenti in esame; a volte tali ruoli si sono incrociati, come ad esempio verso la fine del suo intervento.

Desidero soltanto richiamare la sua attenzione sul fatto che, in base a quanto risulta dal *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, l'opinione della Commissione è stata che il relatore riferisce in modo aperto all'Assemblea in merito alla proposta di legge che reca la mia firma, recependone i suggerimenti. La tesi di discutere la proposta di legge congiuntamente con il provvedimento relativo al reclutamento straordinario dei magistrati appartiene dunque esclusivamente all'onorevole Nicotra ed al suo gruppo.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore sui progetti di legge nn. 5251, 3422, 3575, 4582 e 4758 e Relatore f.f. sul progetto di legge n. 5393*. La puntualizzazione è opportuna.

PRESIDENTE. Onorevole Violante, prendo atto della sua precisazione. D'altra parte, dobbiamo riconoscere che l'onorevole Nicotra si è trovato di fronte a circostanze piuttosto difficili!

La prima iscritta a parlare è l'onorevole Finocchiaro Fidelbo. Ne ha facoltà.

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la crisi della giustizia italiana è ormai strutturale.

Essa è tale non solo se riguardata — come abbiamo fatto più volte ed inutil-

mente in quest'aula — sotto il profilo dell'organizzazione e dell'efficienza degli uffici nonché delle risorse finanziarie destinate a migliorarle; si tratta soprattutto di una crisi strutturale profonda degli stessi modelli legali che ci ostiniamo ancora a costruire, rappresentandoli come strumenti di soluzione della drammatica crisi di legalità del nostro paese ed elaborandoli come paradigmi di risposta ai conflitti che sorgono tra i privati e tra questi ultimi e la pubblica amministrazione.

Essa è per questo anche crisi degli stessi modelli organizzativi con i quali si intende continuare a soddisfare il bisogno di giustizia proveniente dai cittadini.

Potremmo dire che questa purtroppo non è ancora la sede per affrontare e sviluppare un'analisi sui temi ai quali ho fatto riferimento, tuttavia credo che in qualche misura su di essi occorra soffermarsi.

Ho l'impressione netta che, nel procedere degli ultimi anni ed in particolare della legislatura in corso, affrontando le questioni della giustizia si sconti un dato tutto politico, strettamente legato alla fissità del quadro politico, alle sue alleanze anche sociali ed alla stessa fissità istituzionale. D'altronde, fra le grandi questioni istituzionali che si è detto necessario affrontare, abbiamo messo mano — ed in maniera tormentata — soltanto alle riforme elettorali.

In altri termini, mi pare non esista una modernità progettuale che si misuri con un quesito: quale giustizia per una democrazia moderna? Probabilmente ciò accade perché non esiste un progetto di democrazia moderna, salvo spunti che non mi sembra rappresentino esattamente un modello di democrazia moderna, ma prefigurino piuttosto un impianto istituzionale stretto dentro la Costituzione ed una modernità troppo spesso e soltanto associata all'efficienza produttiva privata, alla distruzione dello Stato sociale, ed alleanze sociali emarginanti per i ceti deboli ed al trionfo di un mercato non regolato.

In rapporto a ciò, avviene anche di peggio: mi pare che si tenti di adeguare all'esistente gli strumenti e le forme della giustizia. Questo è esattamente il lavoro con-

trario rispetto a quello che andrebbe fatto. Ad un potere mafioso dominante ed ormai autoriproducentesi, ad una illegalità diffusa e con andamento endemico, ad un'assenza di responsabilità e di controlli sull'agire dei pubblici poteri, ad una regolazione assolutamente insufficiente di fenomeni creati nell'ambito della realtà economica del paese (soltanto adesso discutiamo di fenomeni come il *factoring* o come l'*insider trading*, oramai divenuti consuetudinari fra i meccanismi finanziari), si tenta di rispondere con un semplice adeguamento all'esistente e senza alcuno sforzo propositivo e progettuale.

Mi chiedo: si può pensare ad un fisiologico soddisfacimento della domanda di giustizia proveniente dai cittadini mantenendo, per esempio, inalterate nel nostro Mezzogiorno condizioni in alcuni casi medievali di funzionamento dei pubblici servizi e della pubblica amministrazione? Si può pensare, cioè, di risolvere il problema della denegata giustizia perpetuando una situazione, diciamo così, di non funzionalità della cosa pubblica, tale da produrre diseguglianze, mortificazione di diritti ed illegalità? Si può pensare di risolvere il problema della giustizia rinunciando ad attivare responsabilità e controlli? Si può pensare, quindi, di mantenere in piedi un sistema che, da una parte, continua a produrre violazione di diritti, necessità di giustizia e continuo ricorso alla giurisdizione e, dall'altra, viene analizzato o modificato soltanto sul versante della funzionalità degli uffici giudiziari e dell'esercizio della giurisdizione? Inoltre, si può pensare di risolvere, con l'introduzione di nuove norme penali e, quindi, ancora una volta, attraverso l'attivazione di procedimenti penali, problemi sociali come quello della droga, a cui non si dà altrimenti risposta?

Non credo che tutto ciò sia pensabile, mentre, al contrario, non esiste neppure in teoria un sistema giudiziario capace di reggere l'attuale carico di domanda e di sopportare il continuo e tendenziale aumento di quest'ultima, prodotta dalle cause di cui ho appena parlato.

A mio parere, tutto ciò non avviene ca-

sualmente. Mi spiego meglio: è capitato più volte in quest'aula di cogliere da parte nostra — ma non soltanto — una tendenza legislativa al panpenalismo. Si tratta, cioè, della tendenza a risolvere, con l'introduzione di norme penali e il conseguente ricorso alla giurisdizione penale, gran parte dei problemi sociali che si manifestano.

Credo che ciò dipenda in gran parte (e riprendo una recente analisi di uno studioso) da una dimensione contrattuale e politica dell'investimento della risorsa penale. Si ricorre alla risorsa penale, per altro abbastanza scarsa in uno Stato democratico (e ci auguriamo che continui ad esserlo), per cui il problema, fondamentalmente politico, è di allocarsi la maggiore quota di essa.

La risorsa penale tende a soddisfare aspettative di sicurezza sociale anche se (e l'abbiamo ribadito con forza in quest'aula ogni volta che abbiamo discusso ad esempio della legge sulla droga, sugli stupefacenti, chiamamola così per brevità, o del decreto contro la criminalità mafiosa) non offre vera sicurezza sociale, ma sogni, immagini di sicurezza, assicurazioni.

È allora possibile ipotizzare che a questo livello avvenga un vero e proprio scambio, per altro a basso costo, perché le riforme penali non costano una lira: da una parte vi è la norma penale, rassicurante, e dall'altra il consenso politico. Certamente si tratta di uno scambio ad alta produttività politica, valutabile soltanto sotto questo profilo, quindi simbolicamente, ma che comporta anche un investimento a bassa efficacia: l'intervento penale sui problemi sociali in realtà si risolve in un non intervento sugli stessi. Nel frattempo questi ultimi, la cui risoluzione costerebbe invece, non solo dal punto di vista economico ma anche politico, in termini di impopolarità (penso in special modo ai referenti sociali dei partiti di Governo), non sono ancora una volta assolutamente affrontati. Penso ad esempio non solo al tipo di intervento predisposto con la legge sulla droga, ma anche a molti altri in tema di criminalità organizzata.

Credo che tutto ciò abbia anche altre

conseguenze: Mi pare, cioè, che si stia affermando un modello in cui lo Stato si autolimita (e in parte così tradisce anche il patto sociale sancito nella Costituzione, a cominciare dall'articolo 3) e sceglie di autocelebrarsi nel monopolio della forza. Tutto ciò non è neutrale rispetto alle varie attribuzioni dei poteri istituzionali e agli stessi sistemi di garanzia, di controllo e di responsabilità previsti nella Costituzione. Non solo, ma la stessa cosiddetta sovraesposizione della magistratura trova nell'ampliamento a dismisura dell'ambito dell'intervento penale una delle ragioni di alterazione del proprio ruolo spesso con una caratterizzazione di potere supplente di altri poteri.

Lo Stato passa da un ruolo di riconoscimento e promozione dei valori e dei diritti individuali, collettivi e sociali (secondo la lettura tradizionale della Costituzione dovrebbe trattarsi del ruolo tipico), ad un ruolo residuale di controllo di ogni devianza che appaia non tollerabile in un sistema complessivo di rapporti sociali non governato, non regolato o al più assecondato.

Affermare tutto ciò non significa, come è ovvio, non prendere seriamente in grande considerazione i bisogni di sicurezza della collettività. Anzi, credo che spetterebbe alla cultura politica della sinistra fare dei problemi e delle vittime dell'insicurezza una questione politica centrale. Ricordo che proprio sul tema «vivere sicuri» recentemente abbiamo organizzato un seminario proprio nel palazzo di Montecitorio.

Mi pare invece che occorra disinnescare il seguente circuito: allarme sociale, offerta di assicurazione, produzione di norme penali, non soluzione dei problemi. Esso in parte è anche indotto da un uso accorto e tendenzialmente monopolistico dei *mass-media*.

Non ci siamo mai tirati indietro di fronte alla richiesta di sicurezza. Ricordo soltanto per cenni ai colleghi le proposte che abbiamo avanzato quando abbiamo discusso della riforma della legge Rogoni-La Torre, della legge sulla droga e dei decreti sulla criminalità.

Credo che i colleghi ricordino che tutte le nostre proposte avevano in sé una grande originalità rispetto ad altre: quella di non consistere, se non residualmente, nell'introduzione di nuovi reati. Si muovevano invece su altri piani. Per esempio la nostra proposta sulla droga prevedeva — lo dico per cenni — una riorganizzazione dei servizi ed una consistente accentuazione della fase preventiva. Le nostre proposte in ordine alla legge Rogoni-La Torre concernevano il settore degli appalti e la necessità di un controllo dei settori finanziari e bancari.

Inoltre è nostra la proposta della banca dati ai fini della circolazione delle informazioni e quindi ai fini della prevenzione e repressione dei delitti di criminalità organizzata. Infine, sono ancora nostre le proposte che riguardano il coordinamento e la specializzazione delle forze di polizia.

Proprio per queste considerazioni ritengo non si possa riconoscere autorevolezza e dignità progettuale ad un seguito di interventi sulla giustizia — cui ci siamo abituati tutti in quest'aula negli ultimi quattro anni — di carattere frammentario e disorganico, spesso lesivi della coerenza e logicità dell'ordinamento e quindi, in quanto tali, capaci di togliere ad esso lucidità e forza imperativa.

Ecco perché a mio giudizio nell'affrontare i temi della giustizia, occorrerebbe ragionare su altro, per esempio sulla riforma del codice penale e non soltanto in termini di depenalizzazione, a questo punto sostanzialmente riduttivi, visto per altro che rispetto all'impianto del codice Rocco sono cambiati — a distanza di sessanta anni — gli stessi valori di riferimento della nostra società e della nostra cultura istituzionale, per cui occorrerebbe procedere ad una riforma autentica.

Si rende cioè necessario trovare le ragioni che giustificano l'intervento penale nel nostro ordinamento, che a questo punto non si rintracciano più, perché sul tavolo dei giudici italiani arrivano prima i processi per ingiuria di quelli per strage. Con ciò, inoltre, si giustifica la mina vagante del non funzionamento del codice di procedura penale, che certamente non

funziona per i gravi disagi organizzativi nei quali è ancora costretta la sua applicazione, ma anche perché il contenzioso che arriva sul tavolo del giudice penale non è assolutamente filtrato.

Tra l'altro ciò attiene alla lesione di beni diversissimi tra loro e il valore sociale degli atti per i quali si procede diventa un disvalore, poiché molto spesso non è più apprezzato neanche dalla collettività.

Credo che si dovrebbe ragionare anche su altro, per esempio sull'opportunità di mantenere ancora separata la giurisdizione amministrativa, e quindi il sindacato di legittimità sull'atto, dal risarcimento del danno che deriva dall'atto illegittimo. Nel momento in cui si parla molto dei diritti dei cittadini, mi chiedo se una restaurazione del diritto del cittadino più tempestiva di quanto non sia attualmente — proprio perché aggredirebbe immediatamente sia la legittimità dell'atto, sia la necessità conseguente dalla legittimità risarcitoria — non possa rappresentare l'ipotesi iniziale di un progetto di più ampio respiro per la giustizia.

Mi chiedo inoltre se non sia necessario ragionare seriamente sugli strumenti civilistici che servono oggi, rispetto ad una realtà sociale in mutamento e ad un mercato spesso non disciplinato per assenza di regole. Mi chiedo ancora se l'esigenza di maggiori responsabilità e controlli non appaia assolutamente necessario nel momento in cui l'esperienza di questi anni dimostra come la giurisdizione sia una risorsa limitata e preziosa, che non può essere sovrautilizzata, pena un suo snaturamento.

Si dovrebbe ragionare sull'introduzione nel nostro ordinamento di filtri rispetto al giudizio innanzi al magistrato, i quali però devono rappresentare autorevoli alternative.

Ragionare altrimenti da quanto ho indicato non è più sufficiente e diventa un'operazione istituzionale e culturale abbastanza superata. Non è un caso che ogni volta in cui mettiamo in campo una di queste ipotesi emergenziali — ritorno all'esempio della legge sulla droga — dobbiamo ricorrere ad istituti datati. La sopravvalutazione del pre-

fetto, figura che già quarant'anni fa appariva residuale nell'ordinamento, è la dimostrazione del fatto che ci muoviamo ancora in un'ottica vecchia.

Occorre assumersi la responsabilità di affrontare le questioni sociali come tali senza farle diventare questioni criminali; porsi il problema di ridistribuire gli uffici sul territorio sfuggendo ad ogni tentazione campanilistica; mettere mano ad una riforma della pubblica amministrazione che, ad esempio, renda effettivi i meccanismi di controllo e quidi le responsabilità. Occorrerebbe in altre parole pagare, in termini economici e politici, per le riforme necessarie nel settore della giustizia, al fine di soddisfare i diritti dei cittadini e di affermare compiutamente le regole della legalità.

La verità è che ragionare su questi problemi significa pensare alle riforme istituzionali ed alla rifondazione della politica *tout court*. È questo il vero problema.

La premessa, forse troppo lunga, al mio intervento è servita a formulare compiutamente il nostro giudizio su questa sessione di lavoro concernente i problemi della giustizia. Come ha già ricordato il relatore, con i provvedimenti in esame si propone di istituire il giudice di pace e le preture circondariali, nonché l'impiego di laureati in giurisprudenza come assistenti dei pubblici ministeri. Noi guardiamo con grande interesse a questa sessione perché, dinanzi ad una crisi strutturale del settore, ci sembra che tali provvedimenti presentino i caratteri dell'organicità, che permette di considerare l'insieme delle questioni ad essi sottesi, e della novità.

Non facciamo simili considerazioni solo perché questi provvedimenti recano visibilmente il segno del nostro contributo, reso non solo in fase propositiva ma anche durante l'elaborazione dei provvedimenti, avvenuta in Commissione. Crediamo infatti che dall'istituzione del giudice di pace o dall'impiego di laureati in giurisprudenza come assistenti dei pubblici ministeri — anche se non condivido completamente le affermazioni dell'onorevole Nicotra — possano emergere nuove idee su come organizzare la giurisdizione.

Il provvedimento concernente l'istituzione del giudice di pace è a nostro avviso particolarmente importante, anzitutto perché consente di effettuare la «scrematura» cui si è accennato poc'anzi. È importante infatti che vi sia un «filtro» autorevole che, tenendo presente il numero dei giudici di pace che si propone di istituire (4.700 sul territorio nazionale), possa consentire di alleggerire il carico degli uffici giudiziari. Se in Commissione si è registrato un certo contrasto di opinioni tra noi ed i gruppi della maggioranza, ciò si è verificato proprio a tale riguardo. Noi riteniamo che il giudice di pace non debba esercitare l'attività forense e non debba cumulare al proprio incarico un altro impiego; e ciò per una ragione molto semplice: riteniamo che l'autorevolezza di questa figura giuridica risieda nella garanzia che il giudice di pace sappia realmente operare come filtro in relazione alle controversie esaminate.

Sembra un paradosso, ma se il giudice di pace non sarà autorevole, se cioè il cittadino non gli riconoscerà anche l'autonomia e l'imparzialità nel giudizio indispensabile in ogni giudice, sarà ovvio che dopo il giudicato del giudice di pace si ricorrerà ai magistrati togati. Tale evenienza potrebbe inoltre innescare un meccanismo disincentivante che non permetterebbe di risolvere i problemi per i quali si è proposto di istituire tale giudice.

Per quanto riguarda l'istituzione delle preture circondariali, il relatore ha poc'anzi ricordato che la legge n. 30 dello scorso anno, abolendo le preture mandamentali, ha in realtà creato grave disagio nell'amministrazione giudiziaria.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore sui progetti di legge nn. 5251, 3422, 3575, 4582 e 4758 e Relatore f.f. sulla proposta di legge n. 5393. È la morte della giustizia!*

ANNA MARIA FINOCCHIARO FIDELBO. Noi sostenevamo e continuiamo a sostenere l'opportunità di riproporre, sia pure in parte e sulla base di criteri predeterminati ed obiettivi, l'equiparazione di alcune pre-

ture a quelle circondariali. Insisto nel rilevare che il lavoro svolto egregiamente dal Senato si fondava sull'individuazione di criteri obiettivi; non potremmo altrimenti giustificare un provvedimento del genere proprio nel momento in cui il Governo sta studiando la redistribuzione degli uffici giudiziari sul territorio nazionale, a meno di non voler cedere a tentazioni localistiche, che credo non gioverebbero ad una corretta amministrazione della giustizia, tanto più se riflettiamo sul fatto che la deprecata abitudine di istituire nuovi uffici giudiziari molto spesso si risolve più in un danno che in un vantaggio per la popolazione del centro presso il quale l'ufficio giudiziario viene istituito. Quest'ultimo, infatti, non può funzionare per mancanza di personale, comportando così gravi disagi per la popolazione ed aumentando il livello di denegata giustizia.

Per quanto riguarda gli assistenti del pubblico ministero, abbiamo tentato di creare, raccogliendo un suggerimento della Commissione antimafia, una figura di supporto necessaria, visto che l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale scarica sull'ufficio del pubblico ministero (che diventa l'unico titolare della fase delle indagini, non essendovi più la figura del giudice istruttore) una serie di adempimenti.

Abbiamo creduto di rispondere in questo modo ad una situazione di difficoltà degli uffici del pubblico ministero, che probabilmente sarà sanata in futuro — come diceva l'onorevole Nicotra — con l'aumento dell'organico, ma che per adesso mi pare non si presti ad alcuna altra possibile soluzione. E comunque, prima di ragionare in termini di organico della magistratura, occorrerà verificare quali risultati l'introduzione dei 4.700 giudici di pace riuscirà a produrre in termini di smaltimento dei contenziosi civili.

La figura dell'assistente del pubblico ministero, tra l'altro, dà garanzie sotto il profilo dell'affidabilità professionale, perché i requisiti richiesti — sui quali ovviamente possiamo sempre discutere, dato che la nostra è una proposta estremamente aperta — erano e sono molto rigidi,

al fine di tutelare il corretto uso della giurisdizione penale. Un meccanismo particolare consentirebbe al giovane laureato di assicurarsi nel biennio di attività un patrimonio di conoscenze e di professionalità tale da poter essere poi produttivamente reinvestito qualora egli decida di intraprendere la carriera forense o di affrontare il concorso per uditore giudiziario o per commissario di polizia.

Visto entro questi limiti, ci sembra che il nostro suggerimento sia da prendere in considerazione, evitando di abbinare a questo provvedimento quello sul reclutamento straordinario, che non è affatto contenuto nella nostra proposta.

Noi crediamo che la sessione riservata ai temi della giustizia possa essere un'occasione importante. Del resto, anche le più alte istituzioni dello Stato le hanno già rivolto una particolare attenzione. La nostra preoccupazione nasce però dall'ultima prova che il Governo e la sua maggioranza hanno offerto con la presentazione del decreto-legge sulla criminalità organizzata di stampo mafioso: decaduto una prima volta, il provvedimento è stato ripresentato alla Camera, ma il suo esame è stato sospeso, proprio su richiesta del Governo, per l'impossibilità della conversione in legge entro i termini stabiliti dalla Costituzione. Ciò si è verificato su una materia di estrema importanza per la vita democratica del paese, alla quale il nostro gruppo ha dato il suo contributo.

E noi misureremo anche in questa sessione la reale capacità progettuale e decisionale del Governo e della sua maggioranza (al di là di ogni proclamazione di intenti). Questa ci sembra la prima occasione per aggredire positivamente — e positiva vorremmo che fosse anche la sua conclusione — quella crisi strutturale della giustizia che in fondo è crisi della legalità democratica del nostro paese. (*Applausi dei deputati del gruppo comunista-PDS*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Mellini. Ne ha facoltà.

MAURO MELLINI. Signor Presidente,

non posso iniziare il mio intervento senza protestare vivamente contro un sistema che ridicolizza la discussione parlamentare e che fa della sessione l'occasione in cui possono essere violati i principi sull'autonomia dei singoli provvedimenti in esame. Qui non si tratta di proposte che, data la loro omogeneità, possono essere esaminate congiuntamente, ma di una discussione congiunta di provvedimenti separati e diversi.

Questo sistema serve semplicemente a ridurre le possibilità di un effettivo intervento e di una discussione appena adeguata in ordine a provvedimenti dotati di una complessità che non dovrebbe sfuggire a nessuno. In tali condizioni, parlare di sessione della giustizia credo significhi semplicemente dare la rappresentazione della rilevanza che, in concreto, il problema della giustizia riveste nella percezione della classe politica del nostro paese. Non bisogna meravigliarsi, quindi, se i risultati sono quelli che abbiamo sotto i nostri occhi.

La sessione di cui parliamo avrebbe in realtà dovuto essere l'occasione per discutere i problemi di fondo delle strategie relative alla giustizia. Mi sia consentito usare questo termine, che non mi piace affatto; non sono un allievo di Clausewitz e quindi diffido di quanti trasferiscono il linguaggio bellico in altri campi. Tali strategie, se tali sono e se la giustizia è stata concepita (troppo a lungo) come loro attuazione, meriterebbero di essere discusse, visto il disastro cui assistiamo nel settore giudiziario in questione. Ciò dipende dalla concezione di questa giustizia dell'emergenza, di questa giustizia di lotta, di attuazione di strategie, di questa giustizia di cosiddetti risultati? O dipende da circostanze esterne? Vi sono solo problemi organizzatori? E di chi sono le responsabilità? Non vogliamo fare processi a nessuno, ma si tratta di accertare, anche dal punto di vista dell'individuazione dei giusti referenti istituzionali, gli organismi, i momenti, i soggetti che hanno elaborato di fatto nel nostro paese una politica della giustizia.

Credo che la classe politica potrebbe

essere assolta da alcune (certo non da tutte) sue responsabilità in tema di giustizia se approfondisse il seguente punto: i referenti sono stati altri, altri hanno deciso le strategie ed impostato il tipo di giustizia di cui stiamo parlando. La giustizia dell'emergenza e le relative scelte sono spesso da attribuirsi a soggetti che non hanno responsabilità politica. Una responsabilità politica esiste comunque, e consiste nel fatto di aver consentito che altri soggetti assumessero la direzione e imponessero di fatto al Parlamento il compito, di fare da parafulmine degli insuccessi, da una parte, e dall'altra di svolgere una funzione di supporto di scelte che nessuno ha mai saputo bene quali fossero.

Oggi assistiamo ad una situazione di sfascio totale, in cui si finisce con il protestare nei confronti di chi è chiamato a constatare le conseguenze di un certo andazzo o di certi singoli episodi rilevanti di questo tipo di giustizia, di questo tipo di processi, di questa impostazione. E a coloro ai quali spetta fare questa constatazione viene molto spesso addebitata la responsabilità per i gravi fatti che sono espressione propria di questo fallimento.

Una sessione dedicata alla giustizia (a parte il metodo seguito per la discussione, che pure è un fatto indicativo e rilevante) non può certamente consistere in un periodo di tempo in cui si affastellano provvedimenti che hanno il carattere di provvedimenti tampone (decreti-legge, misure straordinarie di emergenza e così via), e al tempo stesso provvedimenti che dovrebbero rappresentare riforme di struttura dell'apparato giudiziario, quelle riforme degne di questo nome in tema di giustizia che per lungo tempo sono state indicate come l'unica possibile alternativa effettiva alla degenerazione del ricorso continuo e affannoso alle misure eccezionali con le quali si è cercato finora di inseguire l'evolversi, talvolta disastroso, di realtà quali quelle dell'ordine pubblico, del disordine e dell'inefficienza dell'apparato giudiziario, della mancanza di effettiva corrispondenza della giustizia civile alle esigenze della società civile ed economica, e ancora di quant'altro rappresenta la manifesta-

zione pratica della crisi di tutto l'apparato giudiziario, della giustizia e dello stesso diritto, che senza la giustizia non può vivere se non in una sua parodia, fatta di velleitarismo.

Io credo che anche nell'ambito della discussione odierna (che prima definivo una «discussione-charter») abbiamo la misura della schizofrenia del ricorso contemporaneo a riforme che dovrebbero essere strutturali e a misure che hanno tutto il carattere di provvedimenti tampone.

Quello relativo all'istituzione del giudice di pace è sicuramente un provvedimento di riforma, rispetto al quale si può essere favorevoli o contrari. Si possono riscontrare deficienze in questo progetto di legge, ma non si può certo negare che negli intendimenti dei promotori esso rappresenti un provvedimento di assetto che, pur essendo condizionato dall'esigenza di deflazione avvertita in questo campo (e questo è l'aspetto, se vogliamo, meno rilevante e più allarmante), è teso a rispondere alle esigenze di speditezza della giustizia affidando determinate questioni alla cura di magistrati onorari non oberati da una congerie di lavoro, a differenza dei magistrati ordinari che, a fronte dell'incalzare di questioni di ben altro rilievo, di ben altro peso e di ben altra proporzione, finiscono a volte per trascurare problemi di apparente minore entità.

Vi è poi il provvedimento relativo alle preture circondariali equiparate. Al riguardo, il relatore ci ha detto chiaramente che non si tratta di una riforma, ma di un tentativo di ovviare al disastro provocato da una riforma. Io non sono stato favorevole all'idea delle preture circondariali. Tale concetto, a mio avviso, è stato l'espressione di una cultura che si può riassumere con la frase: *de minimis non curat iustitia* (e non *praetor*, come era in origine). All'idea che la giustizia dovesse occuparsi dei grandi scenari, dei grandi problemi, ha poi fatto seguito il fallimento di una giustizia a caccia di testi della «piovra», di grandi associazioni, che ci ha deliziato come espressione del protagonismo di certi magistrati della giustizia dell'emergenza, con le conseguenze che tutti conosciamo.

Non possiamo discutere, per altro, delle proporzioni che debbono avere i problemi cui mi sono riferito. Possiamo discutere di un dato di fatto: il problema delle preture circondariali viene al pettine con il fallimento, della riforma. Quindi questo è un provvedimento-tampone; non lo definirei dell'emergenza; direi che esso è stato provocato da una determinata visione della giustizia dell'emergenza, alla quale si cerca di far fronte in una maniera che non può non essere caratterizzata da stranezze. Basta la denominazione di preture circondariali equiparate per far capire che si tratta di qualcosa di molto stravagante.

Il ministro Vassalli diceva che se avessimo avuto la forza di sopprimere alcune preture, questi problemi non sarebbero sorti e avremmo potuto fare a meno di ricorrere al concetto di preture circondariali. Non ne abbiamo avuto la forza. Adesso dobbiamo riconoscere che in molte zone sono state soppresse le preture. Questa è la realtà, almeno per molte zone: a Napoli la pretura non esiste più, perché non funziona! Si creano allora le preture equiparate che, in quanto tali, dovrebbero essere appunto equiparate non già alle preture circondariali ma a quelle esistenti precedentemente, che avrebbero dovuto essere destinate a sopravvivere e che in realtà sopravvivono nel loro ectoplasma che assume la figura e le mentite spoglie delle preture circondariali. Tutto questo ci dice chiaramente quali siano i contorcimenti con i quali si cerca di far fronte a certe situazioni.

Signor Presidente, mi rifiuto di discutere più provvedimenti contemporaneamente. Faccio, ed ho fatto fin qui, un discorso di metodo: ho parlato di talune cose per dire che questo modo di affrontare i problemi della giustizia è esso stesso emergenziale, e non di emergenza giustizia, ma di giustizia dell'emergenza. Mi rifiuto quindi di discutere più provvedimenti in un colpo solo: non lo farò, perché credo di dover avere rispetto della fase della discussione sulle linee generali dei provvedimenti.

Parlerò quindi di un solo provvedimento, apparentemente il più marginale

tra quelli in discussione: il provvedimento sul quale il relatore ha espresso la perplessità della Commissione. Per quanto mi riguarda manifesto su di esso la più assoluta e netta contrarietà.

Credo infatti che non si possa uscire da un ambito costituzionale: la giustizia è amministrata da magistrati ordinari e la legge determina le forme della partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia. Quindi le funzioni giurisdizionali devono essere affidate a magistrati. Si possono utilizzare magistrati onorari che, per altro, debbono versare, anche se in campi limitati e con l'attribuzione di volta in volta di compiti specifici, in condizioni di indipendenza, avendo una delega non per i singoli atti ma per i singoli affari: questo è il presupposto che consentirà loro di agire in condizioni di indipendenza analoghe e non minori a quelle dei magistrati ordinari.

Guardiamo alle loro funzioni. Istituiamo una strana figura, quella dell'assistente (starei per dire del «procuratore distrettuale»). Si tratta, infatti, di una figura che in sostanza viene presa in prestito, anche come espressione terminologica, da ordinamenti di altri paesi, nei quali peraltro il procuratore dipende dall'esecutivo o, anche quando non è così, perché elettivo, svolge funzioni completamente diverse, per niente assimilabili a quelle proprie della magistratura, nei cui confronti vi è una nettissima separazione. Il principio della dipendenza personale dal procuratore (che risponde dinanzi ai suoi elettori), configura una responsabilità del committente nei confronti dei suoi dipendenti, i quali assumono tuttavia la funzione di pubblici dipendenti.

In questo caso, invece, finiremmo per avere un assistente che non è un pubblico dipendente in senso proprio, non è un pubblico funzionario e nemmeno un magistrato onorario. Non lo è in quanto egli ricopre una funzione essenzialmente derivata e dipendente, anche per ciò che riguarda gli effetti concreti della sua attività, dal singolo magistrato cui è addetto, con un rapporto di tipo personale che a mio avviso contraddice ogni criterio relativo alla vita giudiziaria.

Non è altresì possibile dire che la funzione qui considerata dal progetto di legge in esame sia meramente ausiliaria. Non si tratta di una funzione giurisdizionale che viene esercitata nelle condizioni in cui può esserlo da un magistrato onorario. Le limitazioni e le esclusioni di alcune materie e di determinati atti ed attività (per i quali la delega non è ammessa) ricordate prima dall'onorevole Nicotra e contenute nella relazione allegata al progetto di legge, dovrebbero configurare i compiti dell'assistente. Ma tra le attività residue e quindi consentite c'è quella, per esempio, della rappresentanza della funzione di pubblico ministero in udienza (anche in tribunale dopo il primo anno).

Per quanto riguarda la rappresentanza in pretura abbiamo una tradizione tutta particolare, per cui, sia pure sotto un profilo transitorio, potremmo in qualche modo abituarci a vedere rappresentato il pubblico ministero in pretura senza riferimento alla funzione del magistrato. Ma chi sarà il responsabile di alcune precise attività, per esempio di quella relativa all'interrogatorio dei testimoni? Il delegante o il delegato? La figura che qui si dovrebbe considerare è quella del praticante. Ma quando a quest'ultimo vengono delegate determinate funzioni, senza che siano previsti controlli sui criteri generali di concessione della delega, cosa dobbiamo dedurre in ordine alle responsabilità specifiche? È vero che la responsabilità civile è stata abrogata ed affossata dopo che il popolo italiano aveva sostenuto la necessità di un ampliamento di quella esistente, ma dovrà pur esservi una responsabilità di ordine disciplinare per gli errori compiuti da questo assistente! Vuol dire che ci sarà la sanzione del «cattivo rapporto» da parte di quello che potremmo definire il suo «pedagogo». Per quel che riguarda il delegante, questa responsabilità rimane certamente nel vago. E non è questione di poco conto perché proprio la responsabilità dà molto spesso l'effettiva qualificazione della funzione cui si riconnette. Nel caso in esame, la vaghezza della funzione si unisce ad un'assoluta incertezza in tema di responsabilità, che a mio avviso, è difficilmente

superabile sulla base dei dati di fondo del provvedimento.

Altri aspetti di quest'ultimo non possono essere sottaciuti. Perché gli assistenti ai pubblici ministeri? Perché gli assistenti ai procuratori ed ai vari sostituti procuratori? E perché non ai giudici degli organi collegiali, dove sarebbe semmai ipotizzabile un controllo maggiore e più articolato? No! Vengono assegnati ai sostituti procuratori i quali — in un regime nel quale le possibilità di verifica e di controllo delle responsabilità del pubblico ministero e dei sostituti procuratori sono estremamente evanescenti — attraverso quella mancanza di responsabilità di cui ho parlato prima, attraverso questa delega, possono compiere una serie di atti di cui non verrebbero a rispondere personalmente; dando opportune indicazioni, mediante un mandato potrebbero compiere atti che francamente sarebbe difficile porre in essere, nonostante la ben nota disinvoltura giudiziaria. E tutti sappiamo di quali disinvolture giudiziarie siano stati capaci taluni sostituti procuratori.

La creazione di questa specie di «corte» di praticanti, di una clientela di sostituti procuratori — con un effetto di trasmissione, sia pur parziale, di quel protagonismo che spesso è proprio dei soggetti che esercitano queste funzioni — rappresenta certamente un dato pericoloso. Con questo sistema, i sostituti procuratori — se è vero che uno dei vantaggi derivanti dall'esercizio di questa funzione non retribuita dovrebbe essere quello di agevolazioni per l'accesso in magistratura — attraverso i rapporti sugli «scudieri» ad essi affidati, finirebbero con l'averne un'incidenza maggiore di altri magistrati addetti ad altre funzioni, ad esempio giudicanti o requiranti presso la corte d'appello. I sostituti potrebbero così porre ipoteche rispetto al reclutamento in magistratura delle nuove leve proprio perché, lo ripeto, potrebbero fornire con i loro rapporti titoli di preferenza che potrebbero a loro volta avere un peso, se lo avranno; e nel caso in cui non lo avessero, la norma sarebbe del tutto inutile.

Queste, a mio avviso, sono considera-

zioni di non poco conto. Il punto centrale è però che con l'attuale provvedimento finiremmo per conferire alla funzione del pubblico ministero uno strano tipo di organizzazione. Il nostro sistema giudiziario credo sia l'unico al mondo ad aver fatto dei magistrati *todos caballeros*. Tutti fanno carriera, non esiste più una selezione; tutti di fatto per anzianità accedono ai gradi più elevati, in nome dell'abolizione di condizionamenti e delle subordinazioni che ne deriverebbero.

In realtà le conseguenze sono ben diverse, perché la subordinazione dei magistrati al Consiglio superiore della magistratura — nonostante il regime assembleare che caratterizza tale organo — e quindi all'Associazione magistrati ed all'organizzazione correntocratica che la contraddistingue, è tanto maggiore in quanto sono stati aboliti i concorsi e tutti sono in lizza per l'attribuzione di qualunque funzione. Aumentano in sostanza i poteri di chi è preposto all'attribuzione degli uffici, soprattutto con riferimento a quelli più prestigiosi e di maggiore responsabilità.

Ottenendo quindi tutti i magistrati, ora per allora, il bastone di maresciallo (non certo quello che, secondo Napoleone, era nello zaino di qualunque soldato), il concedere loro il «gusto» di avere dei subordinati che esercitino le loro stesse funzioni significa sconvolgere ancor di più un sistema già abbastanza maltrattato.

Vedo in questo tipo di pubblico ministero dotato dei suoi assistenti un organo che non è certo adatto a riunire insieme le funzioni di magistrato e di parte. Entrambe queste funzioni risulteranno profondamente alterate: esse sono già assai difficilmente conciliabili malgrado l'impegno di taluni processualisti nel voler vedere nel pubblico ministero la figura della giurisdizione mediante l'azione (come diceva Satta).

Si rischia di introdurre nell'organizzazione una figura di pubblico ministero con poteri di capo ufficio non compatibili con la funzione giudiziaria.

Esprimo quindi il mio parere negativo su questo provvedimento, che, pur non es-

sendo tra i più rilevanti fra quelli in discussione, forse meglio individua una sostanziale adesione ad esigenze e modelli — rispondenti anche a caratteristiche personali — propri dei soggetti e dei protagonisti di una giustizia dell'emergenza che ha fatto il suo tempo e che rischia di perpetuare se stessa nella spirale dei suoi errori, che ricadono non solo sull'apparato giudiziario ma sull'intero contesto istituzionale.

Non aggiungo riflessioni in ordine agli altri provvedimenti in esame (domani dovremo discutere di un altro, gravissimo, «atroce» provvedimento dell'emergenza) e concludo con la considerazione che questa non è la «sessione-giustizia» nella quale speravamo di discutere a fondo dei problemi dell'organizzazione giudiziaria.

Nella relazione che accompagna il provvedimento sul quale mi sono soffermato si fa ampio riferimento ad un documento della Commissione antimafia, che ormai è chiamata a discutere degli organici giudiziari, a dare suggerimenti, a discutere dell'efficacia dei meccanismi giudiziari: ebbene, ciò significa che il «terzo ramo» del Parlamento, questa Commissione d'inchiesta che ha assunto carattere permanente, finisce con il sostituirsi alle sedi abituali della responsabilità politica.

Certo, meglio la Commissione antimafia che le varie associazioni dei magistrati o il Consiglio superiore della magistratura che a lungo sono stati l'unico referente del Governo e delle forze politiche per questi problemi della giustizia! Ma ci troviamo ancora di fronte ad inconcludenza e ad incongruenza.

Mi riservo di intervenire sui singoli articoli per esaminare le varie questioni. In sede di discussione sulle linee generali ritengo di non poter oltrepassare i limiti imposti da quella che ritengo l'unica norma logica ed accettabile per una discussione in aula: quella di discutere ogni singolo provvedimento e non di svolgere discussioni cumulative che ridicolizzano la funzione parlamentare.

PRESIDENTE. Poiché gli altri deputati iscritti a parlare sono assenti, si intende che vi abbiano rinunciato.

Dichiaro pertanto chiusa la discussione congiunta sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Nicotra.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA, *Relatore sui progetti di legge nn. 5251, 3422, 3575, 4582, 4758 e Relatore f.f. sulla proposta di legge n. 5393*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ringrazio l'onorevole Finocchiaro Fidelbo e l'onorevole Mellini per il contributo che hanno dato alla discussione sulle linee generali.

In risposta a quanto detto dall'onorevole Finocchiaro Fidelbo — che si chiedeva: quale giustizia per una democrazia moderna? — vorrei sottolineare che la realtà moderna viene affrontata giorno dopo giorno, adeguando il rinnovamento all'esistente. Infatti non partiamo da zero: partendo dall'esistente ci adeguiamo alla modernità dei tempi e all'evolversi della democrazia stessa.

Non ritengo esista un modello prefissato per una democrazia ed una giustizia moderne. Tutti ci sforziamo di elaborare un certo modello attraverso riforme come quelle in esame. Stiamo riformando la figura del giudice di pace, creando in tal modo un modello nuovo, che risponde all'evolversi della democrazia, ad una realtà che ha esigenze diverse rispetto al passato.

Non sono preoccupato del «panpenalismo» collega Finocchiaro Fidelbo, perché è l'unica risorsa che troviamo nelle deficienze dell'apparato burocratico e dirigente dello Stato, quindi nella classe politica. Infatti il penalismo nella pubblica amministrazione si dimostra sempre più necessario ed impellente. Plaudo pertanto, non alla criminalizzazione degli atti amministrativi, ma alla maggiore attenzione che da un po' di tempo a questa parte i giudici dimostrano agli atti amministrativi. Stiamo passando da una fase di criminalizzazione assoluta ad una fase di non criminalizzazione totale.

Plaudo pertanto a questa nuova fase perché siamo arrivati ad una corruzione politica ed elettorale che non trova limiti se non nell'intervento della magistratura.

La politica si rifonda con le riforme concrete, non con le riforme-manifesto, con le riforme elettorali che non servono. Dobbiamo cominciare a riformare i comportamenti dei politici per riformare le istituzioni e magari arrivare a nuove forme di espressione del consenso elettorale. Devo dare inoltre atto dell'interesse dimostrato dal gruppo comunista-PDS sui provvedimenti al nostro esame.

Ritengo che la riforma del giudice di pace rappresenti un elemento fondamentale e ribadisco che, a tale riguardo, ci dividono soltanto le caratteristiche di reclutamento del giudice medesimo: se deve essere un pensionato un ultracinquantenne, oppure, come abbiamo proposto rispondere ad un modello del tutto diverso. In ogni caso il dibattito su questo punto rimane aperto.

Anche per quanto riguarda le preture, il relatore rappresenta le esigenze della Commissione che auspica una razionalizzazione di tutto ciò che inopportuno ed inopinatamente è stato soppresso. Si cerca pertanto di ripristinare una giustizia periferica più concreta e tempestiva.

Per quanto riguarda l'assistente giudiziario, pur comprendendo che esso rappresenta un supporto al lavoro del magistrato, apprezziamo la proposta formulata dal collega Violante (del quale riconosciamo sempre l'intelligenza e gli apporti che ha sempre dato ai provvedimenti legislativi in materia di giustizia), ma riteniamo opportuno, nello stesso tempo, definire prima di passare all'esame dell'articolato, concretamente tale figura, anche tenendo conto della proposta del Governo — ancora non ufficializzata — che l'istituzione di borse di studio.

Il collega Mellini si è giustamente lamentato per il fatto che vi è sempre una giustizia dell'emergenza. Dopo avergli dato ragione, ritengo però opportuno aggiungere che bisognerebbe adeguare la giustizia non all'emergenza, ma alle sue necessità per farla funzionare meglio. Credo che su questo punto siamo tutti d'accordo, compreso l'onorevole Mellini.

Nel condividere inoltre quanto affermato, sempre dall'onorevole Mellini, sulla

esigenza di non assemblare più provvedimenti in un'unica relazione, vorrei sottolineare l'opportunità di un dibattito che consenta di approfondire gli specifici aspetti della misura in discussione.

Sottolineo che la contrarietà espressa alla figura dell'assistente è motivata anche dai limiti costituzionali della stessa, di cui tuttavia terremo conto.

Nel ringraziare nuovamente i colleghi intervenuti, ritengo che durante la sessione dedicata ai problemi della giustizia un fatto concreto sarà quello di analizzare i singoli provvedimenti; se non affronteremo nel concreto i problemi all'ordine del giorno, la discussione su queste materie rischierà di divenire un «blà blà» inutile. In questa occasione dobbiamo offrire un contributo concreto alla giustizia, ma se ci limiteremo ad una sessione per dibattere temi generali, svolgeremo soltanto l'ennesima conferenza e l'ennesimo dibattito senza portare elementi utili alla discussione. Credo che l'aver individuato questi interventi (auspichiamo che la Camera iscriva all'ordine del giorno anche i provvedimenti relativi agli interventi straordinari per la giustizia), consentirà di offrire un contributo, anche se limitato, e quindi non esaustivo, ma pur sempre valido, alla soluzione dei problemi della giustizia.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole rappresentante del Governo.

VINCENZO SORICE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'istituzione del giudice di pace è una delle risposte per superare la crisi di funzionamento che l'apparato giudiziario presenta da alcuni anni a questa parte.

Certo è che non sono di oggi le macroscopiche carenze dovute ad una scarsa presenza percentuale nel bilancio dello Stato del servizio giustizia in materia di strutture adeguate, di personale direttivo e ausiliario sufficiente, di organici di magistrati in grado di poter soddisfare le domande di giustizia con le conseguenti lungaggini dei processi civili e penali.

Vi è quindi un crescente malessere negli

operatori della giustizia, ma quello che è più grave è lo sviluppo di un senso di sfiducia del cittadino nei confronti dell'ordinamento giudiziario. Tutto ciò finisce per incrementare negativamente la crisi di credibilità nei confronti delle istituzioni, coinvolgendo anche il Parlamento ed il Governo.

Si impone quindi un generale processo riformatore e di ammodernamento dello Stato per recuperare la fiducia e la credibilità dei cittadini nei confronti del sistema democratico. Pertanto, lo stesso ordinamento giudiziario, deve essere coinvolto in questo impegnativo tentativo. Il varo del nuovo codice di procedura penale, le nuove norme che modificano il processo civile ed oggi l'istituzione del giudice di pace sono le ulteriori tappe di questo processo riformatore.

Il giudice di pace, su cui si incentra l'odierno dibattito sulla base della relazione dell'onorevole Nicotra — che ringrazio —, è una nuova figura di magistrato, che deve essere inserita nel nostro ordinamento giudiziario e la cui istituzione è stata oggetto di innumerevoli studi e convegni che si sono sviluppati con sempre maggiore incisività negli ultimi trenta anni.

A titolo di esempio dobbiamo ricordare che del giudice di pace si è parlato nelle mozioni conclusive dei congressi dell'Associazione nazionale magistrati di Palermo nel 1961 e di Alghero nel 1963; che il Consiglio superiore della magistratura ne ha fatto cenno nella sua relazione al Parlamento del 1971; che un gruppo di lavoro del CNR, coordinato dal professor Picardi, ha elaborato uno studio sul giudice di pace, che il Senato ha approvato il primo testo sull'istituzione di tale magistrato il 13 novembre 1981; che la commissione ministeriale presieduta dal presidente Mirabelli ha inserito tale giudice nel suo progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario; che infine il comitato avvocati e giudici per la giustizia — di cui fanno parte l'AIGA, l'Associazione nazionale magistrati, l'Assoavvocati, la Federavvocati, la Unione delle camere civili e l'Unione delle camere penali — ha organizzato in Roma

nel 1989, nell'aula dei gruppi parlamentari, un convegno sul giudice di pace in cui si è discusso dell'istituzione di tale magistrato, anche alla luce del disegno di legge presentato dal ministro Vassalli e dei progetti di legge presentati dai senatori Macis ed altri ed Acone ed altri e che sono stati oggi ricordati, avendo il Senato approvato un disegno di legge che faceva riferimento sia al provvedimento del Governo sia a quelli di iniziativa parlamentare.

Il testo licenziato dal Senato, è la sintesi dei suggerimenti e delle osservazioni scaturite dalla lunga serie di dibattiti tenuti sull'istituzione di questa nuova figura di magistrato, figura già ben conosciuta in altri paesi europei ed in quelli in cui viene applicato il principio della *common law*, e che è modellata sulle esigenze della nostra legislazione ed inserita nel contesto processualcivilistico tuttora esistente, in linea anche con la riforma del codice di procedura civile, la cui entrata in vigore è prevista per il 1992.

In tale ottica sono state superate le primitive concezioni e formulazioni e ci si è discostati dall'idea del giudice di pace quale magistrato di estrazione politica, eletto dalla base, uomo saggio ed equilibrio per cui non era richiesta una precisa formazione giuridica, delegato a giudicare la cosiddetta «giustizia minore», con una competenza territoriale limitata (si è parlato di «giudice di quartiere»). Si è giunti invece all'istituzione di un magistrato con specifici requisiti di conoscenza giuridica di base, la cui nomina viene effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura e su proposta formulata in seduta congiunta dal Consiglio giudiziario e dal Consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori territorialmente competenti.

Uno dei punti più qualificanti e significativi è quello che attiene alla recepita comune volontà, che ha fatto disattendere ogni altra proposta in ordine alla nomina dell'ufficio, di consentire che tale nomina fosse delegata al CSM, in ossequio alla previsione di cui all'articolo 105 della Costituzione, che è stato attuato dall'articolo 10

della legge n. 195. Questa norma assegna all'organo di autogoverno della magistratura una competenza generale per la nomina di magistrati anche non togati e realizza, anche sotto tale profilo, una parificazione di questi ultimi con i magistrati ordinari.

La legge prevede altresì che questa nomina debba essere necessariamente preceduta dalla motivata proposta, formulata in seduta congiunta dal consiglio giudiziario e dal consiglio dell'ordine degli avvocati e dei procuratori competenti per territorio. In proposito, il Governo preannuncia la presentazione di un emendamento sulla costituzione di tale organo, poiché la formulazione del Senato appare per alcuni aspetti incompleta.

Per quanto riguarda il divieto di esercitare altre attività durante il periodo di esercizio della funzione di giudice di pace e la previsione che nel suddetto periodo il lavoro svolto dal magistrato sia ricompensato attraverso la corresponsione di un sistema di indennità, c'è da dire che queste precisazioni, se da un lato sgombrano il campo dagli equivoci fin qui insorti in ordine alla legittimità del lavoro gratuito svolto dai magistrati onorari (conciliatori, viceconciliatori e vicepretori), dall'altro, pongono alcuni problemi sia sull'ipotesi di reclutamento sia sul richiesto livello di professionalità.

In rapporto a tale impostazione la Commissione ha confermato il testo del Senato; il Governo in questa sede non può che ribadire gli orientamenti previsti nell'altro ramo del Parlamento, pur sottolineando che le osservazioni emerse nell'ambito del dibattito in Commissione sono di notevole rilevanza. Ecco perché il Governo si augura che dalla discussione in Assemblea possa scaturire una soluzione mediana, che tenga presenti le esigenze emerse al Senato e quelle manifestate dal paese sulla base di quel dibattito.

Il disegno di legge stabilisce per il giudice di pace, inoltre, le linee relative alla competenza ed al procedimento civile. La disamina dei punti rilevanti e qualificanti di dette competenze porta ad evidenziare lo sforzo del legislatore di individuare una

nuova figura di magistrato, che assumi in sé la competenza del conciliatore (figura di magistrato onorario che con l'introduzione della legge di cui oggi si discute scomparirà dal nostro ordinamento, dopo aver portato ad esaurimento il contenzioso pendente all'atto dell'entrata in vigore della stessa) ed alcune competenze del pretore o del tribunale.

Infatti, la profonda innovazione contenuta nell'articolo 17 del disegno di legge istitutivo della figura del giudice di pace eleva la professionalità e l'impegno di quest'ultimo, chiamato a giudicare cause di diversa natura e valore, a seconda dell'oggetto delle stesse.

La competenza funzionale del solo pretore in taluni procedimenti ed, in particolare, in alcuni di quelli indicati nel comma 2 dell'articolo 8 del codice di procedura civile, viene scissa ed affidata anche al giudice di pace. Il legislatore ha ritenuto di offrire in tal modo ai magistrati togati della pretura e del tribunale la possibilità di vedere alleggerito il loro lavoro con l'attribuzione della risoluzione di queste cause, a torto considerate di «serie B», al nuovo giudice di pace, che invece, proprio in virtù dell'indicata competenza per valore e per alcuni specifici compiti che gli sono riconosciuti (per esempio, fra le altre, le competenze relative al risarcimento danni fino ad un valore di trenta milioni), deve fornire quelle determinate garanzie di professionalità per cui sono state adottate tutte le già illustrate cautele all'atto di affidamento dell'incarico temporaneo di amministrare la giustizia.

Nessun'altra rilevante innovazione è da sottolineare in ordine alla trattazione delle cause e alla successiva decisione delle stesse se non il fatto che il giudice deve decidere secondo equità le cause il cui valore non ecceda 1 milione che, per quanto detto, sono inappellabili, mentre per tutte le altre decisioni del giudice di pace può essere sottoposta a gravame con appello dinanzi al tribunale nel termine di 30 giorni dalla notifica della sentenza di primo grado.

È altresì attribuita la competenza penale per alcuni reati che il Governo è delegato

ad individuare nell'arco di un anno dalla entrata in vigore della legge. A questo proposito l'esecutivo si riserva di presentare emendamenti, in quanto, soprattutto in riferimento all'articolo 37, relativo al procedimento, in Commissione sono state apportate modifiche al testo del Senato con motivazioni di rilevanza giuridica: si cerca infatti di dare al giudice di pace il carattere di terzietà proprio del magistrato. Tuttavia, soprattutto per quanto riguarda la promozione dell'azione penale e i successivi adempimenti, ciò finirà per intasare notevolmente l'attività delle preture circondariali e dei pubblici ministeri. Anche in questo caso il Governo si riserva di presentare emendamenti per tentare di conciliare due esigenze: evitare una eccessiva caratterizzazione di parte al giudice di pace e, nel contempo, non caricare di troppo lavoro il pubblico ministero presso le preture circondariali.

Da tempo il Ministero di grazia e giustizia è impegnato in varie iniziative, anche di studio, volte ad alleggerire il carico di lavoro che grava sulla magistratura togata e che, a causa della sempre più crescente domanda di giustizia, ha raggiunto livelli insostenibili. L'acuta drammaticità della crisi della giustizia è anche conseguenza dell'enorme carico di lavoro e della aggravata carenza di strutture e di personale, per cui la legittima domanda di giustizia spesso rimane senza risposta oppure — quel che è peggio — la risposta è altrove.

In particolare poi in materia penale l'obbligo del giudice togato di occuparsi di una infinità di processi porta spesso ad una amnistia di fatto per i reati minori e a una distrazione delle indagini e dai giudizi riguardanti pericolosi e gravissimi aspetti della criminalità organizzata.

Tra le risposte date all'emergere della questione giustizia vi è quindi anche quello dell'istituzione del giudice di pace, certo, non come miracolistica soluzione ai tanti problemi esistenti, ma come strumento ed occasione per concorrere alla deflazione e ad una più razionale distribuzione del carico giudiziario.

Con il provvedimento al nostro esame il Governo intende dar vita ad una rinnovata

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 18 MARZO 1991

magistratura onoraria, che possa incidere nella comunità nella quale è chiamata ad operare, inserendosi a pieno diritto nell'ordine giudiziario.

Per quanto riguarda, poi, il provvedimento n. 4582 di iniziativa dei deputati Fumagalli Carulli ed altri, e la concorrente proposta di legge n. 4758, il Governo ribadisce la posizione assunta in Commissione, facendo presente che il Senato è impegnato a varare un provvedimento globale per la ridefinizione di tutte le circoscrizioni giudiziarie. Pertanto, sulla proposta di legge richiamata il Governo si rimette alla decisione dell'Assemblea.

Per quanto riguarda infine la proposta di legge Violante ed altri n. 5393, riguardante l'impiego di laureati in giurisprudenza come assistenti dei pubblici ministeri, come è stato sottolineato dal relatore e dallo stesso proponente, non essendo ancora definito in termini reali l'orientamento della Camera, il Governo si riserva di esprimere più specificamente il proprio parere anche con emendamenti tendenti a dare soddisfazione ad una richiesta legittima. È tuttavia evidente che tale richiesta deve essere inquadrata nell'ordinamento giudiziario nel suo complesso, onde evitare pericolosi equivoci.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, poiché la Commissione non ha ultimato l'esame del disegno di legge n. 5496, di cui al punto 2 dell'ordine del giorno, la relativa discussione è rinviata ad altra seduta.

Ordine dei giorni della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 19 marzo 1991, alle 10:

1. — *Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede legislativa.*

2. — *Discussione dei progetti di legge:*

LABRIOLA ed altri — Divieto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero (2851).

Divieto d'iscrizione ai partiti politici per magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, gli appartenenti alle forze di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero (3830).

ALTISSIMO ed altri — Divieto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari, gli agenti di polizia e i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero e norme sull'elettorato passivo (4332).

Relatore: Del Pennino.

3. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 1° marzo 1991, n. 60, recante interpretazione autentica degli articoli 297 e 304 del codice di procedura penale e modifiche di norme in tema di durata della custodia cautelare (5496).

(Relazione orale).

La seduta termina alle 18,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELL'ASSEMBLEA
DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
PROF. TEODOSIO ZOTTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia dell'Assemblea
alle 20.35.*

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 18 MARZO 1991

COMUNICAZIONI

**Missioni vevoli
nella seduta del 18 marzo 1991.**

Becchi, Francesco Bruni, Cafarelli, Carlo Casini, Colombo, d'Aquino, De Michelis, Ebner, Felissari, Lenoci, Giacomo Mancini, Martino, Montecchi, Pellizzari, Rabino, Riggio, Rodotà, Scovacricchi, Stegagnini, Umidi Sala, Violante, Zarro, Zoso.

Annunzio di proposte di legge.

In data 15 marzo 1991, sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

POGGIOLINI: «Estensione agli odontoiatri delle prestazioni previdenziali gestite dall'Ente nazionale di previdenza e assistenza medici (ENPAM), e modifica dello statuto dell'Ente» (5547);

BIONDI: «Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione del relativo albo» (5548).

Saranno stampate e distribuite.

Annunzio di un disegno di legge.

In data 15 marzo 1991 è stato presentato alla Presidenza il seguente disegno di legge:

dal Presidente del Consiglio dei ministri:

«Disposizioni in materia di inquadramento nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri del personale delle qualifiche funzionali e di quelle ad esaurimento» (5546).

Sarà stampato e distribuito.

Trasmissione dal Senato.

In data 15 marzo 1991 il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il seguente disegno di legge:

S. 1524. — «Delegificazione delle norme concernenti i registri che devono essere tenuti presso gli uffici giudiziari e l'amministrazione penitenziaria» (*Approvato da quella II Commissione permanente*) (5549).

Sarà stampato e distribuito.

Cancellazione dall'ordine del giorno di un disegno di legge di conversione per decadenza del relativo decreto-legge.

Essendo trascorsi i termini di cui all'articolo 77 della Costituzione per la conversione in legge del decreto-legge 14 gennaio 1991, n. 7, il relativo disegno di legge di conversione è stato cancellato dall'ordine del giorno:

«Conversione in legge del decreto-legge 14 gennaio 1991, n. 7, recante modifiche al decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, in materia di repressione delle violazioni tributarie e disposizioni per definire le relative pendenze» (5372).

Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede referente.

A norma del comma 1 dell'articolo 72 del regolamento, i seguenti progetti di legge sono deferiti alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede referente:

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 18 MARZO 1991

alla III Commissione (Esteri):

S. 2420. — «Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione di Istanbul del 4 settembre 1958, concernente lo scambio internazionale di informazioni in materia di stato civile, fatto a Patrasso il 6 settembre 1989» (approvato dal Senato) (5480) (con parere della I e della II Commissione);

alla V Commissione (Bilancio):

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA: «Adeguamento alla normativa comunitaria della legge 1° marzo 1986, n. 64 'Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno'» (5493) (con parere della I, della X e della XII Commissione e della Commissione speciale per le politiche comunitarie).

alla X Commissione (Attività produttive):

PAZZAGLIA ed altri: «Contributi per il trasporto di alcuni prodotti e materie prime, semilavorati, macchine ed impianti interessanti la Sardegna» (5435) (con parere della I, della V e della IX Commissione);

alla XI Commissione (Lavoro):

ARMELLIN ed altri: «Modifica dell'articolo 238 del regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, per l'eliminazione del requisito della cittadinanza italiana per la nomina ad insegnante di scuola materna non statale» (5332) (con parere della I, della II e della VII Commissione);

DIAZ ed altri: «Disciplina degli accertamenti clinici per il personale civile e militare dello Stato» (5403) (con parere della I, della II, della IV e della XII Commissione);

Trasmissione di risoluzioni dal Parlamento europeo.

Il Presidente del Parlamento europeo ha trasmesso il testo di due risoluzioni:

«sulla riunione del Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 1990 a Roma» (doc. XII, n. 279);

«recante il parere del Parlamento europeo sulla diciannovesima relazione della Commissione delle Comunità europee sulla politica di concorrenza» (doc. XII, n. 280).

Questi documenti saranno stampati, distribuiti e, a norma dell'articolo 125 del regolamento, deferiti alle sottoindicate commissioni permanenti:

alla I Commissione (doc. XII, n. 279);

alla X Commissione (doc. XII, n. 280);

nonché per il prescritto parere, alla III Commissione e alla Commissione speciale per le politiche comunitarie.

Trasmissione dalla Corte dei conti.

Il Presidente della Corte dei conti, con lettera in data 13 marzo 1991, ha trasmesso, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, la determinazione e la relativa relazione sulla gestione finanziaria dell'Ente per la zona industriale di Trieste, per l'esercizio 1989 (doc. XV, n. 184).

Questo documento sarà stampato e distribuito.

Richieste ministeriali di parere parlamentare.

Il ministro delle finanze, con lettera in data 15 marzo 1991, ha trasmesso, ai sensi del comma 2, dell'articolo 1 della legge 26 marzo 1990, n. 62, lo schema di decreto legislativo concernente le Lotterie nazionali per l'anno 1992.

Tale documento è deferito, a' termini del comma 4 dell'articolo 143 del regolamento, alla VI Commissione permanente (Finanze), che dovrà esprimere il proprio parere entro il 17 aprile 1991.

Il ministro dei lavori pubblici ha trasmesso, ai sensi del comma 2 dell'articolo 2

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 18 MARZO 1991

della legge 1° dicembre 1986, n. 831, la variante al programma ed relativo piano finanziario per l'adeguamento alle esigenze operative delle infrastrutture del Corpo della Guardia di Finanza.

Tale documento è deferito, a' termini del comma 4 dell'articolo 143 del regolamento, alla VIII Commissione permanente (Ambiente) che dovrà esprimere il proprio parere entro il 17 aprile 1991.

Comunicazione di nomine ministeriali ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 14 del 1978.

Il ministro dell'Industria, del Commercio e dell'artigianato, a' termini dell'articolo 9 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, ha dato comunicazione del rinnovo del Consiglio Generale dell'Ente autonomo «Fiera del Levante» con sede in Bari.

Tale comunicazione è stata trasmessa alla X Commissione permanente (Attività produttive).

Trasmissione dal ministero degli affari esteri.

Il ministro degli affari esteri, con lettera in data 28 febbraio 1991, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, gli atti internazionali firmati dall'Italia i cui testi sono pervenuti al Ministero degli affari esteri entro il 15 febbraio 1991.

Questa documentazione sarà trasmessa alla Commissione competente.

Trasmissione dal ministro dell'Industria del commercio e dell'artigianato.

Il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con lettere in data 7 marzo 1991, ha trasmesso, ai sensi

dell'articolo 2, lettera d), della legge 15 dicembre 1971, n. 1240, come modificato dalla legge 5 marzo 1982, n. 84, copia delle delibere adottate dal Consiglio di amministrazione dell'ENEA in data 19 dicembre 1990, concernenti rispettivamente la partecipazione dell'Ente al Consorzio ambiente Sardegna l'una, ed al «CSRIRM - Consorzio di studi, ricerche ed interventi sulle risorse marine di Cesenatico», e alla società consortile «CO.RI.SA. S.r.l. - Consorzio ricerche Sardegna» con sede ad Alghero, l'altra.

Questa documentazione sarà trasmessa alla Commissione competente.

Trasmissione dal ministro del tesoro.

Il ministro del tesoro, con lettera in data 14 marzo 1991, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, la relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1991 (doc. XXXV, n. 15).

Questo documento sarà stampato e distribuito.

Annunzio di interrogazioni.

Sono state presentate alla Presidenza interrogazioni. Sono pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni.

Sono pervenute alla Presidenza dai competenti ministeri risposte scritte ad interrogazioni. Saranno pubblicate in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.