

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

28.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 NOVEMBRE 1980

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FELISETTI

INDICE

	PAG.
Proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
VERNOLA ed altri: Norme concernenti l'aumento dei limiti di competenza per valore del conciliatore e del pretore (1301);	
VIOLANTE ed altri: Nuove disposizioni in materia di competenza civile e penale (1578)	261
PRESIDENTE	261, 264, 265, 266
DE CATALDO	264, 265
GARGANI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	262, 265
RICCI	264
RIZZO	265
SABBATINI	264
VIOLANTE, <i>Relatore</i>	262, 264, 265

La seduta comincia alle 17,25.

ONORATO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione delle proposte di legge Vernola ed altri: Norme concernenti l'aumento dei limiti di competenza per valore del conciliatore e del pretore (1301); Violante ed altri: Nuove disposizioni in materia di competenza civile e penale (1578).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Vernola ed altri: « Norme concernenti l'aumento dei limiti di competenza per valore del conciliatore e del pretore », Violante ed altri: « Nuove disposizioni in materia di competenza civile e penale ».

Ricordo ai colleghi che avevamo notificato alla Presidenza della Camera, in relazione all'articolo 78 del nostro Regolamento, la pendenza presso il Senato di provvedimenti di contenuto analogo alle proposte di legge assegnate alla nostra Commissione, al fine di trovare una intesa per la prosecuzione dei lavori.

La Presidenza della Camera mi ha inviato la seguente lettera: « In data 15 set-

tembre ultimo scorso ho informato, ai sensi dell'articolo 78 del nostro Regolamento, la Presidenza del Senato che sono all'ordine del giorno delle Commissioni della Camera i progetti di legge « Violante ed altri » e « Vernola ed altri » concernenti norme in materia di competenza civile e penale, nonché il disegno di legge n. 1913: « Provvidenze per il personale della magistratura », provvedimenti tutti aventi oggetto strettamente connesso, per talune parti, a quelli di analogo progetto all'esame del Senato.

« Desidero comunicarle che è intervenuta intesa fra le Presidenze nel senso che la prima lettura del provvedimento n. 1913 avvenga presso la Camera dei deputati e che, relativamente agli altri progetti menzionati, la Camera, sempre in prima lettura, limiti l'esame al solo profilo delle competenze penali del pretore e del giudice conciliatore. Resta così inteso che la materia della competenza civile dei predetti giudici formerà oggetto di trattazione da parte del Senato ».

Dovremmo quindi arrivare ad uno stralcio dai progetti di legge al nostro esame della parte relativa alla sola competenza penale del pretore. Su questa proposta vorrei sentire il parere della Commissione.

GARGANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Desidero sottolineare la mia preoccupazione per i problemi che sicuramente sorgeranno a seguito di questo stralcio. Comunque prendo atto della decisione comunicata dalla Presidenza della Camera e mi rimetto alle valutazioni della Commissione.

VIOLANTE, *Relatore*. Condivido le preoccupazioni espresse dal Sottosegretario Gargani perché il progetto in questione contiene anche una terza parte di carattere amministrativo.

Dal momento che nella lettera della Presidenza della Camera si specifica che la competenza civile sarà trattata prioritariamente dal Senato, proporrei che la Commissione affronti in questa fase sia la par-

te penale, sia quella contenuta nella III Sezione della proposta di legge n. 1301.

Per la parte del provvedimento che rimane di nostra competenza intenda sottoporre alla vostra attenzione alcune riflessioni, riferite in particolare all'aumento delle competenze penali del pretore, che integrano e in parte correggono le valutazioni da me già espresse nella relazione introduttiva. Esse nascono da una più accurata considerazione della quantità dei carichi di lavoro che si sposterebbero dai tribunali, e soprattutto dalle procure e dagli uffici istruzione, verso i pretori, dalla constatazione della non particolare celerità con la quale procede l'approvazione dei progetti di legge sulla così detta « depenalizzazione » (e non per colpa di alcuno, ma per note circostanze oggettive), dalla esigenza di evitare, particolarmente in questo delicato momento della vita del paese, che un intero settore della magistratura ordinaria interpreti questo intervento del Parlamento come frutto di una scelta diretta a caricare, con oneri qualitativamente non significativi e quantitativamente assai rilevanti, il processo penale pretorile che è oggi il più efficiente. Secondo le statistiche ISTAT più recenti, infatti, le preture hanno una produttività del 78 per cento, a fronte di una produttività del 67 per cento delle procure, degli uffici istruzione, dei tribunali e delle corti di assise. All'interno di questo settore risulta che i tribunali hanno una produttività del 43 per cento, le corti di appello del 56 per cento e le corti di cassazione del 54 per cento.

D'altronde se teniamo presente che il carico complessivo delle preture al 31 dicembre 1979 ammontava a circa 2 milioni e mezzo di processi (per la precisione 2.493.289) un indiscriminato appesantimento non può che suonare di allarme per gli effetti che la inevitabile mancata risposta alla domanda di giustizia può avere per i rapporti tra società civile e sistema politico.

E d'altra parte opinione largamente diffusa, che il relatore condivide, che una delle prime strade da battere per conferire celerità al processo civile e penale sia

quella dell'aumento delle competenze del pretore. Lo stesso Presidente del Consiglio nella presentazione del suo Governo alle Camere ha fatto espresso riferimento a tale aumento di competenze. Vi è infine un recente documento dell'Associazione nazionale dei magistrati che ribadisce come questo sia il primo intervento da varare.

È però opinione altrettanto diffusa e frutto di constatazioni assai note che questo provvedimento, non accompagnato dalla « depenalizzazione » (con tutti i meccanismi di snellimento del processo che tale progetto di legge prevede) e da una profonda revisione dell'attuale giudice onorario, potrebbe ridursi ad un puro e semplice spostamento della inefficienza dalle aule dei tribunali a quelle delle preture.

Nel momento in cui la proposta fu presentata, nel marzo scorso, si riteneva di poter approvare entro tempi ragionevolmente brevi il provvedimento di « depenalizzazione » e quello relativo al giudice onorario. Siamo a novembre e per motivi, ripeto, obiettivi, non è stato ancora possibile concludere in Commissione l'esame del testo sulla « depenalizzazione » approvato dall'apposito Comitato ristretto; né la Commissione giustizia del Senato ha potuto iniziare l'esame del testo relativo al giudice onorario approvato dall'apposita sottocommissione.

Inoltre, come emerge da dati assai aggiornati che il Consiglio superiore della magistratura ha pubblicato nella sua recente relazione, in corso di distribuzione e prima non conosciuta, il carico di lavoro che verrebbe a slittare sui pretori (in particolare determinato dai furti e dagli omicidi colposi a seguito di infortuni stradali) in assenza di contestuali provvedimenti di « depenalizzazione » e di snellimento processuale, comporterebbe un aumento non tollerabile, forse intorno al 50 per cento. Purtroppo disponiamo di dati non sempre attendibili e a volte contrastanti: comunque sulla base dei dati disponibili ritengo che se il progetto di legge n. 1301 fosse approvato nei termini attuali si avrebbe nei carichi di lavoro pretorili un aumento di circa il 50 per cento.

Pertanto ritengo doveroso segnalare ai colleghi l'opportunità di ridurre la portata attuale del provvedimento in discussione, con riserva — se si riterrà — di poter intervenire successivamente, una volta che il sistema si sia stabilizzato sui nuovi livelli di competenza.

La riduzione potrebbe consistere nel puro e semplice aumento delle competenze fino ad una pena di quattro anni per i delitti previsti dal codice penale.

Proprio la necessità di potere, nei limiti del possibile, prevedere gli effetti quantitativi di questo provvedimento ci dovrebbe convincere dell'opportunità di limitare l'aumento alle fattispecie previste nel codice penale. Si tratterebbe di 15 figure di reato, tra le quali spiccano per la loro frequenza nei registri generali le varie figure di falso. Vanno inoltre convenientemente considerati i positivi effetti dell'attribuzione al pretore della cognizione delle truffe e delle appropriazioni indebite, quando vi sia un'aggravante.

In questa ottica di correzione del progetto di legge originario, anche alla luce di costruttivi suggerimenti che sono venuti dall'ambiente degli operatori interessati, dovrebbe restare attribuita al tribunale la competenza per ogni tipo di omicidio colposo. Occorrerebbe pertanto introdurre nel progetto di legge un articolo che lasci in piedi gli attuali articoli 30 e 31 del codice di procedura penale, portando alla competenza del pretore i delitti previsti dal codice penale che prevedono una pena fino a quattro anni.

Quanto alla necessità di inserire nel sistema meccanismi di maggiore garanzia rispetto ai caratteri attuali dell'intervento del giudice monocratico, necessità a cui si ispiravano alcune esclusioni dalla competenza del pretore previste nell'articolo 2 della proposta di legge n. 1301, il relatore ritiene di sottoporre all'attenzione dei colleghi la possibilità di mutuare in questa sede il meccanismo di impugnazione del provvedimento di irrogazione provvisoria delle pene accessorie già proposto dal collega Rizzo nel Comitato ristretto per la « depenalizzazione » e recepito nel testo unificato delle proposte di legge in mate-

VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 4 NOVEMBRE 1980

ria redatto dal Comitato stesso. Questo per introdurre un elemento di maggiore garanzia in ordine alla comminazione anticipata di pene accessorie.

Un'altra questione che ritengo di dover sottoporre all'attenzione dei colleghi e che si colloca nel quadro complessivo del provvedimento in oggetto è relativo alla *vacatio*.

L'ultimo articolo della proposta di legge n. 1301 prevede l'entrata in vigore delle disposizioni ivi previste il giorno della loro pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* senza alcun effetto retroattivo. Tuttavia, anche riducendo la portata del provvedimento, emergono chiaramente due problemi, il primo dei quali è relativo alle pature « congelate », cioè quelle pature che il Consiglio superiore della magistratura ha deciso, in base ad una definizione di competenze, di non coprire, mentre potrebbe essere necessario farlo per effetto dei nuovi carichi di lavoro.

Il secondo problema è relativo alla redistribuzione degli organici all'interno delle pature, costituite da più pature, tra uffici civili ed uffici penali, in base alle nuove previsioni di competenza che dovrebbero essere fatte dal Consiglio superiore della magistratura. A tale proposito vale la pena di ricordare che il Consiglio è in fase di scadenza e sarà quindi necessario del tempo prima che si giunga ad affrontare il problema. Per questi motivi avanzo la proposta di una *vacatio*, per consentire l'adeguamento delle strutture alle nuove esigenze.

Ho ritenuto di esporre ai colleghi della Commissione questo complesso di opinioni perché il tempo trascorso dall'avvio del dibattito su questa materia e le ulteriori valutazioni compiute, in termini sia qualitativi che quantitativi, circa la portata effettiva della proposta di legge n. 1301 mi hanno indotto a ritenere che sia più opportuno, allo stato, pensare ad una definizione più settoriale e ristretta, ma proprio per questo più certa, delle competenze dei pretori, piuttosto che ad una definizione più ampia, ma più incerta e comunque che avrebbe potuto frustrare le

esigenze di fondo sottese alla volontà dei presentatori della proposta di legge.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore Violante per la sua « rilettura » del contenuto delle proposte di legge in esame.

A questo punto, dobbiamo preliminarmente decidere in merito al contenuto dello stralcio.

VIOLANTE, *Relatore*. Io proporrei di stralciare gli articoli 1, 2 e 6 e di portare avanti il dibattito su quelli restanti.

PRESIDENTE. Su questa proposta del relatore vorrei conoscere il parere dei colleghi della Commissione e del rappresentante del Governo.

DE CATALDO. Solo limitatamente a questa proposta, signor presidente ?

PRESIDENTE. Sì, solo limitatamente alla proposta di stralcio.

DE CATALDO. Sono favorevole alla proposta dell'onorevole Violante.

SABBATINI. Sono anch'io sostanzialmente concorde con il relatore, ma ho alcune perplessità in merito agli articoli 7 e 8. Abbiamo sentito dalla rilettura, come l'ha definita il presidente, del relatore Violante alcune osservazioni che meritano la attenta considerazione di noi tutti, perché danno una visione approfondita della materia che stiamo trattando. Tuttavia, gli articoli 7 e 8, anch'essi importanti, trattano materia diversa dalla competenza penale del pretore.

RICCI. Credo che la proposta del relatore sia la più corretta. In questo momento dobbiamo procedere ad uno stralcio, in modo da dar seguito alle decisioni che ci ha comunicato la Presidenza della Camera circa le intese intervenute con il Senato per la trattazione degli argomenti oggetto di analoghi progetti di legge pendenti presso quel ramo del Parlamento. Gli articoli 7 e 8 non possono evidentemente essere oggetto di stralcio per questo

motivo, non riguardando questioni all'esame anche del Senato, anche se, evidentemente, resta fermo ed impregiudicato il diritto della Commissione, in sede di esame di tali articoli, di trarre le proprie conclusioni circa l'opportunità o meno del loro eventuale inserimento nel provvedimento da approvare.

RIZZO. Concordo sull'opportunità che la Commissione affronti l'esame delle materie non trattate contemporaneamente dal Senato.

Ho, però, alcune perplessità sulla proposta di stralcio avanzata dal relatore, che non comprende l'articolo 6, che riguarda il saggio degli interessi legali. Non mi pare che questa materia sia compresa nei progetti di legge in discussione al Senato. A mio avviso quindi dovremmo tralasciare soltanto la parte del progetto di legge in discussione concernente la competenza civile del conciliatore e del pretore. Qualora non stralciassimo l'articolo 6, la materia di cui al medesimo articolo non verrebbe all'esame né della Camera né a quello del Senato, cosa questa che non mi pare possa essere consentita.

VIOLANTE, *Relatore*. Sono d'accordo sulla proposta di inserire nello stralcio anche l'articolo 6.

GARGANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Se non ho capito male, gli articoli 7 ed 8 della proposta di legge Violante, cui faceva riferimento l'onorevole Sabbatini, esulano dalla materia relativa alla competenza sia civile sia penale.

Vorrei quindi avanzare una proposta che mi sembra sia nello spirito delle considerazioni fatte sia dall'onorevole Sabbatini che dall'onorevole Ricci. Se il problema della competenza penale è di grande importanza, delicato e fondamentale, anche rispetto alle vicende di questi ultimi mesi, limiterei l'attenzione della Commissione a questo aspetto; la materia di cui agli articoli 7 ed 8 che l'onorevole Violante ha inserito nella sua proposta, è egualmente interessante ma potrebbe essere og-

getto di un successivo provvedimento autonomo, da discutere in un secondo momento, con maggiore approfondimento.

Vorrei poi avanzare una proposta relativamente alle osservazioni fatte dall'onorevole Violante, che mi sembrano interessanti, anche se il Governo può ritenere di presentare alcune ipotesi alternative. Ricordo che sul problema, che è di grande importanza, il Governo aveva già avuto occasione di prospettare l'intenzione di presentare un proprio disegno di legge, per il quale a suo tempo il ministro Bonifacio ebbe l'autorizzazione del Consiglio dei ministri. Proporrei quindi di nominare un comitato ristretto che potrebbe redigere un nuovo testo recependo tutti i contributi possibili e giungendo alla formulazione di una proposta unitaria. Può accadere infatti che le soluzioni siano più facili da trovare di quanto sembri, poiché tutti siamo intenzionati a dare risposta alle giuste esigenze della magistratura.

Se la Commissione ritiene di poter concordare sulla mia proposta, credo che potrà essere svolto un utile lavoro per giungere al più presto, come anche il Governo auspica, all'approvazione di nuove norme su questa materia.

PRESIDENTE. Dobbiamo innanzitutto decidere quali punti del provvedimento in discussione stralciare, cioè su quali articoli intendiamo ora procedere.

Mi sembra che, da quanto emerso, si intendano stralciare gli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 della proposta di legge Violante, tralasciando gli articoli 1 e 2 e la proposta di legge Vernola.

Se non vi sono obiezioni, si intende che rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Resta ora da valutare la proposta del Governo di procedere alla nomina di un Comitato ristretto per la riformulazione degli articoli testé stralciati.

DE CATALDO. Ci troviamo di fronte ad un intervento del relatore estremamente interessante ed apprezzabile sul quale cre-

do di poter convenire in larghissima parte. Debbo, però, fare notare ai colleghi che esso stravolge il testo originario della proposta di legge, salvo che per un aspetto: quello relativo ai reati puniti con una pena detentiva superiore nel massimo a quattro anni.

A questo punto, dobbiamo decidere se sia possibile procedere all'esame dell'articolo, trovandoci, nei fatti, di fronte all'ipotesi di un testo diverso da quello originario. Devo dire che l'intervento dell'onorevole Violante è stato da me molto apprezzato in quanto con esso egli ha espresso preoccupazioni e dubbi che sono anche miei. In particolare, voglio riferirmi all'ultima parte dell'articolo 3 che mi lascia, a dir poco, perplesso e sulla quale sento l'esigenza di ascoltare le opinioni dei rappresentanti dei gruppi. Su tale questione, infatti, ove non si addivenisse ad un chiarimento il gruppo radicale potrebbe appuntare la propria opposizione, chiedendo addirittura la rimessione in aula del provvedimento.

Il relatore ci ha presentato, comunque, anche l'articolo 3 in un modo affatto diverso rispetto al suo testo originario e su questo riteniamo sia possibile aprire un fattivo dibattito. La proposta avanzata dal rappresentante del Governo è certamente interessante al fine di raccogliere un primo orientamento dei gruppi sulle novità prospettate poco fa dall'onorevole Violante.

Sotto il profilo formale tuttavia, dico subito che secondo me non è possibile procedere in questa fase della discussione alla nomina di un Comitato ristretto, a meno che non si voglia dare già per svolta la discussione sulle linee generali.

PRESIDENTE. Se non ho inteso male, il senso della proposta avanzata dal rap-

presentante del Governo è questo: visto che il relatore ha anticipato la presentazione di emendamenti al testo del progetto di legge e che il Governo aveva addirittura intenzione di affrontare la materia attraverso la presentazione di un proprio provvedimento, sicché si riserva oggi di presentare anch'esso quantomeno degli emendamenti, l'onorevole Gargani proponeva di individuare uno strumento per rendere la discussione più snella e pervenire alla formulazione di un testo che tenesse conto delle proposte di modifica oggi preannunciate.

Poiché credo che su questo punto vi sia il consenso di tutti i gruppi rappresentati in Commissione, proporrei di risolvere il problema demandando ad un gruppo informale di lavoro l'elaborazione di proposte di modifica agli articoli stralciati.

Propongo pertanto di rinviare il seguito del dibattito ad altra seduta, incaricando nel frattempo un gruppo di lavoro informale di approfondire le esigenze di rielaborazione del testo del provvedimento emerse dal dibattito odierno.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 18.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO