COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

XLVI.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 OTTOBRE 1965

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ZAPPA**

INDICE

PAG.

Congedi:

PRESIDENTE 637

Disegno di legge (*Discussione e rimessione all'Assemblea*):

Aumento dei limiti di valore della competenza dei pretori e dei conciliatori e del limite di inappellabilità delle sentenze dei conciliatori (*Approvato dal Senato*) (2625) 637

PRESIDENTE . . . 639, 646, 650, 651, 652
BOSISIO 644
BREGANZE 639
CACCIATORE 641, 649
COCCIA 643
DE FLORIO 645
GUIDI 649, 650
MARTUSCELLI, *Relatore* 637, 647
MILIA 646
MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. 647, 649, 651
PENNACCHINI 650
REGGIANI 644
ROMEO 645

Disegno di legge (*Seguito della discussione e rinvio*):

Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari (1525) 652

PRESIDENTE 652, 654, 656
COCCIA 655
DE FLORIO 654, 655
MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 652, 654, 655, 656

La seduta comincia alle 9,40.

DELL'ANDRO, *Segretario*, legge il verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo i deputati Amatucci e Ruffini.

Discussione del disegno di legge: Aumento dei limiti di valore della competenza dei pretori e dei conciliatori e del limite di inappellabilità delle sentenze dei conciliatori (Approvato dal Senato) (2625).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, approvato dal Senato: « Aumento dei limiti di valore della competenza dei pretori e dei conciliatori e del limite di inappellabilità delle sentenze dei conciliatori ».

Il Relatore, onorevole Martuscelli, ha facoltà di svolgere la relazione.

MARTUSCELLI, *Relatore*. Il disegno di legge al nostro esame, che ci è stato trasmesso dal Senato della Repubblica, si compone di due articoli ed apporta alcune modifiche al codice di procedura civile.

Innanzitutto viene elevato da 25 mila a 50 mila lire il limite di competenza del conciliatore. In effetti, il limite di lire 25 mila era stato stabilito dalla precedente legge 18 luglio 1956, n. 761, che aumentava il limite precedente di lire 10 mila stabilito con legge 12 maggio 1949, n. 273, che, a sua volta, elevava il limite

precedente di lire 5 mila, fissato dal decreto legislativo 5 aprile 1946, n. 247 che modificava il limite originario fissato dal codice di procedura civile in lire 2.500.

La seconda modifica introdotta con l'attuale disegno di legge è costituita dall'aumento del limite di valore della competenza in materia civile del pretore, che passa da lire 250 mila a lire 750 mila. Il limite di 250 mila lire era stato stabilito dalla citata legge del 1956, mentre il limite per le cause relative ad immobili era di lire 50 mila. La precedente legge del 1949 stabiliva rispettivamente la competenza di lire 100 mila per cause relative a mobili e di lire 50 mila per quelle di immobili, mentre il decreto legislativo del 1946 prevedeva un limite unico di lire 50 mila e, in origine, il codice di procedura civile un unico limite di lire 10 mila.

La terza modifica è costituita dall'aumento da lire 50 mila a lire 300 mila del valore per le cause relative a beni immobili per i quali il valore viene determinato ai sensi dell'articolo 15 del codice di procedura civile. In precedenza era stabilito il limite di 50 mila lire.

La quarta modifica consiste nell'aumento del valore delle cause per le quali il conciliatore giudica secondo equità da lire 10 mila a lire 20 mila e la conseguente inappellabilità delle relative sentenze. La legge del 1949 stabiliva il limite di lire 2 mila, mentre originariamente nel codice di procedura civile tale limite era di lire 600.

Per il resto il disegno di legge ripete esattamente quanto contenuto nella precedente legge del 1956.

I motivi del disegno di legge, per i primi tre punti (quelli riguardanti cioè l'aumento delle competenze del pretore e del conciliatore), traggono origine dalla svalutazione monetaria, per effetto della quale molte cause, che secondo il proposito del legislatore del codice di procedura civile e dei legislatori successivi avrebbero dovuto essere assegnate alla competenza dei conciliatori e dei pretori, sono invece rientrate, per effetto appunto della svalutazione della moneta, nella competenza dei tribunali, con la conseguenza di aumentare il lavoro su di essi gravante.

Scopo del disegno di legge è, principalmente, quello di distabilire un certo equilibrio tra le competenze dei tre uffici con uno spostamento di affari dai tribunali agli altri giudici. Si tratta, in sostanza, di un adeguamento delle competenze all'effettivo valore della moneta ed alla mutata realtà economica.

Tutti gli oratori intervenuti nel dibattito al Senato hanno concordato su questa necessità ed hanno anche lamentato un certo ritardo del legislatore nell'effettuare questi adeguamenti. Non può dirsi, a mio parere, che questo disegno di legge costituisca qualcosa di più, ossia un avvio ad una profonda riforma: è soltanto un provvedimento legislativo che, nel riparto delle competenze, vuole tenere conto della svalutazione monetaria.

Gli oratori intervenuti al Senato sono stati tutti d'accordo sulla necessità di ampliare la competenza dei conciliatori e dei pretori; dissensi sono sorti soltanto in relazione ai limiti della ripartizione delle competenze. Il disegno di legge governativo, nel testo originario, elevava la competenza dei conciliatori a lire 100 mila, e quella dei pretori a un milione. La Commissione giustizia del Senato aveva ridotto a metà tale limite e, cioè, rispettivamente a 50 mila lire per i conciliatori e 500 mila lire per i pretori. Il Senato, a conclusione del dibattito svoltosi in Aula, ha ritenuto di confermare la riduzione relativamente alla competenza dei conciliatori, motivandola con considerazioni sulla capacità giuridico-tecnica di molti conciliatori e sull'inefficienza o addirittura sull'inesistenza in alcuni piccoli centri di questi giudici.

Alcuni senatori sono stati contrari alla riduzione operata dalla Commissione, sempre per ciò che riguarda i primi due punti.

Anche sul terzo punto, relativo alle cause per i beni immobili, sia era proposto una riduzione da 300 mila lire a 200 mila lire, ma il Senato ha approvato soltanto un emendamento tendente ad elevare la competenza del pretore a 750 mila lire. In definitiva le due questioni delle quali più si è discusso al Senato sono state risolte nel senso di fissare il limite in lire 50 mila per i conciliatori e in lire 750 mila per i pretori.

Nel corso della discussione al Senato si è accennato anche ad altri temi di grande interesse, come la necessità di un diverso criterio di reclutamento e di selezione dei conciliatori in relazione alla lamentata inefficienza di questi uffici, una volta di enorme importanza, inefficienza che, appunto, ha fatto approvare il dimezzamento del limite massimo delle loro competenze per valore rispetto al disegno di legge governativo.

Si è sostenuta la necessità di distribuire meglio i giudici, di rivedere le circoscrizioni giudiziarie, di riformare il codice di procedura civile. Sono stati lamentati alcuni inconvenienti, come il continuo avvicendamento dei magistrati nei tribunali, il che determinerebbe oltre alle cause di ordine generale, un eccessivo rallentamento dei lavori negli uffici

giudiziari. Si è sottolineata la necessità di aumentare il numero dei cancellieri e la dotazione degli uffici con moderne attrezzature meccaniche. Sono state affacciate proposte anche originali, che hanno suscitato una certa reazione, come quella relativa all'attribuzione di una indennità ai conciliatori e ai vicepretori onorari. Per la verità il punto che ha determinato le reazioni non è stato quello dell'indennità in se ma l'altro, relativo al modo di stabilire questa retribuzione o come gettone di presenza oppure in rapporto ai provvedimenti emanati, o in rapporto al lavoro svolto. Si è ancora sostenuta la necessità della riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura.

Penso che questi problemi di enorme importanza debbano essere affrontati nelle sedi apposite, ricordando che lo scopo del disegno di legge in discussione è limitato, anche se porta al notevole risultato di sgravare i tribunali di parte di quell'enorme lavoro che, attualmente, fa carico a questi uffici. Date queste finalità ritengo che il disegno di legge debba essere approvato nel testo votato dal Senato, proprio per le esigenze di non ritardare l'*iter* del disegno di legge.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

BREGANZE. Ringrazio il collega Martuscellli per averci dato un quadro adeguatamente comprensivo della situazione sia ricordando i precedenti, sia mettendo in evidenza le finalità che il disegno di legge si propone.

La questione dell'aumento del limite delle competenze dei conciliatori e dei pretori torna nella nostra Commissione dopo sei anni. Il problema, infatti, venne discusso il 12 novembre 1959 allorché fu esaminato un analogo disegno di legge, presentato dall'allora guardasigilli Gonella, inteso a portare rispettivamente a lire 500 mila e a lire 50 mila le competenze dei pretori e dei conciliatori. In quella occasione mi venne affidata la relazione, che fu favorevole nella sostanza, salvo talune riserve su punti particolari. Nello stesso giorno si svolse la discussione generale ed al termine fu avanzata la proposta di sentire il parere dei consigli forensi. Senonché tali pareri non sono arrivati o, a quanto mi consta, sono stati in parte poco favorevoli alla innovazione. Certo si è che a distanza di sei anni il problema di ripropone con l'immutata urgenza ed è quindi opportuno definirlo.

Mi sia consentito riprendere alcuni dei rilievi che in quell'occasione avevo avuto modo di fare e che, *mutatis mutandis*, mi pare conservino ancora una certa attualità. Dissi allora (e non è certo una cosa nuova nelle nostre discussioni) che uno dei rilievi maggiormente ricorrenti, quando si parla di giustizia, è quello della sua lentezza. Mi permettevo di ricordare come una tra le cause di questa situazione, indicata anche da esperti, fosse la insodisfacente distribuzione delle cause civili di primo grado. In materia vi era stata, per la verità, a breve distanza dalla seduta della Commissione cui faccio riferimento, una dotta relazione del deputato Rocchetti, ora vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, il quale con argomenti indubbiamenti suggestivi ci ricordava come parecchi anni addietro l'80 per cento della materia civile fosse trattato dai conciliatori. La cifra ci era sembrata sbalorditiva, ma dall'esame attento delle statistiche, e pur tenendo conto delle variazioni che il rito aveva avuto in quei decenni, risultava che i conciliatori avevano svolto un lavoro veramente imponente, il che certo non può dirsi per gli ultimi anni. Ricordo, anzi, che il deputato Rocchetti caldeggiava una elevazione notevole delle competenze dei conciliatori proprio in considerazione dei servizi che essi avevano reso in passato e che a suo giudizio, con alcuni accorgimenti di struttura, l'istituto avrebbe potuto rendere anche in avvenire.

Lo stesso deputato Rocchetti ebbe, allora, a rilevare come i tribunali fossero (e lo sono anche adesso) notevolmente congestionati di lavoro e faceva presente come il doppio fattore della durata e del costo dei giudizi costituisse un importante argomento a favore dell'aumento della competenza dei conciliatori.

In quella mia relazione mi permisi di fare alcune notazioni ricordando, tra l'altro, che nel 1865, quando venne elaborato il primo codice unitario, la competenza era stata fissata rispettivamente a 30 lire per i conciliatori ed a 500 lire per i pretori; sono cifre che oggi ci sembrano irrisorie ma che non lo erano allora. Nel 1882, rimanendo ferma la competenza dei pretori, si portò quella dei conciliatori a lire 100, fatto questo che dimostra come si sia avuta, allora, la preoccupazione di aumentare soprattutto la competenza dei conciliatori, elevandola di oltre tre volte.

Nel 1922 si fissò il limite di valore a lire 5 mila per i pretori ed a lire 400 per i conciliatori, per giungere, poi, alle cifre indicate nell'attuale codice di procedura civile e successive modifiche che il relatore, tanto opportunamente e con precisione, ha ricordato.

Mi permetto anche di far presente come già nel 1956, quando si approvò la modifica che fissò i valori in atto, il deputato Perlin-

geri, oggi senatore, chiese di portare il limite a lire 50 mila per i conciliatori e a lire 500 mila per i pretori; ragioni di opportunità e di saggezza fecero sì che ci si fermasse a quanto poi venne stabilito. Già allora appariva evidente che sarebbe stato necessario, dal punto di vista di un adeguamento alla svalutazione della moneta, aumentare i limiti di valore rispettivamente a 45 mila e 450 mila lire. È passato altro tempo ed il riferimento al rapporto monetario consiglia la elevazione di detti limiti.

Sempre in quell'occasione, mi permetto ricordare che il guardasigilli del tempo, ministro Moro, aveva posto allo studio una riforma organica del codice di procedura civile; ne era derivato un volume dal titolo: « Osservazioni e proposte sulla riforma del codice di procedura civile ». In quella pubblicazione, edita nel 1956, si trovano raccolti tutti i pareri espressi sia dalle corti d'appello, sia dalla Corte di cassazione, sia dal Consiglio nazionale forense e dalle università. Non tutti prospettavano una analoga cifra di aumento. Il Consiglio nazionale forense chiedeva di aumentare a 50 mila e 500 mila lire, rispettivamente, i limiti di valore della competenza dei conciliatori e dei pretori; alcune università suggerivano invece 30 mila lire e 500 mila lire. Tutti, comunque, chiedevano un aumento sia per alleggerire il lavoro dei tribunali, sia per un minor costo delle cause stesse, sia per una maggiore celerità del processo a vantaggio del cittadino che deve ricorrere alla giustizia.

Nel 1959 erano sorte, per la verità, preoccupazioni in ordine al lavoro che questa elevazione del limite di valore avrebbe potuto apportare alle preture (allora non si era ancora avuto quell'aumento degli organici che oggi è in via di attuazione). Si notava, però, quando nel 1956 venne deciso l'aumento del limite di valore della competenza del pretore da lire 100 mila a lire 250 mila per i beni mobili, che i risultati della espansione dei limiti furono soltanzialmente positivi poiché, secondo i dati statistici (con le riserve che questi possono comportare poiché i tempi cambiano), l'aumento medio del lavoro delle preture era stato del 15 per cento, tangente sopportabile e non tale da suscitare preoccupazioni.

Un più delicato problema era quello dei conciliatori. Il Consiglio nazionale forense, sempre nel 1959, avanzò talune perplessità. Si disse che l'emanazione del provvedimento si accompagnava da un lato alla necessità di migliorare questo organo della giustizia e, dall'altro, di attribuire al titolare di questa importante funzione una indennità. In quella occasione non si ritenne che l'argomento fosse facilmente superabile, ma oggi ritorna con maggiore urgenza e non posso che condividerne, in linea generale, i criteri ispiratori.

A titolo puramente personale devo dire che – mentre non vi è dubbio che è giusto portare ad almeno 50 mila lire il limite di valore della competenza dei conciliatori (se parecchi anni fa, anche con un reclutamento meno accurato erano capaci di attuare la giustizia fino al limite di 10 mila lire e prima ancora per una cifra minore, oggi, data la loro maggiore cultura e selezione, è indubbio che lo possano fare) – ho qualche perplessità per il limite assegnato al pretore.

Quelli che caldeggiano un più basso costo tecnico della giustizia potrebbero essere tentati di considerare giusta la cifra del limite di valore di un milione per competenza in materia civile del pretore. Al Senato, in Assemblea, è prevalsa la cifra di 750 mila lire, mediana tra quella del disegno di legge governativo e quella emersa dalla discussione in Commissione. Ho la preoccupazione che triplicare praticamente il limite di competenza attuale, portandolo a 750 mila lire, possa causare alle preture un lavoro che oggi non sono, ancora, in condizioni di affrontare. Se il limite di valore della competenza per il conciliatore rimane di 50 mila lire, confesso – senza smentire quello che all'inizio ho detto in ordine ai livelli proposti nel 1959 – che per i pretori personalmente sarei più favorevole ad un limite di 500 mila lire.

Nell'ipotesi che si addivenisse all'approvazione di questa mia proposta, vorrei sottolineare l'opportunità di una modifica di natura puramente formale. Ogni volta che ritocchiamo le competenze di un giudice, in specie del conciliatore e del pretore, anziché operare direttamente sugli articoli base 7 e 8 del codice di procedura civile, approviamo una legge autonoma. È vero che i compilatori dei codici, con diligenza e solerzia, in calce alla pagina indicano in base a quale legge una determinata cifra sia stata cambiata, ma credo che sarebbe meglio che fosse inserita in *locus materiae* la nuova cifra, modificando proprio gli articoli 7 e 8 del codice di procedura civile.

Ora, se eleviamo il limite di valore della competenza dei conciliatori e dei pretori, per debito di giustizia si renderà necessaria (ricordo che il 1° gennaio scadrà un certo periodo dopo il quale le tariffe dovranno essere riviste) una rettifica delle tabelle degli onorari professionali forensi, recentemente ritoccate

dal Consiglio nazionale e poi rese esecutive dal ministro.

Ho l'impressione che il modo con cui sono state compilate le tariffe precedenti ed anche quelle attuali non sia il più chiaro, il più preciso e il più rispondente alla diversità delle prestazioni; tariffe che erano e sono praticamente identiche sia per la redazione della citazione sia della comparsa di risposta. Vi sono delle sfasature che andrebbero eliminate. Il discorso varrebbe anche in materia extragiudiziaria dove la limitazione delle voci indicate rende assai difficile, ai compilatori delle parcelle e agli organi del Consiglio nazionale forense, una valutazione precisa dell'esattezza delle prestazioni.

Al di là della opportunità di questo provvedimento mi permetto di dire, come ha fatto il relatore, che ve ne sono anche altri che varrebbe la pena di affrontare, pur senza toccare i grandi temi della giustizia, che spero, a scadenza non lontana, si tradurranno in realtà. Non sarebbe male prevedere una indennità, entro certi limiti, per i conciliatori e, sempre entro certi limiti, anche per i vice pretori onorari. Si è detto, giustamente, che occorre rivedere le circoscrizioni ed il numero dei componenti i collegi giudicanti (che oggi passa dai cinque della corte di appello ai quindici delle sezioni riunite della cassazione) che non trovano riscontro se non in quel particolare organo costituito nel 1949 quando, per decidere delle cause di disdetta ai salariati agricoli, si è previsto che i pretori giudicassero con l'assistenza di sei esperti. È evidentemente una battuta, poiché si tratta di temi completamente diversi, ma credo che una revisione del numero dei componenti di detti collegi sia degna di rispetto. Pochi giorni or sono, insieme al collega Pennacchini, ho proposto che l'appello delle sentenze pretorili in tema di lavoro sia deferito non più alle corti di appello ma ai tribunali.

Quanto mi sono permesso di esporre non toglie alcun pregio al provvedimento al nostro esame. Pur avendo espresso le mie perplessità circa il limite di valore della competenza pretorile, sono favorevole all'approvazione del provvedimento.

CACCIATORE. La relazione al disegno di legge in esame afferma che una delle cause delle disfunzioni nell'amministrazione della giustizia civile è il ritardo manifestatosi nell'istituzione di un sodisfacente rapporto di adeguamento tra il processo della svalutazione monetaria ed il correlativo ampliamento dei limiti della competenza per valore. Affermo, ancora, che esiste il fenomeno della diminuita valutazione soggettiva della moneta, da cui deriva una contrazione dell'interesse individuale a promuovere processi di non rilevante utilità economica. In base a queste premesse il Governo giustifica l'aumento della competenza per valore dei conciliatori e dei pretori.

Il gruppo dei socialisti di unità proletaria, cui appartengo, in base alle suddette giustificazioni voterebbe senz'altro contro questo provvedimento se non vi fossero motivi più importanti e, innanzitutto, il principio, al quale è stato e sarà sempre fedele, di avvicinare quanto più possibile la giustizia al popolo. Nell'annunciare il nostro voto favorevole al disegno di legge, così come modificato dal Senato, non possiamo non fare alcuni rilievi, richiamando l'attenzione del Governo su importanti problemi strettamente connessi all'aumento delle competenze dei conciliatori e dei pretori.

Il primo problema è quello di rendere funzionali le preture. Se, oggi, una causa del valore tra le lire 250 mila e le lire 750 mila riesce ad essere definita, quando vi sia una precisa volontà da tutte le parti, in due anni, domani, per lo stesso giudizio dinanzi al pretore, si dovrà attendere diverse volte due anni. Causa di questi ritardi nelle piccole preture o, meglio, nelle preture distanti dal capoluogo, è la mancanza del titolare. A questo proposito desidero portare a conoscenza dei colleghi alcuni dati statistici di data molto recente, ossia al 30 settembre 1965, che riguardano le preture prive del pretore titolare. Riferite alle zone facenti capo ai distretti delle corti di appello, le sedi vacanti sono le seguenti: Ancona 8, Bari 5, Bologna 6, Brescia 4, Cagliari 13, Caltanissetta 11, Catania 4, Catanzaro 18, Firenze 4, Genova 1, L'Aquila 7, Lecce 6, Messina 1, Milano 4, Napoli 12, Palermo 6, Perugia 3, Potenza 9, Roma 7, Torino 13, Trento 3, Trieste 6, Venezia 4. In totale le preture prive di titolare ammontano a 155.

In queste preture si attende per mesi e mesi il titolare. Finalmente questi arriva, ma dopo un paio di udienze, che servono soltanto a smistare le cause nel frattempo accumulatesi, si trasferisce altrove. Si attende il nuovo titolare; questi giunge, tiene ancora un paio di udienze, poi viene a sua volta trasferito. E così si va avanti: meglio, non si va avanti!

È vero che molte volte si ricorre al vicepretore onorario. Dai dati statistici in mio possesso risulta che, fra le preture prima elencate, 103 sono rette da un vicepretore onorario e così si dà luogo ad un altro inconveniente: l'assommarsi nelle mani di questo

vicepretore, che è un avvocato, della quasi totalità delle cause e ciò per ragioni intuitive: cause che non possono essere trattate fino a quando la sede non sarà coperta dal pretore titolare.

Maggiori inconvenienti si verificheranno nella pretura del capoluogo o del centro industriale importante, ove alle cause di esclusiva competenza del pretore si aggiungeranno le numerose altre dovute all'aumento di valore, ma, innanzitutto, quelle relative alle controversie del lavoro.

Infine, vi sono sedi di preture che restano bloccate dalla neve per mesi e mesi, con la impossibilità per le parti di accedervi.

Difficoltà ancora maggiori si avranno per le cause di conciliazione, in quanto in molti comuni non si troveranno gli elementi capaci di assolvere alle funzioni di magistrato.

A questo proposito voglio ricordare quanto illustri colleghi dissero nella discussione relativa all'analogo disegno di legge n. 520 che ebbe inizio il 12 novembre 1959 e che non arrivò alla votazione finale. Il collega Breganze, relatore, in quella seduta ebbe fra l'altro a dichiarare: « Un problema più delicato invece è quello dei conciliatori; difficile e delicato perché non involge soltanto questioni di limiti di valore, ma anche considerazioni che toccano le strutture e la funzionalità stessa dell'istituto. Ho già detto che, secondo l'università di Sassari, di fronte alle difficoltà funzionali non tanto per quanto riguarda i conciliatori urbani quanto soprattutto per quelli rurali, la soluzione migliore sarebbe quella di istituire i conciliatori mandamentali o consorziali ».

Il deputato Paolucci ebbe a dire fra l'altro: « Sapete voi, onorevoli colleghi, che in un paese un conciliatore si è sentito offeso soltanto perché un avvocato gli aveva detto che era incompetente per una determinata materia e che poco mancò, per questo, di denunciarlo per oltraggio? ». Dal canto suo il deputato Valiante non mancò di esprimere le sue perplessità sul disegno di legge. « Il suo scopo – aggiunse – non dovrebbe essere quello di moltiplicare le cifre relative alla competenza per valore, ma quello di permettere una migliore distribuzione del lavoro. Per questo sarebbe forse necessario esaminare i dati statistici per stabilire agevolmente quante cause fino a 300, 400, 500 mila lire sono state trattate ordinariamente dai tribunali in relazione al territorio di ogni singola pretura, in un limite di tempo scelto come campione. Questo è stato il criterio seguito molto diligentemente dal collega Breganze. Condividendo le osservazioni fatte dal collega Preziosi anche io devo riconoscere che le cifre di 500 mila e di 50 mila, rispettivamente per i limiti di valore della competenza dei pretori e dei conciliatori, soprattutto quando ci si riferisce all'Italia meridionale, non sono una sciocchezza ». Con l'occasione – disse ancora il deputato Valiante – « Voglio auspicare una modifica delle attribuzioni dei conciliatori ed un criterio di scelta che abbia riguardo soprattutto alle qualità intrinseche. Anche io sono convinto della necessità di assegnare loro un compenso per evitare che le persone più qualificate siano rinunziatarie e le funzioni siano demandate, come accade il più delle volte, ai segretari comunali o addirittura agli applicati di segreteria ». Concludendo, il deputato Valiante presentò anche a nome di altri colleghi il seguente ordine del giorno: « La IV Commissione permanente Giustizia... auspica che i conciliatori siano scelti tra le persone idonee e munite almeno di licenza media inferiore e che possano ricevere una indennità per ogni udienza tenuta ».

Analoghe perplessità furono espresse dal deputato Olindo Preziosi in ordine all'istituto dei conciliatori.

A mia avviso il Governo, prima di portare al nostro esame questo disegno di legge, avrebbe dovuto aumentare l'organico dei giudici che espletano le funzioni di pretore facilitando, se necessario, l'accesso a questo primo gravoso passo sul cammino dell'attività giudiziaria. Il Governo doveva, inoltre, prevedere l'utilizzazione dei vicepretori onorari anche se è presente il titolare, fissando una indennità per ogni udienza o per ogni provvedimento. Doveva, infine, modificare l'articolo 23 dell'ordinamento giudiziario circa la nomina del conciliatore e chiedere gli stessi requisiti fissati per la nomina a vicepretore. Si osserverà che più difficile sarebbe trovare in certi paesi il laureato in legge o il notaio disposti ad esercitare le funzioni di conciliatore per cui la modifica dovrebbe, quindi, prevedere la possibilità di reperire gli elementi adatti in comuni viciniori (a questo proposito si potrebbe accogliere il suggerimento avanzato anni addietro dall'università di Sassari), fissando una congrua indennità per tutti i conciliatori.

Nella discussione sul bilancio della giustizia svoltasi nel 1962, presentai in Aula un ordine del giorno, che fu approvato all'unanimità, per l'attribuzione di un'indennità ai conciliatori; ma l'ordine del giorno è rimasto lettera morta, come avviene da un certo tem-

po a questa parte per tutti gli ordini del giorno.

Il rilievo principale che da noi si prospetta è che, fino a quando il tribunale delle acque, il tribunale dei minorenni, la magistratura del lavoro, l'avvocatura dello Stato permarranno nella sede della corte di appello – lontana molte volte anche duecento chilometri da paesi compresi nel distretto della corte stessa – e resterà la competenza esclusiva del tribunale per le cause agrarie, per le separazioni personali e per le cause – oggi numerosissime e tali da coprire in alcune udienze l'intero ruolo – di assistenza e previdenza (e cioè cause contro o ad istanza dell'I.N.P.S., dell'« Inam » e dell'« Inail »), è chiaro che resta vana anche la motivazione che noi diamo al nostro voto favorevole, e cioè la necessità di avvicinare sempre più la giustizia al popolo.

Tenga conto il Governo di queste nostre osservazioni e ne tragga le dovute conseguenze, se non si vuole che aumenti la sfiducia dei cittadini verso l'amministrazione della giustizia e se non si vuole che l'ondata di qualunquismo mortifichi anche quello che deve essere il presidio di ogni vivere civile e democratico, e cioè il sentimento della giustizia, e non della faida.

Dal punto di vista della tecnica legislativa ritengo che l'articolo 2 debba essere formulato in modo da riconfermare che sono appellabili, senza limite di valore, le sentenze che abbiano risolto questioni attinenti a difetti di giurisdizione o ad incompetenza.

Richiamo, infine, l'attenzione della Commissione sulla necessità di procedere, dopo l'approvazione di questo disegno di legge, all'adeguamento delle tariffe professionali.

COCCIA. Le giustissime questioni, degne della più attenta considerazione, sollevate dal deputato Cacciatore ci inducono a valutare il provvedimento con molta cautela. In verità, se si può essere d'accordo con il collega Breganze quando sostiene che una misura di queto genere poteva forse essere adottata prima, è altresì vero che, oggi, a circa dieci anni di distanza dal 1956, questo disegno di legge, che importa conseguenze abbastanza profonde nella vita dell'amministrazione della giustizia, ha tutti gli aspetti negativi di un provvedimento di mero carattere razionalizzatore, non risolutivo, che si muove nella modesta economia dell'attuale sistema procedurale, che tutti giudichiamo inefficiente, e che ha la giustificazione politicamente abbastanza angusta di semplice adeguamento al mutato valore della moneta.

La giustificazione governativa si muove unicamente in direzione dell'esigenza di rapportare la competenza per valore all'aumento del costo della vita, alla svalutazione della moneta, alla necessità di sollevare i tribunali dal sovraccarico di lavoro giudiziario, come da tutti viene riconosciuto. Il punto però è un altro. Se dev'essere affermato il principio, che noi condividiamo, che l'aumento della competenza per valore non può essere considerato esclusivamente in termini di adeguamento monetario, ma uno strumento per consentire il conseguimento di una più rapida ed efficiente giustizia e, quindi, anche per la democratizzazione, oltre ad intervenire efficacemente nella riduzione dei costi della giustizia (questione non ultima e di non poco conto), va altresì detto che questo problema non si risolve esclusivamente con un aumento dei limiti di valore.

L'aumento di competenza per valore viene considerato dal Governo unicamente come un fatto tecnicistico ma non risolve il problema di assicurare l'avvicinamento della giustizia ad una più ampia sfera di cittadini, ma fa permanere, per molti, una situazione di denegata giustizia. L'attuale pesantezza del sistema procedurale fa sì che il cittadino non ricorra al giudice, sottoponendosi spesso ad arbitrati o transazioni jugulatorie.

La misura dell'aumento della competenza per valore non avrà lo scopo di ammodernare o snellire il procedimento giudiziario se non si affronteranno anche i due grossi problemi della riforma dell'ordinamento giudiziario e del codice di procedura civile. Fino a questo momento siamo ancora al questionario con le 97 domande inviato alle più importanti università ed organismi giudiziari del nostro paese. Sarà necessario, inoltre, provvedere ad una diversa articolazione della figura del giudice di pace, del giudice onorario, del giudice elettivo, anche in ossequio alla nostra Costituzione, così come è stato recentemente chiesto in congressi e da organismi scientifici.

Una particolare considerazione merita il vigente istituto del conciliatore che la stessa relazione governativa denuncia ormai affetto da atrofia funzionale. Il Governo, con il provvedimento al nostro esame, non ha saputo offrire concrete misure per il superamento delle sue attuali deficienze. Nella relazione governativa e nell'intervento del ministro Reale al Senato, non troviamo alcun accenno all'impellente esigenza di modificare questo istituto che, attualmente, tutti riconoscono paralizzato e che a causa dell'aumento della competenza per valore chiede una sua riattivazione su basi completamente nuove. Su

basi, cioè, che tendano ad assicurare la sicurezza, la fiducia, elementi capaci, ma soprattutto permettano il sorgere di un nuovo conciliatore che risponda alle esigenze democratiche del paese. Non a caso il deputato Breganze ha ricordato l'esperienza dell'Italia risorgimentale in cui il conciliatore aveva una area giurisdizionale molto vasta. È, inoltre, da tener presente che questo istituto nacque su basi democratiche, persino su basi elettive. È necessario che da parte del Governo si abbia una parola nuova, un impegno preciso.

Richiamo l'attenzione della Commissione sull'onere che l'istituto del conciliatore determina a carico dei comuni. Ove si tenga conto della situazione di dissesto degli enti locali, è evidente che se l'aumento del limite di valore della competenza del conciliatore non è accompagnato da un adeguato provvedimento inteso a consentire che i comuni siano in grado di ottemperare alle crescenti esigenze che ne deriveranno, non risolveremo il problema della sua atrofia funzionale, ma lo aggraveremo con conseguenze veramente serie per il cittadino che chiede giustizia.

Mentre siamo favorevoli all'aumento di competenza per valore (e non avremmo respinto gli aumenti più elevati proposti dal Governo), non possiamo non esprimere preoccupazioni e riserve perché 155 preture, in gran parte nel Mezzogiorno d'Italia, sono prive di titolare, come ha denunciato il deputato Cacciatore. Questo disegno di legge non corrisponde, alle misure che dovevano essere prese a seguito del recente provvedimento della soppressione di alcune preture nel nostro paese. L'aumento dei limiti di valore, anche per i pretori, rende più valida la nostra critica e dimostra la necessità del permanere nel nostro paese di numerose preture.

Si rende, poi, improcrastinabile un aumento degli organici dei cancellieri e degli ausiliari oltre alla soluzione del problema della dotazione agli uffici di moderne attrezzature tecniche. È un fatto che tutte le misure che dovevano essere prese per il potenziamento delle preture, la cui giurisdizione è stata ampliata, non si sono avute.

Le nostre considerazioni, che si muovono su un terreno positivo nel valutare l'esigenza di nazionalizzare i servizi, non possono, però, non denunciare come il provvedimento presenti alcune grosse lacune, da noi indicate sul piano critico. Il nostro atteggiamento di positiva valutazione del provvedimento è accompagnato da sollecitazioni e richieste pressanti. Il Governo deve assumere concreti impegni nella direzione del potenziamento delle preture, della trasformazione dell'istituto del conciliatore e, più in generale, sui problemi della riforma del nostro codice di rito.

BOSISIO. Sono d'accordo sulla necessità, prospettata anche in Senato, di una trasformazione dell'istituto del conciliatore, poiché, con l'aumento dei limiti di valore, credo che più non risponda adeguamento allo scopo.

Mi sia permesso ricordare un episodio che conferma l'opportunità di detta riforma. In un momento di buonumore, in una causa per il pagamento di una maggiore quantità di acqua, ho sollevato davanti al giudice conciliatore una eccezione di incompetenza per materia, sostenendo la competenza del tribunale delle acque... Ho dovuto, poi, dire che si trattava di una battuta poiché il giudice conciliatore stava emettendo una declaratoria di incompetenza per materia!

Ho constatato con piacere che il Senato ha ridotto il limite di valore della competenza del giudice conciliatore da lire 100 mila a lire 50 mila.

Allo stato, ritengo che il disegno di legge debba essere approvato nel testo che ci è pervenuto dall'altro ramo del Parlamento, altrimenti l'esigenza di adeguare al valore della lira la competenza dei magistrati sarebbe frustrata e resterebbe inoperante per parecchio tempo.

REGGIANI. Il provvedimento deve essere approvato senza apprezzabili esitazioni, poiché soddisfa esigenze di carattere pratico. Tutti sanno quali siano gli inconvenienti e le deficienza che attualmente si riscontrano nell'attività giudiziaria.

Non è la considerazione di generico disagio in cui si trova l'attività giudiziaria che, più di ogni altra, consente di manifestare perplessità in ordine all'approvazione del disegno di legge.

Penso, invece, che questo provvedimento varrà ad alleviare lo stato di disagio, perché non vi è alcun dubbio che il disegno di legge tiene conto di un fenomeno che si manifesterà nei prossimi mesi e, cioè, della preoccupante diminuzione dei magistrati di tribunale che si verificherà per effetto del loro passaggio alle corti di appello, per cui è da prevedere che, nel prossimo futuro, ci troveremo di fronte ad un'organica carenza di magistrati di tribunale.

D'altra parte non credo possa essere pericoloro affidare ai pretori la trattazione delle cause fino al limite di 750 mila lire ché, semmai, sarei stato del parere di andare anche oltre, sino ad arrivare ad un milione di lire, come previsto dal disegno di legge.

Non ritengo che da questo provvedimento deriverà un allarmante aumento del lavoro giudiziario a carico dei pretori. Vi sono, infatti, alcune preture che risentiranno notevolmente delle conseguenze di questa nuova legge, ma nella grande maggioranza dei casi sarà possibile assorbire convenientemente il maggior lavoro che deriverà dall'aumento di competenza. Sappiamo benissimo che vi sono molte, moltissime, forse troppe preture che esplicano un lavoro estremamente scarso; ciò, naturalmente, non per colpa del magistrato o del cancelliere ma semmai, lo ammetto, di chi ancora non ha provveduto (anche per colpa nostra, riconosciamolo!) ad una ridistribuzione delle circoscrizioni pretorili, così come il lavoro e l'opportunità organizzativa suggerirebbero.

Il Governo farà bene a prendere in esame l'opportunità di rivedere l'istituto dei giudici conciliatori. È un istituto importantissimo e delicato e che, essendo costituzionalmente collegato agli ambienti politico-amministrativi delle circoscrizioni nelle quali si svolge, risente maggiormente di certi condizionamenti che, talora, sono anche pericolosi. Nessuno pensa di sganciare la nomina dei giudici conciliatori da determinati criteri (e voi sapete tutti, onorevoli colleghi, quali siano); è certo, però, che il giudice conciliatore deve avere un livello tale di preparazione, di moralità, di stima, di rispetto, da essere sottratto, anche da parte dell'opinione pubblica locale, a qualsiasi riserva o dubbio in ordine e alla sua competenza ed alla sua piena indipendenza ed obiettività.

ROMEO. Pur associandomi alle riserve espresse da altri colleghi, desidero esprimere parere favorevole all'approvazione di questo provvedimento, sebbene sia convinto che esso non risolva la crisi della giustizia. Non posso, però, non rilevare che in tale campo si impone una riforma di fondo. Il collega Cacciatore ha già fatto alcune esemplificazioni e, dal mio canto, mi permetto di richiamare l'attenzione dei colleghi sulle questioni riguardanti la previdenza ed i contributi sociali. Come avvocato di uno di questi istituti devo rilevare che, con profondo rammarico, assisto a vertenze giudiziarie per il recupero di poche migliaia di lire di contributi (dato che questi istituti perseguono i morosi anche per 5 o 10 mila lire). Questa è una materia che i tribunali hanno quale competenza esclusiva, per cui accade che, oltre ai contributi, i morosi siano costretti a pagare spese giudiziarie e competenze di avvocato che superano spesso del triplo l'importo dei contributi. Ecco, perché, auspico che vengano modificate le attuali norme in materia di vertenze riguardanti la previdenza e l'assistenza malattie.

DE FLORIO. Il collega Coccia ha esposto in termini molto completi la posizione del gruppo comunista, cui apportengo, in ordine a questo disegno di legge; posizione sostanzialmente e chiaramente favorevole all'approvazione del disegno di legge, non soltanto in vista di un adeguamento delle competenze al deprezzamento della moneta ma anche in funzione di un decentramento dell'amministrazione della giustizia. Giustamente il collega Coccia ha, però, sottolineato come questo provvedimento, preso isolatamente e non coordinato con il tema più importante e più ampio della riforma dell'ordinamento giudiziario e della riforma del codice civile, presenti aspetti che, allo stato delle cose, non possono non preoccuparci.

Manca a tutt'oggi, a quanto mi risulta, un'indagine approfondita di una situazione di fatto che è indiscutibile e che risulta da alcuni dati fornitici dal deputato Cacciatore. In sostanza le preture, nella maggior parte dei casi, non sono in condizione di sbrigare la mole di lavoro ingentissimo che già esiste.

Troppo spesso si è agito con provvedimenti frazionati, parziali, privi di una prospettiva generale. È stato fatto, ad esempio, un lavoro enorme per l'eliminazione di alcune preture che si ritenevano inefficienti; ma se questa revisione fosse stata fatta tenendo presente l'attuale disegno di legge e l'aumento di competenza dei pretori che esso prevede, sono certo che molte di quelle preture non sarebbero state soppresse.

Vi sono numerose preture carenti di titolare o con titolari che prestano servizio in modo discontinuo e con la precisa idea di andarsene al più presto che, magari, introitano cause che non sono soltanto mature ma addirittura in stato di decomposizione al solo scopo di rimetterle sul ruolo con una scusa qualsiasi.

Con questo provvedimento di legge non faremo che aggravare la situazione di inefficienza, se non addirittura di caos, di queste preture (e ognuno di noi, con la sua esperienza professionale, sa che l'Italia conta un numero notevole di queste situazioni).

Mi domando, quindi, se questo tipo di provvedimento, che pur riteniamo giusto ed anzi quasi indispensabile, non creerà, nell'amministrazione della giustizia, disfunzioni che potrebbero rivelare caratteristiche veramente allarmanti.

Chiediamo, perciò, in primo luogo se il Governo abbia tenuto presenti, ai fini di un coordinamento di tutto il lavoro, queste situazioni che si verranno a creare; e, poi, se il Governo stesso sia disposto a dichiarare che intende affrontare il problema della riforma dell'ordinamento giudiziario, che riveste un urgenza straordinaria. Al riguardo ci riserviamo di presentare un ordine del giorno.

Se non risolveremo questi problemi generali l'attuale provvedimento, anche se giusto, potrà veramente determinare situazioni di caos ed accentuare la paralisi della giustizia.

MILIA. Riprendendo le proteste che da più parti convergono verso il Ministro di grazia e giustizia e verso il Governo, desidero osservare che se vi è un ministero che presenta provvedimenti isolati e non coordinati è proprio quello di grazia e giustizia: ha presentato disegni di legge per l'uso del registratore nelle aule giudiziarie, per l'aumento di competenza dei conciliatori e così via, ma non affronta, nonostante le pressioni dei parlamentari, degli ordini forensi, dei magistrati, i problemi di fondo della giustizia.

Un'esempio tipico di mancanza di coordinamento è il provvedimento per la soppressione di circa ottanta preture, che avrebbe avuto una diversa applicazione se contestualmente si fosse discusso dell'aumento delle competenze dei pretori e dei conciliatori. Non si è tenuto presente, poi, nell'impostazione del disegno di legge al nostro esame, del fatto ricordato dal deputato Cacciatore, e cioè dell'elevato numero di preture senza titolare. Se non si ovvia a questo inconveniente, non si rispetta il diritto del cittadino ad avere giustizia dallo Stato, né lo Stato adempie ad uno dei suoi essenziali doveri, quello di rendere giustizia a coloro che la chiedono.

Se facessimo una statistica dei comuni privi di conciliatore e se a questi aggiungessimo quelli aventi sede nel territorio di preture prive di titolare, giungeremmo alla conclusione che milioni di cittadini italiani sono nell'impossibilità di chiedere giustizia.

Devo, quindi, elevare una vibrata protesta, che fa eco alle numerose già avanzate da altri, per il ritardo con cui si affrontano nel nostro paese i problemi della giustizia, verso i quali il Governo dimostra un'insufficiente responsabilità. È veramente giunto il tempo che il problema della giustizia, che sta alla base della nostra vita sociale, sia seriamente affrontato.

Quanto al disegno di legge al nostro esame, preannunzio il mio voto favorevole, pur esprimendo l'avviso che esso non contribuirà a migliorare sensibilmente l'amministrazione della giustizia.

PRESIDENTE. Prima di dar la parola al Relatore desidero fare una breve dichiarazione.

Personalmente rinunzio alla presentazione di un emendamento relativo al limite della competenza del pretore sotto il profilo della competenza per valore in tema di immobili, materia in cui insorgono, effettivamente, talune incongruenze. La legge sulla montagna, come noto, esonera dai tributi determinati beni posti ad altezza superiore ai 700 metri; ora sorgono difficoltà nella determinazione del valore di questi immobili e, quindi, l'attribuzione delle cause. È pur vero che l'articolo 15 del codice di procedura civile stabilisce che il giudice determina il valore della causa desumendolo dagli elementi acquisiti agli atti, ma è altrettanto vero che questi elementi, normalmente, scarseggiano e che anche quando esistono, i documenti di compravendita non rappresentano una base attendibile perché, per ragioni fiscali, il più delle volte non viene denunziato l'esatto valore.

Comunque per tutte le ragioni che sono state qui prospettate e soprattutto per quelle che ineriscono alla preoccupazione di un aumento di lavoro delle preture in rapporto alle competenze già funzionalmente demandate al pretore dall'articolo 8 del codice di procedura civile ed a quelle che vengono ad esso assegnate in conseguenza dell'aumento del limite di valore che andiamo ad approvare, rinunzio – come ho detto – alla presentazione di detto emendamento.

Prospettando questo problema ho desiderato concorrere, nello spirito che ha animato la discussione, a dare un contributo per una analisi più approfondita della situazione. Spero che la questione venga considerata dal legislatore e dal Governo; probabilmente la sede più giusta sarà quella della riforma del codice di procedura civile.

Desidero associarmi ad alcune considerazioni e sollecitazioni. Talune sono state rivolte al potere legislativo (quindi a noi stessi), altre al potere esecutivo, come quella di un intervento, che ritengo urgente, per completare gli organici delle preture, in modo da permettere realmente il pratico sviluppo del lavoro, diversamente si potrebbero creare altri squilibri. La situazione, sottolineata dai colleghi Reggiani e Breganze dimostra che nelle preture delle grandi città e in qualche altra località si hanno notevoli ingorghi di lavoro mentre nelle preture delle piccole città il lavoro non è molto. Credo che il Governo

dovrà tener conto della necessità di interventi di carattere pratico proprio la dove il lavoro non può essere assolto con maggiore rapidità.

MARTUSCELLI, *Relatore*. Giustamente il deputato Breganze ha prospettato l'esigenza di una modifica di carattere formale all'articolo 1. Si sarebbe dovuta usare la formulazione tradizionale: « Il primo comma dell'articolo 7 del codice di procedura civile, è modificato come segue: Il conciliatore è competente, ecc. ». Qualora il disegno di legge dovesse ritornare per altra ragione al Senato sarei d'accordo con la sua proposta di emendamento.

Quanto al problema del reclutamento dei magistrati in generale, deve riconoscersi che è una delle questioni più delicate insieme a quelle che concernono il Consiglio superiore della magistratura, ed il sistema di promozione dei magistrati stessi.

Si è sempre lamentato il ripetersi, nello stesso anno, di più bandi di concorso perché ne deriva l'assunzione di elementi non selezionati. Una volta i concorsi erano banditi ogni due anni e tra i nuovi laureati si potevano scegliere i migliori. Un rimedio radicale per risolvere il problema del reclutamento consisterebbe in un aumento del numero dei magistrati onorari, anche se non sono dei tecnici. Non tutti sono d'accordo, in via di principio, di rinunciare al tecnicismo del giudice, ma se si vuole avvicinare sempre più il popolo alla giustizia, e viceversa, sarà anche opportuno rinunciare a specifiche capacità giuridiche dato che, specie nelle cause di minore importanza, può avere maggior valore un sollecito intervento di un giudice normale anziché un intervento tardivo perché tecnico e molte volte staccato dalla realtà giuridica effettiva.

Ci si deve preoccupare essenzialmente della vera indipendenza del giudice dall'esterno ed anche dall'interno della magistratura. La sua indipendenza di giudizio è, effettivamente, la prima condizione per un obiettivo esercizio della funzione giurisdizionale. Un magistrato, il quale manchi di tecnica, è sempre un giudice se realmente rende giustizia; non lo è, invece, se manchi di indipendenza per soggezione esterna o anche interna.

Sono d'avviso che debba essere rivisto il criterio di reclutamento dei magistrati, specialmente di grado inferiore, limitando la presenza di quelli di carriera ai colleghi e sottraendo loro la competenza per quanto riguarda il maggior numero di affari civili e anche penali. Si raggiungerebbero così due risultati: di risolvere il problema del reclutamento e di avvicinare la giustizia al popolo, sia dal punto di vista territoriale, sia da quello funzionale.

Comunque, anche questo problema è allo studio e sarà affrontato in sede di commissione per l'ordinamento giudiziario insieme agli altri argomenti riguardanti il compenso ai conciliatori ed ai pretori nonché alla estensione dei loro poteri.

Desidero sottolineare che tener conto della svalutazione significa ritornare ad una concreta ripartizione della competenza in base al valore effettivo della moneta e, in sostanza, decentrare il lavoro giudiziario dai tribunali ad organi giudiziari minori.

Sono contrario a riportare il limite di valore della competenza del pretore a lire 500 mila; quando si è discusso a lungo ed una decisione è stata resa da un ramo del Parlamento, ritengo che non si debba modificarla tranne che per motivi particolarmente gravi.

Si è affermato che il provvedimento concernente l'aumento dei limiti di valore doveva esser approvato prima dell'altro riguardante la recente soppressione di alcune sedi pretorili. I provvedimenti si adottano allorche vengono a maturazione! Non vi è un prima e un dopo.

Indubbiamente, se si fosse potuta affrontare la materia nel suo insieme, sarebbe stato meglio, ma ciò non è stato possibile.

Circa la questione dell'indennità da attribuire ai conciliatori, va rilevato che oggi una simile proposta solleverebbe problemi di spesa e ritarderebbe l'approvazione del presente provvedimento.

Il deputato Coccia ha sollevato il problema dei giudici di pace, questione da tempo assai dibattuta, mentre il collega Reggiani si è mostrato preoccupato per l'esodo dei magistrati di tribunale. In merito va ricordata la cosidetta « proposta Breganze » che ha segnato una tappa notevole sulla via dell'adeguamento dell'ordine giudiziario alla Costituzione repubblicana.

Il deputato Romeo ha sollevato una questione molto importante, come quella delle cause in materia di previdenza e di assistenza. Anche su tale questione, come sugli altri problemi estremamente gravi sui quali è stata richiamata l'attenzione della Camera, dovremo ritornare in sede competente.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. La discussione è stata molto ampia ed ha rivelato un fatto, in un certo senso, paradossale: il disegno di legge ha in-

contrato sostanzialmente il consenso di tutti (nel merito nessuno lo ha rifiutato), ma ha fornito l'occasione per una serie di proposte e di rilievi di per sé estranei all'oggetto della discussione e che hanno ampliato il discorso fornendo, talvolta, occasione alla polemica. L'opinione espressa, in sostanza, è che sia bene approvare questo disegno di legge ma che occorre anche affrontare numerosi altri problemi.

In un certo senso il valore di questo disegno di legge, anche al di là del merito, sta proprio nel fatto che esso, pur nei suoi modesti limiti, apre uno spiraglio ai problemi di fondo della giustizia, mette in movimento un processo che tutti ci auguriamo arrivi a favorevoli sviluppi

Credo, tuttavia, che in materia di amministrazione della giustizia non vi siano soluzioni precostituite ma che esse sorgano appunto dal dialogo e dal confronto delle idee. Del resto il Governo non è indifferente a questi problemi e, al riguardo, devo contestare l'affermazione del deputato Milia secondo il quale l'azione del Governo sarebbe disorganica e non coordinata. Per controbattere questa affermazione ricordo il disegno di legge sulla riforma del codice di procedura penale e le discussioni in corso sulla riforma del codice di procedura civile. Bastano questi fatti, queste volontà di riforma organica, a smentire l'accusa di frammentarietà e disorganicità degli interventi del Governo. Numerosi altri provvedimenti, seppure parziali, dimostrano la concreta volontà del Governo di affrontare i problemi della giustizia.

Restano, tuttavia, aperti alcuni importanti problemi, a cominciare da quelli dell'ordinamento giudiziario e dell'organizzazione di questo potere (Consiglio superiore della magistratura, sistema di promozione dei magistrati). Alcuni sono già stati affrontati, sia pure solo in parte, come è accaduto per la promozione dei magistrati, sotto la spinta di certe esigenze obiettive.

Ora, si può dissentire dalla linea seguita dal Governo ma non si può seriamente contestare che esso abbia, almeno, dato prova di una viva sensibilità per i problemi della giustizia e della volontà di affrontarli.

Anche per quanto riguarda il problema principale, quello dell'ordinamento giudiziario, abbiamo fissato un termine perentorio all'apposita Commissione che si era costituita già prima della formazione di questo Governo. Questo termine è stato rispettato ed oggi abbiamo, finalmente, proposte concrete da studiare attentamente.

Si tratta, tuttavia, di problemi che non possono essere risolti in breve tempo, né da un solo Governo, e nemmeno solo dal Governo, perché precise responsabilità incombono anche sul Parlamento e su tutti i gruppi politici, e non soltanto su alcuni di essi. La soluzione deve essere ricercata attraverso un processo dialettico in cui ciascuno assume le proprie responsabilità, chi sta al Governo e chi sta all'opposizione.

In questo quadro non posso accogliere alcuni rilievi del deputato Coccia (il cui intervento ho per altri versi apprezzato), là dove, ad esempio, ha affermato che non era opportuno procedere alla soppressione delle 86 preture che sono state abolite. È, infatti, incontestabile che uno dei problemi più seri che si pongono al nostro paese, nel quadro di un generale riordinamento degli uffici giudiziari, è proprio quello di adeguare l'organizzazione della giustizia alla nuova realtà sociale, ai movimenti di popolazione e alle trasformazioni della struttura economica. È un problema difficile, che va affrontato senza cedere a tentazioni settoriali, campanilistiche o corporative.

Il Governo ritiene di poter affermare con tutta tranquillità di avere la ferma volontà di affrontare tutti i temi di fondo della giustizia. Questo disegno di legge, intanto, apporta alcune utili innovazioni pratiche perché ampliare le competenze dei conciliatori e dei pretori significa contribuire ad un migliore espletamento della funzione giudiziaria.

Il deputato Cacciatore ha richiamato la nostra attenzione sull'aggravio di lavoro che ne deriverebbe per alcune preture in particolari condizioni; ma per ovviare a questo inconveniente il ministro della giustizia ha affermato al Senato, e io qui ribadisco, che è intenzione del Governo, avvalendosi dei suoi poteri, procedere con decreto alla modificazione delle piante organiche, ove ciò si rendesse necessario per mettere le preture in condizione di espletare i nuovi compiti che saranno loro affidati. Nell'ambito dell'attuale disegno di legge è questa l'assicurazione che abbiamo data al Senato e la rinnoviamo qui.

Quanto ai problemi più generali della giustizia in Italia, occorre tenere presente che essi si presentano in una duplice dimensione: quella della giustizia come servizio, con le sue esigenze di funzionalità, di aderenza al dato sociale, di rapidità e quella della giustizia, come potere, collegato ad una struttura che riveste una dignità autonoma e corrisponde ad un potere dello Stato, diverso da ogni altro. Queste due esigenze possono talora

non combaciare fra loro o addirittura apparire in contrasto. Quando si lamenta, ad esempio, il vuoto di certe sedi di pretura si dimentica quanto sia difficile spostare i magistrati, e ciò in omaggio a un fondamentale principio, quello della inamovibilità dei giudici. Molte difficoltà di funzionamento della amministrazione della giustizia derivano proprio dall'esigenza di salvaguardare quell'economia del giudice che è il presidio più sicuro dell'indipendenza dei magistrati.

CACCIATORE. Sta di fatto che la realtà è quella che io ho denunziata.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Occorre, però, rendersi conto delle cause che determinano certi fenomeni.

Nasce di qui il problema, sul quale più volte ha attirato l'attenzione della Camera il collega Pennacchini, cioè di assicurare quel momento unitario nello Stato, che consenta da un lato il massimo di indipendenza e di garanzia alla magistratura nel suo complesso e ad ogni singolo magistrato e, dall'altro, una riduzione ad unità per garantire l'efficienza nell'amministrazione della giustizia e la necessaria rapidità nel controllo del potere: questo è il problema più grave, a ben guardare, dello Stato moderno.

Per risolvere questo problema dobbiamo far crescere nel paese una coscienza severa e responsabile, senza la quale i problemi della giustizia non si risolvono, appunto perché rimangono catturati dal gioco puramente particolaristico e settoriale o corporativo delle categorie, delle zone, degli interessi.

Noi vi invitiamo a questa riflessione. Già in sede di riforma del codice di procedura penale e del codice civile abbiamo affrontato dei grossi temi che forniranno ancora occasioni più significative per allargare il nostro discorso.

Soprattutto per lo spirito di quanto ho detto credo di poter raccomandare l'approvazione del disegno di legge che intende urgentemente venire incontro ad alcune necessità. Per sottolineare di più le differenze e non lo sforzo costruttivo di una dialettica politica che vi è dall'una e dall'altra parte per giungere a certi risultati, non vorrei accadesse che si tentasse di bloccare anche questo piccolo passo in avanti che pone in movimento una politica diretta alla soluzione dei gravi problemi della giustizia.

GUIDI. Quanto sto per dire tende a delineare la mia presa di posizione, in conciliazione con lo spirito di una dichiarazione di voto.

Naturalmente mi avvalgo di questo diritto anche per dare una risposta conforme alle nostre cognizioni e allo spirito dei nostri argomenti, tenendo presente le osservazioni fatte dal rappresentante del Governo.

Credo di poter osservare che accontentarsi, oggi, che un disegno di legge offre lo stimolo per una discussione che investa i temi di fondo dell'ordinamento giudiziario, è davvero poco in quanto l'argomento è, di per sè, sufficiente a suscitare un dibattito in qualsiasi sede.

Vorrei anche osservare che, nel corso della discussione, non si è colto alcun pretesto per portarla su argomenti di carattere parziale o particolare.

La discussione muove dall'interno stesso del disegno di legge, proprio perché ne registra l'adeguatezza, e serve altresì a sottolineare che il disegno si muove in una direzione diversa rispetto al livello generale del dibattito ed anche alle soluzioni indicate.

Il collega Coccia ha fatto un preciso riferimento alla necessità di una diversa strutturazione del giudizio ricorrendo al giudice onorario e elettivo. È questo un tema avanzato già da tempo ed affermato anche dalla stessa associazione dei magistrati e sono state presentate varie possibilità di soluzione. Però di fronte a queste soluzioni, non basta dire che il dibattito è stato un'ottima ragione di approfondimento dei temi di base. Noi apprezziamo tutto questo, ma non c'è dubbio che dobbiamo giungere a delle conclusioni. È arrivato il momento di compiere delle scelte precise e non possiamo accontentarci del solo fatto che una denuncia sia sorta da questo dibattito. Tutto questo sarebbe stato molto interessante dieci o quindici anni fa, quando il problema aveva un ben diverso grado di maturazione ma, oggi, la necessità di risolvere rapidamente il problema e la intensità che ha raggiunto fanno sì che non è più sufficiente dire che abbiamo contribuito, con il nostro dibattito, alla soluzione astratta del problema.

Ecco, perché, riteniamo che si debba ancora partire da questo disegno di legge per fare un discorso chiaro; ecco perché chiediamo che si apra un dibattito sull'ordinamento giudiziario; dibattito fornito di precise scadenze, perché indubbiamente, fino ad ora, l'atteggiamento del Governo non sembra tener conto delle lunghe discussioni che si sono avute su questo argomento.

Chiediamo, quindi, che si apra un dibattito preliminare che ponga in discussione non soltanto i temi di carattere generale, ma precise, determinate iniziative del governo, in modo da trovarci di fronte ad un programma

per l'attuazione dei punti fondamentali per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Non credo che gli atti di questo Governo siano sintomatici della volontà di affrontare in modo radicale il problema della giustizia; penso di poter affermare quanto ho detto non soltanto in qualità di oppositore ma basando su solidi motivi le mie affermazioni. Abbiamo a noi dinanzi dei fatti che sottolineano come il Governo non abbia proposto nulla che possa servire, quanto meno, a segnare l'avvio a una modificazione del sistema.

La disciplina espressa a proposito della depenalizzazione va a tutto conforto della mia tesi. Potremmo scendere ad un'analisi più dettagliata dell'iniziativa legislativa del Governo ma i colleghi sanno perfettamente che ogni proposta avanzata non ha trovato critiche soltanto dalla nostra parte, ma anche da altre parti.

Se sollecitiamo un discorso responsabile, ci rendiamo conto che, anche da parte nostra, vi è l'impegno a fornire soluzione concrete. I problemi proposti negli anni passati hanno trovato, anche presso il nostro gruppo parlamentare, discussione e soluzioni; ora dobbiamo confrontare tali soluzioni con quelle proposte dalle altre parti politiche ed operare delle scelte precise sulla base delle indicazioni fornite. Si sarà notato che, oggi, il consenso è abbastanza largo (abbraccia anche l'ambiente della magistratura) ed è per questo che non si può più evitare la discussione. Bisogna, oggi, dare risposte precise. Ecco perché condizionerò non solo il nostro voto ma anche l'eventuale richiesta di rimessione della discussione del disegno in Aula, all'atteggiamento del Governo, con particolare riferimento ad un preciso impegno di aprire un dibattito sui problemi ben determinati come, ad esempio, sul giudice onorario elettivo.

Credo che in un certo senso si potrebbe interpretare questa mia presa di posizione come una sollecitazione al senso di responsabilita della maggioranza. Essere responsabili per noi significa non continuare in una situazione che può portare a difficili soluzioni; ma porre un punto fermo e dare risposte chiare sulle soluzioni che presentiamo e che del resto sono ormai mature, anche per la trasformazione dell'ordinamento giudiziario, sia pure per singole parti, come è quella del giudice onorario elettivo.

PRESIDENTE. Il deputato Guidi, nel suo intervento, è andato oltre il limite dettato dall'articolo 83 del regolamento che consente una pura e semplice spiegazione del proprio voto.

È evidente che una discussione del tipo di quella proposta, che possa cioè andare oltre i limiti indicati chiedendo al Governo di assumere impegni precisi, potrà essere fatta, fra non molto, in sede di discussione dello stato della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

GUIDI. Sostanzialmente ho detto che il problema è giunto ad un punto tale che non è più possibile rinnovare ancora le scadenze di mese in mese.

L'importanze è tralasciare, ormai, i problemi di puro aggiustamento che non risolvono, ma aggravano il problema di fondo, ed affrontare i temi e gli elementi essenziali che interessano l'amministrazione della giustizia sia come potere sia quale servizio.

PRESIDENTE. Mi pare di notare una difformità fra le due dichiarazioni precedentemente fatte dai deputati Coccia e De Florio e quella del deputato Guidi, pur appartenendo essi allo stesso gruppo parlamentare.

In questa ultima dichiarazione, infatti, si condiziona il voto favorevole ad una esplicita dichiarazione del Governo con assunzione di determinati impegni.

GUIDI. Non c'è alcuna contraddizione; tanto vero che abbiamo già pronta una richiesta di rimessione della discussione all'Assemblea con tutte le firme necessarie alla stregua dell'articolo 40, penultimo comma, del Regolamento della Camera. D'altra parte non avrei certo fatto il discorso che ho fatto senza l'assenzo dei miei colleghi di gruppo.

Noi tendiamo a che il Governo assuma precisi impegni.

Se si ritiene di dover considerare la nostra proposta, si rinvii pure la discussione; non abbiamo alcun desiderio di affrettare la rimessione all'Assemblea, ma vorremmo uscire da questo sistema che porta a rinviare di mese in mese la discussione del problema di fondo. Vorremmo, quanto meno, trovarci di fronte a proposte di soluzioni concrete e precise.

PRESIDENTE. Sarebbe stato meglio dire queste cose prima dell'intervento del Sottosegretario.

PENNACCHINI. Chiedo di parlare non tanto per una dichiarazione di voto, quanto per la necessità di sottoporre a lei ed agli onorevoli colleghi una proposta che si rende, a mio avviso, ancora più urgente dall'intervento testé concluso, del deputato Guidi.

Non ho preso la parola nel corso della discussione generale sia perché ho visto rispecchiate negli interventi dei colleghi molte delle osservazioni che già avevo in animo di fare,

sia perché desideravo sentire il pensiero del Governo.

Ora, mi pare che si debba fare un discorso essenzialmente pratico e concreto. Sono stati espressi orientamenti, in genere favorevoli al provvedimento, salvo da parte del deputato Guidi che subordina sorprendentemente ad ulteriori dichiarazioni del Governo non solo il voto favorevole, ma addirittura la rimessione all'Assemblea del disegno di legge.

Mi sembra opportuno vagliare se le perplessità ed i motivi addotti siano effettivamente tali da rendere necessaria una modifica del provvedimento ed il suo conseguente rinvio al Senato, perché questa mi pare l'essenza di tutta la discussione. Perplessità ne sono state espresse ed il Governo le ha quasi interamente dissipate.

Ma che cosa decidiamo in merito alle osservazioni che sono state fatte da più parti? Si è parlato di inadeguatezza delle piante organiche e di questo aumento di valore, portato a 750 mila lire in maniera un po' anormale rispetto ad una certa consuetudine cui è rimasto sempre fedele il legislatore, come lo è rimasto il Governo nel presentare il disegno di legge: la consuetudine, cioè, di rapportare da 1 a 10 le competenze del conciliatore rispetto a quelle del pretore. Se questa consuetudine fosse stata seguita, le preoccupazioni di una inadeguatezza delle piante organiche ai nuovi compiti che vengono loro affidati perderebbero molto di valore.

Ha detto bene il relatore Martuscelli: « Se abbiamo dei validi motivi per modificare quanto ha fatto il Senato, modifichiamo: altrimenti non modifichiamolo ». A me sembra che un motivo sentito sia proprio quello della inadeguatezza delle piante organiche. È vero che la relazione introduttiva del disegno di legge, sottolineata dallo stesso rappresentante del Governo, parla di adeguamento progressivo delle piante organiche ai nuovi compiti affidati agli uffici giudiziari; tuttavia avrei preferito che questo adeguamento fosse venuto prima. Evidentemente ci troviamo di fronte ad una maggiore mole di lavoro cui fa contrasto una inadeguatezza nel numero delle presenze negli uffici. Molto abilmente il sottosegretario parla di « giustizia come servizio » e di « giustizia come potere ». Evidentemente se la giustizia non si attua completamente come servizio potremo avere delle ripercussioni per quanto riguarda la sua necessaria perfezione come potere.

Il sottosegretario ha risposto, e credo risponderà ulteriormente a certe critiche. Da parte mia devo solo osservare che il Governo non è il solo responsabile della situazione, come non lo è il solo Parlamento, bisogna vedere la situazione in tutto il suo complesso.

Così come – onorevole Guidi – l'azione negativa delle circostanze su certi provvedimenti non ne svaluta la bontà di iniziativa. Nessuno pretende che il Governo presenti dei provvedimenti perfetti; tuttavia ritengo che questo disegno di legge rappresenti una iniziativa che va sottolineata dalla nostra approvazione e dal nostro voto.

La situazione si presenta in questi termini: tutti i motivi addotti – per cui mi sono anch'io modestamente aggiunto con alcune valutazioni di carattere personale – sono tali da far decidere il rinvio al Senato del provvedimento oppure no? A me sembra che, prima di discutere su questa eventualità, sia opportuno approfondire ancora la materia nella ricerca della possibilità di trovare un punto di incontro tra le varie opinioni.

Ecco, perché, anche in funzione dell'economia del nostro lavoro – onorevole Presidente – vorrei proporre il differimento della discussione di almeno una settimana, nel corso della quale dovremmo intenderci in un incontro anche privato per far sì che i nostri lavori, alla ripresa, siano tali da consentire un *iter* rapido ed una approvazione quanto più possibile sollecita. In questo incontro il Governo esporrà i limiti ai quali riterrà di poter arrivare nell'accoglimento delle richieste che gli sono state fatte, senza snaturare il provvedimento che rappresenta, in ogni modo, una necessità impellente alla quale dobbiamo comunque far fronte.

Questa è la mia proposta sulla quale vorrei pregare gli onorevoli colleghi di esprimere il loro parere.

PRESIDENTE. L'onorevole Sottosegretario ha chiesto di parlare. Ne ha la facoltà.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Non avanzo obiezioni alla richiesta di rinvio, perché non siamo pressati dall'urgenza. Non certo a caso il Presidente ha notato una certa differenza fra le posizioni assunte dai vari appartenenti al gruppo comunista, ma ciò naturalmente non vuol dire che esista un contrasto.

Figuriamoci se io penso che esista un contrasto in sede di gruppo comunista! Certamente no, però sta di fatto che abbiamo svolto la discussione generale, durante la quale i deputati Coccia e De Florio hanno dichiarato di essere in linea di massima favorevoli al disegno di legge.

Nel mio precedente intervento, avevo risposto in base alla prima posizione da voi

assunta, dimostrandomi lieto di poter concludere favorevolmente la discussione al disegno di legge, ed avendo messo a fuoco dei problemi di fondo, nei confronti dei quali il Governo ha una sua volontà e sensibilità.

Avendo fatto presente alla Commissione alcune cose atte a dimostrare tale volontà del Governo, credevo di avere sufficientemente risposto. Infatti – e questo è il punto – nessuno mi aveva avvisato, prima che io intervenissi, di rispondere in un modo piuttosto che in un altro, perché in base alle mie risposte il disegno di legge sarebbe stato giudicato buono o cattivo.

Non si può spiegare, altrimenti, questo improvviso cambiamento di scena. O il gruppo comunista è convinto, come hanno affermato i deputati Coccia e De Florio, che in sé – pur aprendo tutta una serie di problemi più vasti – il disegno di legge sia valido, oppure il gruppo comunista non è convinto, ed allora c'è il contrasto, perché il provvedimento è ritenuto buono o cattivo a seconda di certe circostanze.

Consentitemi, allora, di dire che questo disegno di legge viene strumentalizzato, e che la cosa diventa molto diversa. Voi potere bloccarlo ed assumervi la responsabilità di portare la discussione in Aula: questo è un altro discorso. Però mi pare che ciò significhi impedire la realizzazione di un provvedimento che si è già riconosciuto positivo ed impedirla in presenza anche di una dichiarazione che a lei, onorevole Guidi, può non apparire completa ed organica, ma con la quale ho cercato di dimostrare l'attenzione e la sensibilità del Governo verso le richieste avanzate dai suoi colleghi nel corso della discussione.

Mi sembra, il vostro, un atteggiamento non molto coerente con le premesse ed in quanto, ora, siamo ad una presa di posizione completamente diversa. Arrivati a questo punto vi chiedo: siete o non siete d'accordo? Durante la discussione generale eravate tutti d'accordo, ma ora, evidentemente, le cose sono cambiate.

Il Governo propone l'approvazione del provvedimento. Se vogliamo prendere un po' di tempo è un altro discorso, non faccio obiezioni, però non confondiamo fra rinvio e rimessione all'Assemblea.

PRESIDENTE. Sono stato sollecitato più volte dalla Presidenza della Camera ad attenermi, soprattutto in sede legislativa, al regolamento.

Il deputato Pennacchini ha chiesto la sospensione della discussione. Ricordo che questa richiesta deve essere sostenuta da 15 deputati.

Se mi consentite desidero aggiungere una precisazione sulla opportunità di rivedere le piante organiche dei magistrati prima di procedere nella determinazione del disegno di legge. Desidero far presente che, se questo argomento deve essere pregiudizialmente discusso, viene necessariamente a bloccare il disegno di legge e non soltanto in ordine alla fissazione dei limiti della competenza pretorile.

In relazione alla proposta di sospensiva del deputato Pennacchini, chiedo se sia sostenuta dal prescritto numero di 15 deputati. Chi appoggia la sospensiva è pregato di alzare la mano.

(*La proposta non è appoggiata*).

Mi perviene una richiesta di rimessione all'Assemblea del disegno di legge. Essa recita: « I sottoscritti chiedono l'attrazione in Aula del disegno di legge n. 2625 assegnato alla Commissione giustizia in sede legislativa, per consentire la discussione di tutta la Camera ».

Porta le firme del quinto dei componenti della Commissione prescritto dal penultimo comma dell'articolo 40 del Regolamento, e cioè dei deputati Guidi, Bernardi, Cacciatore, Coccia, De Florio, Mariconda, Palazzolo, Pellegrini, Sforza, Spagnoli, Zoboli.

Poiché tutti i firmatari sono presenti, la discussione, ai sensi dell'articolo 40 del Regolamento, è sospesa.

È evidente che anche gli altri due provvedimenti con questo connessi, e che figurano all'ordine del giorno della seduta odierna, e cioè quello relativo ai comandanti di porto e l'altro riguardante l'aumento delle indennità di espropriazione, vengono sospesi nella loro trattazione.

Seguito della discussione del disegno di legge: Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari (1525)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari ».

Il rappresentante del Governo ha chiesto di fare alcune dichiarazioni.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Come i componenti la Commissione ricorderanno, nell'ultima seduta avevo chiesto che mi fosse concessa una settimana per preparare un articolato preciso a proposito del problema centrale, su cui il

Governo aveva assunto posizioni molto chiare: quello della unificazione delle tariffe nel costo del protesto.

Senza scendere, ora, ai motivi di questa scelta, dissi allora che l'idea di affidare ad un decreto ministeriale questa unificazione era stata, in un certo senso, respinta dal Governo, in quanto preferiva pervenirvi attraverso una legge discussa in parlamento.

Abbiamo, quindi, preparato un preciso articolato che desidero illustrarvi.

L'essenza della riforma consisterebbe nella unificazione delle varie voci, che contribuiscono oggi a formare la tariffa del protesto, in due sole voci: un diritto fisso globale di protesto ed un'indennità unica globale per gli atti compiuti fuori dall'edificio di lavoro e per il rimborso del percorso di andata e ritorno necessari.

La situazione attuale, invece, prevede un diritto cronologico, un diritto di urgenza, un diritto di protesto, un'indenità di trasferta, un'indennità di urgenza per gli ufficiali giudiziari; per i notai, invece: l'onorario, l'iscrizione al repertorio, la scritturazione e emolumenti variabili come l'accesso, il rimborso delle spese di viaggio in prima classe e di trasferta.

Per l'una e per l'altra categoria queste voci verrebbero unificate in due gruppi: un diritto fisso globale di protesto ed una indennità unica globale di trasferta.

Il diritto fisso globale di protesto verrebbe fissato nella misura seguente: per i titoli di credito di importo fino a 20 mila lire, lire 200; per i titoli di credito di importo da lire 20 mila a lire 100 mila: lire 330; per i titoli di credito di importo superiore a lire 100 mila; lire 380.

L'attuale situazione prevede per i titoli di credito di importo fino a 20 mila lire, per gli ufficiali giudiziari: lire 30 per diritto cronologico e di urgenza, lire 60 per il diritto di protesto e di urgenza, lire 60 per il diritto di vocazione e di urgenza: totale lire 150.

Per i titoli di importo superiore alle 20 mila lire il totale arriva a 210 lire.

Per i notai c'è uno scaglionamento più articolato che prevede per i titoli fino a 10 mila lire di importo: lire 100 per l'onorario, lire 40 per il repertorio, lire 30 per la scritturazione, con un totale di 170 lire. Per i titoli di importo compreso fra le 10 mila e le 20 mila lire il totale è di 220 lire. Per quelli di importo compreso fra le 20 mila e le 50 mila lire il totale è di lire 280. Fra le 50 mila e le 100 mila di 320 lire, oltre le 100 mila lire di 370 lire.

Nell'articolato da noi previsto inseriamo anche una disposizione per cui, quando all'atto della presentazione della cambiale e della richiesta di pagamento presso il domicilio del debitore questi paghi l'effetto, la tariffa è ridotta dal 50 per cento.

Disposizione, questa, che esiste attualmente per gli ufficiali giudiziari e che noi estendiamo anche ai notai, in modo significativo, ai fini della riduzione globale delle spese in un sistema che è quello del deposito.

La seconda voce costituisce l'indennità unica globale per atti compiuti fuori d'ufficio, ed è così commisurata: fino a 10 chilometri, lire 240; fino a 20 chilometri, lire 540; oltre i 20 chilometri lire 150 ogni 5 chilometri o frazione. Attualmente, per quanto riguarda i notai, l'indennità è di lire 200 per ogni ora con un massimo di lire 2.000; si ha il raddoppio di tale misura per protesti elevati dalle ore 20 alle 8, oltre al rimborso delle spese in prima classe sui pubblici servizi di trasporto. Infine, per l'ufficiale giudiziario, che non ha diritto di urgenza, si aggiungono 210 lire per titoli fino a 20 mila lire. Tale somma viene maggiorata di 30 lire per ogni chilometro oltre il settimo.

Qual è il valore della nostra proposta? Unificando le tariffe facciamo si che il costo dei protesti sia identico tanto se elevato da ufficiali giudiziari che da notai. Debbo, anche, avvertire che l'unificazione avviene ad un livello più alto di quello che oggi non sia costituito dalle singole voci della tariffa degli ufficiali giudiziari: un livello – diciamo – forfetario, in un certo senso, stabilito basandosi sulle voci di dettaglio; però, la mia convinzione è che il costo del protesto non dipenda tanto dalle voci delle tariffe fisse, quanto dalle prassi che si sono instaurate circa le vacazioni. Proprio per questo riteniamo di raggiungere ugualmente il più significativo risultato della riduzione del costo del protesto, soprattutto attraverso la fissazione di questa unità globale per gli atti compiuti fuori dell'ufficio. Con le tariffe determinate per scaglioni si toglie ogni discrezionalità, nello stabilire la misura del compenso, al pubblico ufficiale, evitando ogni possibile abuso. Ecco perché, tenendo conto di questo vantaggio, si può fissare ad un livello più alto quello delle attuali tariffe previste per gli ufficiali giudiziari.

Questa la soluzione che proponiamo per il problema centrale, per il quale, se si vuol discutere, posso fornire tutti gli elementi d'appoggio.

C'è, poi, l'altro problema, sul quale – come i colleghi ricorderanno – il Governo assunse

un atteggiamento sostanzialmente di rimessione alle decisioni della Commissione. Il problema è quello della delimitazione delle competenze fra le tre categorie abilitate alla elevazione del protesto: notai, ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari. Gli aiutanti, oggi, sono abilitati al protesto in via sussidiaria, attraverso una disposizione che consente al primo presidente della corte di delegarli. Comunque, sono queste le tre categorie protagoniste della vicenda, e per le quali nasce il problema di determinarne i limiti di competenza. Noi proponemmo due soluzioni alternative: una che sembrava più armonica dal punto di vista sistematico, e che consisteva nella fissazione delle competenze esclusive degli aiutanti ufficiali giudiziari ad un determinato livello di valore, oltre il quale si sarebbe avuta la competenza promiscua normale degli ufficiali giudiziari e dei notai. Troviamo, però, notevoli difficoltà nello stabilire tecnicamente questo limite, soprattutto per le notevoli sperequazioni economiche esistenti nell'ambito della stessa circoscrizione, per cui avevamo pensato di ricorrere al potere discrezionale del primo presidente della Corte d'appello perché fosse fissata entro i limiti di un valore predeterminato la competenza degli aiutanti. Anche questa soluzione, però, prestava il fianco ad alcune critiche, svolte abbondantemente nel corso dell'ultima discussione, per cui presentammo una subordinata, che è quella del riparto puramente percentuale sui proventi, che consentisse una garanzia di buona sistemazione per l'aiutante. Questa soluzione, che nelle percedenti riunioni è stata un po' confusamente rigettata, si scontrava con la preoccupazione fatta presente da alcuni deputati di volere, innanzitutto, la istituzionalizzazione delle competenze dell'aiutante.

Sostanzialmente, l'atteggiamento del Governo rimane quello di rimettersi su questo problema alle decisioni della Camera. Debbo dire però, per uno sforzo di sintesi, che ho fatto preparare anche una variante della prima soluzione. L'obiezione che ci veniva fatta nell'altra seduta sulla discrezionalità del primo presidente della Corte d'appello nel fissare i limiti, mentre essi dovrebbero essere obiettivamente definiti, ci ha spinti ad un tentativo un po' complesso: quello di trovare un limite obiettivamente fissato.

E l'abbiamo trovata, questa misura (siamo anche ricorsi alla consulenza di matematici !), mettendo insieme il criterio del valore con quello della percentuale, e stabilendo che il limite di valore, in concreto, si individua attraverso il metodo della percentuale. Farò un esempio pratico. All'aiutante ufficiale giudiziario spetta il 25 per cento della massa cambiaria; attraverso questa percentuale si potrà stabilire quali effetti di minimo valore, in via crescente, egli potrà protestare. Così, se in provincia di Catanzaro gli effetti da 5000 lire costituiscono l'8 per cento del totale e quelli tra le 5 e le 10.000 lire il 4 per cento, l'aiutante ufficiale giudiziario, tra i due tagli raggiungerà il 12 per cento e, quindi, dovrà portare il suo limite a cambiali di taglio superiore.

Naturalmente a Milano la situazione sarà diversa. Questo è il meccanismo escogitato che – ripeto – non è facile, anzi un pochino faraginoso, però è l'unico oggettivo che siamo riusciti ad inventare, per sottrarci alle critiche che ci giungevano da più parti. Quindi vi propongo anche questa variante alle due soluzioni precedenti, sottoponendola alla vostra attenzione. Tenendo presente che in tal modo l'aiutante ufficiale giudiziario non dovrà attendere la delega dal primo presidente della Corte d'appello in quanto gli si riconosce una certa autonomia. È chiaro, però, che questa autonoma competenza viene assunta entro certi limiti, perché abbiamo anche il problema del servizio che deve essere garantito, ed a tal fine aggiungiamo un articolo 1-bis, che suona così: « Ai soli fini della disciplina del servizio, di una equa distribuzione delle commissioni cambiarie tra ufficiali giudiziari ed aiutanti ufficiali giudiziari, sono riservate a questi ultimi le commissioni relative alla presentazione ed al protesto per titoli di minor valore. La misura di questa riserva per valore, sarà fissata salvo la possibilità di accordo tra tutti i competenti le due categorie ». A questo punto desidero spiegare che, in molte corti d'appello, esiste già un accordo e noi, dove è possibile, non vorremmo romperlo.

DE FLORIO. Per competenza degli aiutanti ufficiali giudiziari, si intende competenza esclusiva ?

PRESIDENTE. Si intende competenza esclusiva, entro i limiti del previsto meccanismo.

DE FLORIO. Desidero sapere se, dove c'è l'aiutante ufficiale giudiziario, la cambiale fino ad un certo valore possa essere protestata soltanto da questi, oppure se sia competente anche l'aiutante ufficiale giudiziario, o se la competenza rimanga al notaio.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Questa è una cosa che vorrei capire bene anch'io. Il meccanismo che abbiamo studiato dice che l'aiutante ufficiale

giudiziario è competente ad elevare il protesto, mentre prima non lo era direttamente.

Questo è anche un po' il contenuto del suo emendamento, onorevole De Florio, che si limitava quasi sostanzialmente a tale significato. Cioè, il problema del limite del valore che delimita i confini tra le due categorie, lo ha posto il Governo per esigenze di chiarezza, ma da parte della Camera c'era già una richiesta di questo genere.

Prendiamo, ora, l'aiutante ufficiale giudiziario, una figura fino ad ora vicaria in materia di elevazione di protesto, e lo abilitiamo al pari degli altri a questa funzione. Però è stata avanzata un'obiezione, relativamente al fatto che, abilitando semplicemente aiutante ufficiale giudiziario, senza porre remore di sorta avremmo creato una terza fonte di concorrenza in una materia che di concorrenza ne ha già troppa.

Per questo motivo abbiamo cercato di porre dei limiti agli aiutanti abilitati al protesto. Concediamo, cioè, l'abilitazione, dicendo che nel rapporto interno tra le due categorie sono riservati agli aiutanti ufficiali giudiziari i protesti di minor valore, che si specificheranno nel loro ammontare secondo le circoscrizioni di corte d'appello o di tribunale, in base al predetto meccanismo.

COCCIA. Penso che, anche ai fini di una migliore comprensione del meccanismo della legge, questo punto dovrebbe essere preliminarmente studiato.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Si tratta di risolvere un problema che ci preoccupa molto: quello della competenza funzionale. Come gli onorevoli colleghi sanno, attualmente in dottrina sono vivissime le discussioni su tale argomento. Noi su questo punto dobbiamo dare una garanzia, ed a tale scopo vi leggo la seguente nota: « La violazione delle disposizioni relative alla competenza diferenziata, secondo i valori dei titoli, tra le categorie dei notai e quelle degli ufficiali e degli aiutanti ufficiali giudiziari, come pure di quella relativa ad un'equa distribuzione delle commissioni cambiarie tra ufficiali giudiziari ed aiutanti ufficiali giudiziari, non comporta la nullità del protesto, salvo le sanzioni di cui all'articolo II ».

Una disposizione del genere è assolutamente necessaria, perché se arrivassimo al punto di dire che se non è l'aiutante ufficiale giudiziario in persona ad elevare il protesto, si avrebbe la nullità dell'atto, non solo istituzionalizzeremmo l'autonoma competenza dell'aiutante ma fisseremmo, per legge, una sua competenza funzionale.

DE FLORIO. Sembra che nell'orientamento del Governo vi sia l'intenzione – quasi una *diminutio capitis* della figura dell'aiutante ufficiale giudiziario – di limitare la competenza degli aiutanti ufficiali giudiziari fino alla elevazione di protesti di un certo ammontare, non già al solo fine di separare meglio le competenze e gli interessi delle categorie in un contrasto, ma per un altro scopo. Cioè, il Governo parte dal principio che, ai fini della regolamentazione della materia, e per dare ad ogni categoria una quantità di lavoro giusta, equa, sia necessario stabilire che gli aiutanti ufficiali giudiziari siano atti ad elevare protesti in maniera autonoma, però soltanto fino ad una certa somma; bisogna, però nel contempo, riconoscere agli aiutanti ufficiali giudiziari almeno una competenza esclusiva ad elevare protesti.

Questo è il principio. Elevare il protesto di una piccola cambiale, di 7 mila lire, per esempio, è poca cosa, però deve essere bene incardinato il principio che soltanto all'aiutante ufficiale giudiziario spetti elevare tale protesto che cioè egli ha una competenza esclusiva.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il Governo, su questo punto, non ha alcuna riserva mentale. Io sono venuto qui con varie soluzioni ed anche, anzitutto, con una premessa: dicendo che il Governo si rimette, per la soluzione di questo problema, essenzialmente alla Camera.

Sono venuto in questa Commissione proprio per agevolare il lavoro e, a tal fine, ho proposto una prima soluzione, poi una subordinata, ed infine una terza soluzione. Se i componenti la Commissione desiderano presentare una loro soluzione, lo facciano pure, che il Governo è pronto ad esaminarla.

Durante la discussione già svolta in altra seduta si sono avunti dei vaghi accenni sul fatto che la proposta del Governo mirasse a riconoscere qualcosa di particolare. Tengo a precisare che il Governo non ha alcuna possizione pregiudiziale sull'argomento.

Detto questo, desidero aggiungere che la soluzione proposta, tecnicamente, ci è parsa conciliare un po' tutte le esigenze.

DE FLORIO. Sarei mortificato se voi pensaste che io intendevo accusarvi di riserva mentale. Se, infatti, avessi sospettato una cosa simile, lo avrei detto chiaramente.

Vorrei soltanto che ci venisse spiegata la portata di un articolo che, senza gli altri, potrebbe effettivamente dar luogo a gravi problemi.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Se accettiamo questo meccanismo, dobbiamo poi delimitare la competenza degli aiutanti e degli ufficiali giudiziari nei confronti dei notai; per questi, però, non possiamo far scattare lo stesso meccanismo (sarebbe una cosa troppo complicata) e, allora, abbiamo pensato di limitare la competenza dei notai ai titoli di importo superiore alle 10 mila lire.

Quindi, in ipotesi, in questa soluzione (su cui per altro, come ripeto, non ci irrigidiamo, in quanto siamo disposti ad accettarne anche altre) prevederemmo la competenza del notaio per effetti superiori alle 10 mila lire mentre la competenza dell'aiutante ufficiale giudiziario verrebbe delimitata in base al meccanismo che ho accennato.

Conseguentemente, in alcuni casi questa competenza potrebbe essere superiore o inferiore alle 10 mila lire, sempre però stabilita su basi oggettive. Cioè la dichiarazione del primo presidente di corte d'appello non sarebbe più un atto discrezionale e creativo ma un atto dichiarativo di una situazione oggettiva. Inoltre, vorremmo non turbare il principio in base al quale, ove in una corte di appello tutte le parti sono già d'accordo per una ripartizione, tale ripartizione viene rispettata.

Per quanto riguarda i presentatori, quello che potremmo chiamare l'articolo 1-*ter*, recita: « I notai e gli ufficiali giudiziari possono provvedere alla presentazione di titoli per l'accettazione, il pagamento e il protesto a mezzo di persone di loro fiducia scelte rispettivamente fra quelle preventivamente indicate dai consigli notarili e quelle incluse in un elenco da depositare presso il presidente del tribunale che abbiano, in entrambi i casi, i requisiti richiesti per i testimoni ».

I segretari comunali possono fare la stessa cosa con i messi.

« Ciascun notaio può avvalersi nella propria sede giornalmente dell'opera di un solo presentatore, e nei giorni, non superiori a sei per ciascun mese, della più numerosa scadenza consuetudinaria di effetti, dell'opera di presentatori fino ad un massimo di quattro ».

L'articolo 3 dice: « L'ufficiale giudiziario può valersi giornalmente di un numero di presentatori non superiore a quello degli ufficiali giudiziari assegnati alla sede e nei giorni, non superiori a sei per ciascun mese, di più numerose scadenze consuetudinarie di effetti, di un numero di presentatori non superiori al quadruplo di quello degli ufficiali giudiziari assegnati alla sede ».

In tal modo, non solo nel campo delle tariffe, ma anche in quello dei presentatori, poniamo le due categorie su un piano di totale parità.

Poi unifichiamo anche il trattamento dei presentatori dicendo che ad ogni presentatore spetta un compenso di lire 90 per ogni titolo presentato.

Questa è la normativa che proponiamo; naturalmente se venisse accettata dovremmo ancora coordinarla.

DE FLORIO. Gradiremmo che la diligenza della Presidenza ci facesse avere, in termine utile, copia di tutto il materiale in possesso del rappresentante del Governo, con la relazione su questo nuovo articolato.

PRESIDENTE. Il principio dovrebbe essere quello delle tre competenze autonome: notai, ufficiali giudiziari, aiutanti ufficiali giudiziari. Per i segretari comunali, competenza autonoma, però in posizione differenziata. Per quanto riguarda gli aiutanti ufficiali giudiziari, competenza autonoma, ma con le necessarie variazioni determinate dalle sfasature che esistono nella nostra società e nello stesso ambito anche di una sola corte d'appello o di tribunale. Infatti il 25 per cento del valore della massa non è ripartito in modo uniforme dalle Alpi alla Sicilia.

Ringrazio il sottosegretario che con il suo intervento ci ha permesso di approfondire il problema e in attesa di far pervenire copia di tutto il materiale ai singoli commissari rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. ANTONIO MACCANICO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI