

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

15.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 24 LUGLIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegno di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):		RUSSO FRANCO . . . . .	3
Nuove norme relative alla diminuzione dei termini di carcerazione cautelare e alla concessione della libertà provvisoria ( <i>Approvato in un testo unificato dalla Camera e modificato dal Senato</i> ) (692-227-421-464-492-549-563-582-592-B) . . .	3	TESTA ANTONIO, <i>Relatore</i> . . . . .	3
RIZ ROLAND, <i>Presidente</i> . . . . .	3, 4	<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione e rinvio):	
FELISETTI LUIGI DINO . . . . .	4	Aumento dei limiti di competenza del conciliatore e del pretore ( <i>Approvato dal Senato</i> ) (1751);	
MACERATINI GIULIO . . . . .	3, 4	FELISETTI: Modifica degli articoli 7 e 8 del codice di procedura civile (74);	
MACIS FRANCESCO . . . . .	3, 4	VIOLANTE ed altri: Aumento della competenza civile del conciliatore e del pretore. Aumento della competenza penale del pretore. Aumento degli interessi legali (289);	
NICOTRA BENEDETTO VINCENZO . . . . .	3		
ONORATO PIERLUIGI . . . . .	4		

## IX LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 24 LUGLIO 1984

	PAG.		PAG.
MACERATINI ed altri: Modifiche alle norme sulla competenza del pretore e del conciliatore (463);		FELISETTI LUIGI DINO, <i>Relatore</i> . . . . .	9, 10
CASINI CARLO: Aumento delle competenze civili del pretore e del giudice conciliatore e modifiche al codice di procedura civile (494) . . . . .	4	MACERATINI GIULIO . . . . .	5
RIZ ROLAND, <i>Presidente</i> . . . . .	4, 10, 14	MANNUZZU SALVATORE . . . . .	6
		MARTINAZZOLI FERMO MINO, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> . . . . .	12
		NICOTRA BENEDETTO . . . . .	8
		PEDRAZZI CIPOLLA ANNA . . . . .	8
		TESTA ANTONIO . . . . .	9, 10

**La seduta comincia alle 10,35.**

VALENTINA LANFRANCHI CORDIOLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Seguito della discussione del disegno di legge: Nuove norme relative alla diminuzione dei termini di carcerazione cautelare e alla concessione della libertà provvisoria (Approvato in un testo unificato dalla Camera e modificato dal Senato) (692-227-421-464-492-549-563-582-592-B).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Nuove norme relative alla diminuzione dei termini di carcerazione cautelare e alla concessione della libertà provvisoria », già approvato dalla Camera nella seduta del 2 febbraio 1984 in un testo unificato con le proposte di legge di iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Negri Antonio; Trantino ed altri; Ronchi e Russo Franco; Casini Carlo; Onorato ed altri; Bozzi; Felisetti ed altri; modificato dal Senato nella seduta del 6 luglio 1984.

Comunico di aver ottenuto dalla Presidenza della Camera l'autorizzazione a riunire la Commissione in sede legislativa anche in concomitanza dei lavori dell'Assemblea.

FRANCESCO MACIS. Chiedo un breve rinvio della seduta; avremo modo così di approfondire la materia in attesa del relatore, che in questo momento è assente.

GIULIO MACERATINI. Per guadagnare tempo propongo che la Commissione discussa inizialmente i provvedimenti relativi

all'aumento della competenza del pretore civile che sono al secondo punto del nostro ordine del giorno odierno. Sono comunque contrario al rinvio della discussione del disegno di legge relativo alla carcerazione cautelare.

FRANCO RUSSO. Anch'io sono contrario a qualsiasi sospensione della discussione o rinvio della seduta.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Sono contrario alla proposta di rinvio.

ANTONIO TESTA, *Relatore*. Mi scuso per il mio ritardo. Avevo già annunciato nella seduta di mercoledì scorso che sarei stato pronto a svolgere la relazione del provvedimento oggi al nostro esame per il giorno 25 luglio.

Chiedo pertanto un rinvio della discussione sui provvedimenti relativi alla nuova normativa in tema di carcerazione cautelare.

FRANCO RUSSO. Sono ancora una volta costretto a rilevare la mancanza di motivi seri per un rinvio di questa discussione. In secondo luogo rilevo con preoccupazione l'atteggiamento del relatore, che mi sembra aprioristicamente negativo.

Ricordo inoltre che vi è vasta attesa nel mondo delle carceri per il provvedimento relativo alla carcerazione preventiva, qualsiasi ipotesi di rinvio della discussione rappresenterebbe pertanto un elemento negativo.

BENEDETTO NICOTRA. Non posso non formulare sorpresa per la richiesta di rinviare la discussione del provvedimento oggi al nostro esame. Ritengo infatti che i tempi siano maturi per varare un provvedimento largamente atteso, il cui rinvio può suscitare una vasta eco di protesta

IX LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 24 LUGLIO 1984

data l'attuale situazione carceraria. Se il relatore non è in condizione di poter svolgere questa mattina la relazione il presidente potrebbe sostituirsi allo stesso. Il gruppo democristiano può accettare solo un breve rinvio della discussione.

FRANCESCO MACIS. Il collega Testa aveva già anticipato la richiesta di rinviare la discussione a mercoledì 25 luglio, anche a causa della impossibilità di disporre oggi degli stampati del Senato. Mi pare che la richiesta odierna sia pienamente giustificata.

LUIGI DINO FELISETTI. Sono favorevole al rinvio della discussione; il relatore aveva preannunciato tale richiesta fin dalla settimana scorsa poiché prevedeva — cosa che si è verificata — di poter venire in possesso del materiale stampato da parte del Senato solo nella giornata di lunedì. Se qualcuno di voi ha letto il testo trasmessoci dal Senato troverà delle modifiche relativamente importanti per la parte che noi abbiamo già nonché altre modifiche completamente innovative, che rivestono un notevole rilievo. Ritengo pertanto corretta la richiesta di rinvio per una maggiore valutazione del lavoro del Senato che è altamente apprezzabile.

GIULIO MACERATINI. Mi dichiaro contrario alla proposta di rinvio formulata dal relatore.

PIERLUIGI ONORATO. Non posso accettare la richiesta di rinvio in quanto ritengo che il provvedimento debba essere celermente esaminato e approvato. Affermo questo non tanto perché esso venga licenziato così com'è, perché, essendo sensibili al carattere bicamerale del nostro Parlamento, riteniamo che se vi sono modifiche da apportare devono essere introdotte. Ragione di più questa per accelerare al massimo i tempi di discussione, in modo che anche il Senato possa rapidamente varare il disegno di legge.

Per quanto riguarda le difficoltà che il relatore Testa ha sottolineato, non conosco i suoi impegni personali, ma riten-

go che in un pomeriggio si poteva pur stendere una relazione.

Chiedo pertanto che si accelerino al massimo i nostri lavori e che si approdi rapidamente ad una conclusione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la richiesta di rinvio formulata dal relatore, dichiarando sulla stessa la mia astensione.

*(È approvata).*

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**Seguito della discussione del disegno di legge: Aumento dei limiti di competenza del conciliatore e del pretore (Approvato dal Senato) (1751) e delle proposte di legge Felisetti: Modifica degli articoli 7 e 8 del codice di procedura civile (74); Violante ed altri: Aumento della competenza civile del conciliatore e del pretore. Aumento della competenza penale del pretore. Aumento degli interessi legali (289); Maceratini ed altri: Modifiche alle norme sulla competenza del pretore e del conciliatore (463); Casini Carlo: Aumento delle competenze civili del pretore e del giudice conciliatore e modifiche al codice di procedura civile (494).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Aumento dei limiti di competenza del conciliatore e del pretore », già approvato dal Senato nella seduta del 24 maggio 1984, e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Felisetti: « Modifica degli articoli 7 e 8 del codice di procedura civile »; Violante ed altri: « Aumento della competenza civile del conciliatore e del pretore. Aumento della competenza penale del pretore. Aumento degli interessi legali »; Maceratini ed altri: « Modifiche alle norme sulla competenza del pretore e del conciliatore »; Casini Carlo: « Aumento delle competenze civili del pretore e del giudice conciliatore e modifiche al codice di procedura civile ».

Ricordo che in una precedente seduta è stata svolta la relazione. Pertanto dobbiamo ora procedere nella discussione sulle linee generali.

GIULIO MACERATINI. In questo mio intervento di carattere generale darò notizia, anche per la rapidità che cerchiamo di dare ai nostri lavori, degli emendamenti che il mio gruppo — preannuncio — presenterà all'articolato.

Ricordo innanzi tutto che il provvedimento in esame è largamente atteso dalla categoria, anche con delle perplessità: da una parte si invoca questa modifica della competenza del conciliatore e del pretore, e dall'altra vi sono serie preoccupazioni per l'impatto che questa legge avrà. Però a me pare che esistano alcuni elementi che alterano la necessità dell'adeguamento del valore delle cause da attribuire alla competenza dei due giudici in oggetto, sul quale mi pare siano tutti consenzienti. Come tutti sanno i limiti di competenza sono fermi dal 1966, e quindi un loro aumento è una necessità fisiologica per l'amministrazione della giustizia. Ma, come spesso succede, quando si mette le mani su qualcosa, qualcuno pensa con le migliori intenzioni di modificare altre cose, in particolare la posizione del conciliatore che, così come viene proposta, mi vede decisamente contrario. Sono contrario innanzi tutto per il valore delle cause che gli verrebbero affidate, ma questo sarebbe di scarso rilievo in quanto, con il fenomeno inflattivo in atto, in poco tempo l'importanza della cifra del milione che oggi si vuole prevedere come limite per la competenza del conciliatore sarebbe ridimensionata. Ciò che più ci preoccupa, per il principio sistematico che, a nostro avviso, deve presiedere alla materia, è la facoltà data al conciliatore di decidere secondo equità, anche se osservando i principi regolatori della materia, facoltà che nella legge è ulteriormente incrementata dalla non impugnabilità della sentenza emessa.

Quando si dice che è ricorribile per cassazione, quando si è deciso secondo equità, il discorso lascia il tempo che trova. Questo ricorso riguarderebbe uno

stravolgimento completo dei fatti o addirittura l'incompetenza di chi emette la sentenza. Se il vigile urbano emette la sentenza al posto del conciliatore, questo penso sia il caso del ricorso per la cassazione.

Conoscendo la struttura sul territorio della figura del conciliatore, conoscendo il livello anche culturale di questi magistrati la decisione secondo equità ci vede nettamente contrari. Faccio anche notare che tra le cause di valore sino al milione che verrebbero attribuite alla competenza del conciliatore sarebbero comprese anche quelle — ad esempio per incidenti stradali con danno a cose — nelle quali l'influenza delle compagnie assicuratrici potrebbe farsi sentire in maniera pesante. Certo, non si può fare un processo alle intenzioni, ma occorre legiferare avendo ben presente la realtà della situazione, perché chiunque svolga la professione forense conosce le tentazioni che possono anche presentarsi in maniera massiccia su questo campo.

Pertanto il nostro orientamento è di limitare la decisione secondo equità alle cause fino a trecentomila lire, come abbiamo indicato in un nostro emendamento; per quelle di valore superiore, invece, il conciliatore dovrebbe decidere sulla base del diritto.

Inoltre, questa è una delle altre posizioni del nostro gruppo che si estrinsecherà nella formale presentazione di emendamenti. Per quanto mi riguarda, ritengo che le sentenze del conciliatore dovrebbero essere appellabili; diversamente, privare un cittadino del secondo grado di giudizio rappresenterebbe un *vulnus* che sarebbe introdotto nell'attuale ordinamento.

Un altro problema su cui dovremo soffermarci è quello relativo alla *vacatio legis* che potrebbe essere ridotta a 60 giorni permettendo così all'altro ramo del Parlamento di approvare, a sua volta, questa modifica, senza che ciò comporti ulteriori rinvii all'entrata in vigore della nuova normativa.

Un'ultima considerazione che intendo fare è questa: non mi pare che sia ben

coordinata la facoltà di proporre al giudice conciliatore la causa fino ad un valore di 600 mila lire con i nuovi valori che vengono attribuiti alle rispettive competenze degli organi giudicanti.

Attualmente, il pretore per le cause di locazione è competente fino a 600 mila lire annue quando cioè il canone mensile non superi le 50 mila lire. Nel momento, però, in cui la cifra di 600 mila lire rappresenta lo spartiacque per l'assegnazione delle cause al giudice conciliatore o al pretore, allora la normativa dovrà essere approfondita per meglio coordinarla con l'intero testo del provvedimento di legge.

SALVATORE MANNUZZU. Ritengo che sia il caso di premettere una considerazione. Gli ultimi adeguamenti della competenza per valore del pretore civile e del conciliatore risalgono al 1976. Nel frattempo la competenza del pretore civile si è modificata e quella del conciliatore si è di fatto ristretta moltissimo: solo il 6 per cento circa degli affari contenziosi civili vengono decisi da questo giudice che, per dirimerli, impiega mediamente 423 giorni, un considerevole lasso di tempo.

Come mai dal 1966 il legislatore non è intervenuto in questa materia? Credo non si sia trattato di disattenzione. Le ragioni del mancato adeguamento della competenza del pretore e del conciliatore, per un tempo così lungo, 18 anni, sono di natura politica. Cercherò di enumerarne le ragioni. La prima ha riguardo ad una crescente sfiducia sull'organo monocratico, il pretore in particolare. Si è fatto in modo che sempre più vi fossero su di lui riscontri collegiali, grazie al *drag* dell'inflazione.

Vi è anche una seconda ragione: una sempre maggiore reale insufficienza del giudice conciliatore. Questo magistrato rappresenta una specie in via di estinzione, un istituto del tutto logoro.

Le due competenze, quella del conciliatore e quella del pretore sono connesse; non è possibile attuare spostamenti nell'una senza realizzarne nell'altra. Trovo la prima ragione che ho cercato di individuare, e cioè la sfiducia nell'organo mo-

nocratico del pretore, assai opinabile: noi non condividiamo questa sfiducia, mentre la sempre maggiore insufficienza del conciliatore essa è un fatto certo.

Al riguardo si possono formulare sinteticamente alcune considerazioni. Quando nasce, in una società rurale, la figura del conciliatore essa si inquadra in un ceto di notabili. L'incarico allora aveva natura onoraria, ma il conciliatore riceveva compensi e gratificazioni di natura diversa dalla ratifica che gliene veniva dall'essere notevole. Dal punto di vista oggettivo le sue risposte di giustizia erano ben più credibili di oggi in quanto omogenee al sistema dei valori allora dati, ad un assetto gerarchico-tradizionale dei rapporti sociali.

Adesso quel sistema di valori e gerarchie non regge più. Un secolo fa, un milione di accuse venivano decise dal giudice conciliatore: quattro quinti delle cause civili; il limite di valore di competenza di questo giudice era di 30 lire pari a 75 mila di oggi. Quindi il conciliatore era il giudice di una « piccola litigiosità » oggi praticamente scomparsa.

Viene allora spontaneo chiedersi: si può mantenere allo stesso giudice che si occupa della piccola litigiosità (cui è, però, venuta a mancare l'investitura sociale) una larga fascia del contenzioso civile, con un potere, contraddittoriamente limitato, di deciderla secondo equità? Per rispondere a questa domanda bisogna stabilire chi è oggi il conciliatore: quali soggetti sociali, quali ceti assolvono a queste funzioni e con quali motivazioni fuori di quelle che vengono dal mandato della collettività. Il conciliatore non ha neppure una legittimazione tecnico-professionale; quale credibilità può essergli attribuita?

Sotto l'iniziativa legislativa di cui ci stiamo occupando vi è una esigenza che condividiamo, quella di un approccio giudiziario differenziato a seconda della natura e della qualità degli affari, ma ci si deve chiedere se il conciliatore, com'è, sia idoneo ad affrontare il carico di mansioni che gli si vuole attribuire. Sulla base delle considerazioni fatte, la domanda sem-

bra retorica. Allora il dubbio è se l'esito non sarà una soluzione solo casuale, quando pure interverrà, delle controversie al di sotto del milione di lire: una soluzione fittizia dato che fingiamo che vi sia un giudice che continuiamo a chiamare conciliatore. Ancora un modo per prendersi un alibi.

Non dobbiamo ignorare il fatto che i costi saranno elevati, in quanto non si può privare di garanzie giurisdizionali adeguate la fascia di diritti compresi nell'ambito di un milione di lire di valore. Tale fascia non può essere abbandonata alla disfunzione, pena un grave discredito che investirebbe l'intero assetto istituzionale.

La realtà è che ancora una volta alla disfunzione si ripara solo con le riforme. Ma che ne è del giudice di pace? Vorrei obiettare al relatore che non è vero che questo provvedimento non investe « grosse filosofie », grossi problemi politici. Perciò, noi in questa sede interverremo con emendamenti minimi, ma anticipatori della riforma del giudice di pace. Riguardo alla nomina del conciliatore, dato che ne manca la legittimazione tecnica, propria del magistrato professionale, occorre far ricorso ad una diversa legittimazione: quella che può venire da una rappresentatività democratica, sia pure indiretta.

La proposta che noi avanziamo si avvale delle indicazioni fornite dai lunghi dibattiti in materia che risalgono fino all'ordinamento del 1865, quando il conciliatore era espressione di una terna nominata dal consiglio comunale. Assai più di recente, qualche indicazione in questo senso viene dagli schemi del guardasigilli Bonifacio, ma è decisivo l'articolo 102 della Costituzione, che prevede la partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, nonché nel secondo comma dell'articolo 106 della Costituzione, che prevede la nomina anche elettiva di magistrati onorari. Noi proponiamo non l'elezione diretta, ma la partecipazione delle autonomie locali nel provvedimento di nomina, al fine della formazione di una rosa di candidati. In particolare prevediamo che la designazione per questa rosa di candidati si delibere dal consiglio comunale con una mag-

gioranza qualificata dei tre quinti, affinché non abbiano luogo prevaricazioni di maggioranza.

Proponiamo di assegnare il potere di nomina, entro la « rosa », al Consiglio superiore della magistratura o, per sua delega, al Consiglio giudiziario: in tal modo il giudice onorario avrebbe una investitura che gli consentirebbe di fare fronte alla qualità e alla quantità degli incarichi che vogliamo attribuirgli: avrebbe, in particolare, legittimazione per decidere secondo equità. Giacché sarebbe una finzione se gli imponessero di decidere secondo diritto.

A tale proposito vorrei esprimere perplessità in merito alla formulazione dell'articolo 3 del disegno di legge, riguardante il potere del conciliatore di decidere secondo equità « osservando i principi regolatori della materia ». L'equità non è un nuovo istituto: è già disciplinato dagli articoli 113 e 114 del codice di procedura civile e 438, 439, 844 e 1374 del codice civile. Non si tratta di arbitrio, di quella che è stata chiamata « equità cerebrina »: è la giustizia del caso concreto, quale il legislatore avrebbe previsto se avesse avuto presenti tutte le circostanze di fatto; si nutre dell'esperienza comune e dei principi generali del diritto, che nel nostro ordinamento hanno prima sede nella Costituzione.

Proponiamo poi altre anticipazioni della riforma del giudice di pace: fra queste, l'inamovibilità dall'incarico anche per il conciliatore, al fine di mantenere netta la distinzione dalla magistratura professionale.

Proponiamo poi la incompatibilità rispetto ad attività di difesa davanti al conciliatore. Proponiamo anche che il consiglio giudiziario sia incaricato di realizzare corsi di formazione e di aggiornamento per i conciliatori.

Vi sono poi altri emendamenti di minore rilievo tendenti a razionalizzare la materia.

Ritornando al punto fondamentale dei rilievi formulati, intendo rivolgermi a tutte le parti politiche, senza distinzioni, per

sottolineare come la soluzione adottata dal disegno di legge al nostro esame sia solo nominale perché le cause del valore fino ad un milione restano prive del giudice effettivo. Questa è una soluzione anche costosa in termini di credibilità istituzionale, in quanto molte cause verranno così affidate ad un organo di giustizia che non rappresenta più nessuno e non ha legittimazione. Il nostro impegno, dunque, dovrà essere pure quello di conferirgli almeno una legittimazione democratica tanto più che la soluzione sulla quale tutti consentiamo è quella di dare a questo giudice il potere di decidere le cause secondo equità.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Ritengo che la proposta di legge al nostro esame costituisca una puntuale attuazione degli impegni programmatici del Governo e per esso del ministro di grazia e giustizia.

Il testo, in effetti, potrebbe prestarsi ad essere emendato soprattutto sul versante della insufficienza qualitativa del conciliatore nonché sulla scelta del tipo di conciliatore medesimo. Mi permetto, però, di fare osservare al collega Mannuzzu che la previsione di una diversa collocazione qualitativa del conciliatore potrebbe diventare oggetto di un apposito e separato disegno di legge. Su quello oggi in discussione il gruppo della democrazia cristiana non può che essere d'accordo in quanto siamo convinti che la figura attuale di questo giudice sia superata proprio in ragione degli ambiti della sua attività. Se rinviando ad un futuro anche molto prossimo la soluzione dei problemi prospettati dal collega Mannuzzu, possiamo concludere oggi l'esame del provvedimento che, come ho detto, giudico positivamente perché riporta alla pretura parecchie competenze del tribunale ed al conciliatore molto contenzioso oggi di competenza pretorile.

Il provvedimento, inoltre, risponde con puntualità alle esigenze, da tutti prospettate, di una giustizia più rapida; si sarebbe anche potuto pensare ad una più vasta competenza per valore del pretore, ma per non allungare l'iter del provvedimento medesimo — che la situazione impo-

ne sia snello — consentiamo a mantenere il tetto di 5 milioni previsto dal Senato. Riteniamo però che tale ultima cifra, con una svalutazione che se non è galoppante è almeno strisciante, abbisognerà tra non molto di un adeguamento.

Relativamente alla disciplina transitoria alla quale ha fatto cenno il collega Maccarini, osservo che tra il 1° agosto ed il 30 settembre ci sono 45 giorni di sospensione dei termini da detrarre dai quattro mesi previsti. Penso che ciò non sconvolga i principi contenuti nella proposta di legge di cui il collega è firmatario.

Concludendo, a nome del gruppo della democrazia cristiana anticipo il nostro voto favorevole, sottolineando ancora una volta la necessità di concludere il più rapidamente possibile l'iter del provvedimento.

ANNA PEDRAZZI CIPOLLA. Indubbiamente quello al nostro esame è un disegno di legge molto importante: opera, infatti, in un settore in cui le attese sono numerose e si propone — in linea con l'altro che abbiamo approvato per l'aumento della competenza penale del pretore — di conferire efficienza e rapidità alla giustizia, nonché conseguentemente di stimolare un atteggiamento diverso e nuovo dei cittadini rispetto ad alcuni temi.

Nonostante questo giudizio complessivamente positivo, desidero ricordare — così come hanno fatto i nostri colleghi di gruppo al Senato — che nutriamo forti preoccupazioni sull'impatto di questa legge con la realtà, cioè con lo stato delle preture. Le stesse preoccupazioni abbiamo manifestato anche nel corso dell'esame del già richiamato provvedimento per l'aumento della competenza penale del pretore: a quello oggi in discussione si aggiungono nuove preoccupazioni per il funzionamento del giudice conciliatore negli oltre otto mila comuni del paese. Non c'è dubbio che questo sia il punto dolente perché non è un mistero per nessuno — l'ha riconosciuto anche il ministro nel dibattito al Senato — che ci sono molte difficoltà nei comuni sia per il reperimento dei giudici conciliatori, sia per il funzionamento degli uffici. Con



un apposito disegno di legge il gruppo comunista ha prospettato una soluzione del problema, pensando ad una riforma più radicale di questa al fine anche di arrivare alla definizione del giudice di pace che ci sembra conseguente alla scelta di aumentare le competenze del pretore.

Questo obiettivo dovrebbe essere tenuto presente da tutti i gruppi politici anche perché nel provvedimento al nostro esame è contenuta la previsione del giudice secondo equità. D'altronde, che si tratti di una esigenza sentita è emerso chiaramente dagli interventi del relatore e dei colleghi Mannuzzu e Nicotra.

Questa legge opera su due direzioni, quella dell'aumento della competenza per valore e quella dell'aumento della competenza per funzioni. Non abbiamo osservazioni particolari da fare e non faremo opposizione alle scelte che ci vengono indicate. Crediamo però, e di questo ne facciamo un punto importante da sottoporre all'attenzione della Commissione e del ministro in particolare, che insieme a queste scelte sia importante prevedere un aumento per gli interessi legali.

Non voglio spendere molte parole per illustrare ai colleghi l'importanza di questa scelta che il Senato ha ritenuto di dover stralciare con un provvedimento a parte. Ci sembra utile riproporre questo punto anche se in merito allo stesso vi è discussione giuridico-dottrina. Riteniamo che l'aumento degli interessi legali — che attualmente è previsto nella misura del 5 per cento — possa servire a scoraggiare un atteggiamento ormai consueto tendente alla non definizione della sentenza.

Ci riserviamo di intervenire per la restante parte durante l'esame dell'articolo.

ANTONIO TESTA. A mio avviso occorre fare una seria meditazione soprattutto sulla competenza funzionale del pretore in materia di immobili urbani nelle cause per finita locazione. Si tratta di una competenza di un certo peso che stride un po' con la impugnabilità del provvedimento da parte del giudice conciliatore. Alcuni esperti del settore mi avevano suggerito di fare

riferimento ad un caso indicato seguendo lo schema del lodo arbitrale che indubbiamente comprende garanzie tali da evitare abusi di particolare rilevanza.

Su questo punto occorrerebbe fare una ulteriore riflessione; preannuncio comunque un emendamento all'articolo 2, punto 3), tendente a ricomprendere nella competenza del pretore tutte le cause relative a rapporti di locazione di immobili urbani.

Presenterò anche formale emendamento per modificare il punto 7) dell'articolo 6 nel quale, probabilmente per un errore tecnico contenuto nel messaggio di trasmissione dal Senato, si fa riferimento ad un comma che non esiste più.

Ritengo inoltre necessario procedere a modifiche della disciplina transitoria; in provvedimenti analoghi, soprattutto nella fase della prima applicazione, si sono registrate problematiche interpretative che hanno fortemente aggravato il contenzioso esistente. Se la memoria non mi inganna ciò si è verificato soprattutto per quanto riguarda la disciplina dell'avvicinamento commerciale. Proporrò di completare il testo al nostro esame nel senso di prevedere che restano di competenza del pretore i procedimenti pendenti sia per quelli riferiti alle norme antecedenti, sia per quelli relativi alle norme che entreranno in vigore dopo l'approvazione di questo provvedimento. Presenterò formali emendamenti, che mi riservo di illustrare nel corso dell'esame dell'articolato, tendenti a modificare gli articoli 12 e 367 del codice di procedura civile.

LUIGI DINO FELISETTI, *Relatore*. Desidero ricordare che nella normativa vigente i giudizi pendenti sono definiti dal giudice competente.

ANTONIO TESTA. Mi chiedo se la logica sia quella di far rimanere questa competenza.

La questione di fondo che in parte è positivamente affrontata con questo provvedimento è quella di incardinare nel pretore tutte le cause relative ai rapporti di locazione di immobili urbani. Il problema

è stabilire se questa competenza funzionale del pretore, togliendola al conciliatore, vogliamo che resti anche rispetto al tribunale o no. Questo sarebbe un modo per semplificare tutte le procedure e creare una linea di maggiore limpidezza nella giurisprudenza in relazione a vicende che interessano molte persone. Se questa è la scelta dobbiamo allora specificarla e precisarla.

LUIGI DINO FELISETTI, *Relatore*. Desidererei che l'onorevole Testa specificasse meglio il punto. Il Senato ha modificato l'articolo 8 del codice di procedura civile, prevedendo la competenza del pretore per le cause, anche se relative a beni immobili, di valore non superiore a lire 5 milioni. Non ha modificato, però, il medesimo articolo 8 nella parte che stabilisce che il pretore « è competente qualunque ne sia il valore » per una serie di materie: 1) per le azioni possessorie...; 2) per le cause relative ad apposizione di termini e osservanza delle distanze stabilite dalla legge, dai regolamenti, o dagli usi riguardo al piantamento degli alberi e delle siepi; 3) per le cause di sfratto per finita mezzadria, e affitto a coltivatore diretto, e per quelle per finita locazione; 4) per le cause relative alla misura dei servizi del condominio di case. In sostanza la norma approvata dal Senato modifica solo il primo comma dell'articolo 8 del codice di procedura civile e, al secondo comma, i numeri 3) e 4). Tutto il resto rimane, tra cui l'inciso che domina come principio ispiratore, a cappello dei punti 1, 2, 3 e 4 che stabilisce che il pretore « è competente qualunque ne sia il valore ». Il pretore, pertanto, finisce per essere competente in materia di finita locazione anche se, ad esempio, il canone fosse di 10 milioni l'anno. Siccome la questione della competenza per valore viene ad essere travolta dall'affermata competenza per materia, la questione che il collega Testa ha posto finirebbe per riguardare altro argomento, cioè tutti i rapporti di locazione — per inciso faccio presente che a questo si dovrebbe arrivare. Ricordo che la legge 27 luglio 1978, n. 392, di cui noi modifi-

chiamo solo alcuni articoli, relativamente tra l'altro alla sottrazione della competenza del conciliatore in alcuni punti, regola tutta la materia della locazione, anche ad uso diverso dall'abitazione.

ANTONIO TESTA. Regola tutti i rapporti di locazione.

LUIGI DINO FELISETTI, *Relatore*. Domando allora al collega Testa se affermando che il pretore dovrebbe essere competente per quanto attiene alla materia delle locazioni urbane, esso sia competente anche nelle questioni, ad esempio, di riscatto, indennità di buonuscita, prelazione e cause relative.

ANTONIO TESTA. L'impostazione sarebbe di vedere il pretore come giudice esclusivamente competente per quanto riguarda tutta la materia di locazione di immobili urbani perché ciò semplificherebbe di molto il problema e lo sistemerebbe concettualmente e nella pratica avrebbe dei riflessi positivi. Poiché mi pare che vi sia una grande confusione in relazione alla materia, mi sembrava che questa fosse l'occasione per definirla in modo più sistematico, dando ad un magistrato una competenza esclusiva e funzionale in materia di locazione di immobili urbani.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

LUIGI DINO FELISETTI, *Relatore*. Sottolineo innanzi tutto il dato positivo rappresentato dalla dichiarata disponibilità di tutti alla rapida approvazione del provvedimento, sia pure con delle modifiche.

In questo senso desidero esprimere un particolare apprezzamento nei confronti dell'onorevole Nicotra e dell'onorevole Pedrazzi Cipolla per le considerazioni svolte nei loro interventi e per la disponibilità dimostrata ad un chiaro e proficuo confronto.

Gli onorevoli Maceratini e Russo hanno avuto modo di obiettare che al conciliatore verrebbe, con la normativa del provvedimento in ispecie, conferita una competenza per valore che sembra eccessiva specialmente se si considera questo dato con quello che è previsto per il giudice conciliatore e cioè la possibilità di pronunciarsi secondo equità.

È noto che la questione relativa alla pronuncia secondo equità è già stata oggetto di alcune critiche e di preannunzio di formali emendamenti da parte dell'onorevole Mannuzzu il quale ha espressamente richiesto la cancellazione della dizione nella norma del riferimento ai criteri di equità.

All'articolo 3 del disegno di legge n. 1751 si dice: « Il conciliatore decide secondo equità osservando i principi regolatori della materia ». Infatti, a mio avviso i principi regolatori della materia dovrebbero essere i principi regolatori della materia dell'equità. Il codice civile e di procedura civile, al riguardo, è disseminato di riferimenti a pronunce di equità con riferimento alle singole materie. Ne deriva, quindi, che il criterio dell'equità è riferito alle materie. In tal senso vanno letti e interpretati gli articoli 114 e 432 del codice di procedura civile e gli articoli 1226, 1733, 1736 e 1749 del codice civile nei quali, con riferimento alle specifiche materie che sono ivi disciplinate, sono appunto richiamati i riferimenti del giudice che pronuncia secondo equità, nell'ambito della materia ivi trattata.

Dunque, a me pare che il riferimento vada inteso nel senso che il giudice pronuncia secondo equità con riferimento alla materia sottopostagli e richiamandosi ai principi generali dell'equità, contenuti — come ho poc'anzi detto — in molti altri articoli del codice di procedura civile e del codice civile.

Sono pertanto favorevole al mantenimento dell'articolo 3 del testo approvato dal Senato.

Altro punto che è stato oggetto di osservazione nel corso del dibattito è stato

quello concernente la proposizione della domanda orale al pretore e al conciliatore per le cause che non eccedano il valore di 600 mila lire. A tale riguardo il collega Maceratini sarebbe favorevole ad una riduzione del valore a 300 mila mentre l'onorevole Russo sarebbe favorevole addirittura ad una riduzione a 100 mila lire; il collega Mannuzzu, viceversa, ha avanzato, nel suo intervento, la proposta che tale valore sia elevato ad un milione, misura per la quale è poi possibile la pronuncia secondo equità. Ora queste tre proposte, fra di loro divergenti e in ogni caso diverse dalla disposizione normativa contenuta nell'articolo 4, probabilmente si fanno giustizia reciprocamente indicando la disposizione approvata dal Senato come la soluzione intermedia e, quindi, quella più idonea.

Per quanto riguarda la normativa contenuta nell'articolo 8, relativa alla disciplina transitoria, non mi pare che sorgano dubbi e perplessità.

Più complessa invece è la questione, sottolineata dall'onorevole Testa sulla competenza del giudice funzionale, il pretore, in materia di locazione. Il dubbio sulla competenza funzionale prospettato dall'onorevole Testa, che ha avuto dei contatti al riguardo con professori universitari, è se al pretore debba essere riconosciuta competenza funzionale per tutti i rapporti di locazione urbana oppure se al pretore debba essere riconosciuta — come prevede l'articolo 8 del codice di procedura civile e come propone anche il testo approvato dal Senato — competenza soltanto per i rapporti di finita locazione e, quindi, non per tutta la materia disciplinata dalla locazione stessa. Dire « finita locazione » significa assegnare una grossa competenza al pretore perché gli si attribuisce tutto il contenzioso relativo alla locazione urbana, laddove con tale espressione si intende quella abitativa e quella ad uso diverso da abitazione. Attribuire alla competenza del giudice monocratico l'esame esclusivo di questa materia sottraendola al tribunale significa affidargli ambiti di intervento in giudizi che possono arrivare fino a centinaia di milioni.

In tal modo penso che si riesca a risolvere l'attuale conflittualità che nasce dal fatto che vi sono due domande distinte, una di competenza pretorile, l'altra di competenza del tribunale.

Quanto alle osservazioni dell'onorevole Mannuzzu in merito alla competenza del conciliatore fino ad un milione, voglio ricordare che i conciliatori fino a 50 o 60 anni fa esaudivano le domande giudiziarie nella misura del 70 per cento della litigiosità. Col passare del tempo questa figura è andata scomparendo tranne che nei comuni capoluogo di provincia. Ritengo che il collega abbia ragione quando pone il problema della esclusività della competenza del conciliatore.

L'onorevole Mannuzzu dovrebbe convenire con la nostra impostazione, anche perché non è possibile procedere contemporaneamente a grosse riforme. In particolare per quanto riguarda la figura del conciliatore, una eventuale ridefinizione dovrà essere oggetto di apposito disegno di legge. In quella sede con maggiore attenzione potremo dedicarci ai gravi ed importanti problemi ricordati dal collega.

FERMO MINO MARTINAZZOLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Desidero esprimere un vivo apprezzamento per gli interventi che si sono succeduti nel dibattito nonché per lo spessore delle opinioni espresse anche se manifestate in termini critici nei confronti del testo approvato dal Senato. Allora, sia pure in modo conciso ed avvertendo subito che insisterò con grande fermezza sulla esigenza che il provvedimento venga approvato nel testo pervenuto dal Senato, vorrei dire prima di tutto del perché io non abbia sottovalutato gli argomenti critici riportati nel dibattito, pur ritenendo che la soluzione più utile fosse quella di approvare il testo senza introdurre modifiche.

Il relatore ha anticipato già alcuni argomenti che porterò e per questo sarò breve. Vorrei dare conto di un mio atteggiamento dovuto al fatto di aver imparato ad esprimermi in questa materia con grande umiltà in considerazione del fatto

che vi è un margine di opinabilità tecnica molto forte, anche perché scommettere sulle opinioni personali tutto sommato è un cattivo affare. Corollario di questo atteggiamento è una forte insistenza sulla necessità di operare in questa materia in termini innovativi e con la massima apertura verso le esigenze di sperimentazione. Sono convinto che questo sia un itinerario sempre percorribile e per questo mi sento a disagio quando i discorsi sulla sperimentazione sono mantenuti nell'ambito del Parlamento e mai provati sul paragone della realtà.

Dico queste cose con tutto l'apprezzamento personale possibile verso il collega Mannuzzu il cui discorso contiene una premessa che definirei culturalmente irritante: in pratica succede che, ogni volta che si fa una scelta, siamo accusati di « pragmatismo cieco », mentre la soluzione giusta presupporrebbe chi sa quali volontà politiche. Dico che non è così e che, se ci sbarazziamo del sovraccarico ideologico che appesantisce la trattazione di questi argomenti, riusciamo a trovare un proficuo terreno di confronto oggi più che mai utile. Il collega Mannuzzu non può ignorare che sul tema del giudice conciliatore si inserisce quello del giudice di pace, politicamente rilevante qui e fuori di qui.

Quando il Governo ha presentato questo disegno di legge, poi fortemente emendato dal Senato, si è avvertita all'interno della magistratura una considerevole ostilità derivante dalla presunzione che il Governo volesse surrettiziamente sbarazzarsi del tema del giudice di pace. Non è così, tant'è che il Governo ha presentato il disegno di legge sull'aumento della competenza del giudice civile e conciliatore nonché quello sul giudice di pace, così come si era impegnato a fare nella scorsa legislatura. Al Senato è stato obiettato che c'è contraddittorietà tra questi due gesti: io dico che c'è *consecutio temporum*. Non ho difficoltà alcuna ad ammettere che sia così ed a dire ancora una volta che il disegno di legge all'esame della Commissione ha una valenza transitoria perché la soluzione finale sarà quella del giudice

di pace. A questo proposito vorrei chiedere al collega Mannuzzu se è sicuro che oggi i problemi presenti nel settore sarebbero davvero risolti con la sua proposta. Nessuno ha fatto cenno a quella che è la mia preoccupazione più forte e cioè alla creazione di ventimila « sottogiudici » pagati a cottimo. La stessa preoccupazione è stata manifestata anche da una autorevole voce del partito comunista. Devo dire ancora che c'è una certa ambiguità nella difesa strenua del giudice di pace da parte della magistratura, ambiguità legata alla intenzione di chiudere una casta, definire i problemi residui con la creazione di un « sottogiudice » che sta fuori. Io non ci sto. La soluzione prospettata comporta sicuramente dei rischi, ma vi chiedo: vogliamo provare? Vorrei chiedere ancora ai colleghi Mannuzzu e Felisetti: siamo sicuri che la crisi del giudice conciliatore sia causata da problemi inerenti alla vocazione e che non sia invece crisi di un giudice che non ha materia su cui giudicare? Questa è la verità perché casi per la sua competenza ce ne sono ben pochi proprio a causa degli ostacoli che intendiamo rimuovere con questo disegno di legge.

Chiarito questo punto, vengo all'ultimo tema importante, cioè quello della scelta del giudice secondo equità. Mi è parso di capire, nel corso del dibattito al Senato, che questa soluzione abbia raccolto un consenso pressoché unanime se si esclude una sola voce contraria, non ricordo con precisione se dei liberali o dei repubblicani. Nella convinzione che questa previsione potesse essere, quanto meno sotto il profilo della competenza, un'anticipazione del giudice di pace, ritengo che restino impregiudicati i problemi relativi alla sua legittimazione; legittimazione che, secondo il collega Mannuzzu, oggi manca a questo giudice conciliatore. Dicendo queste cose, non difendo affatto una mia invenzione e, nonostante la mia totale incompetenza, non mi sento — lo giuro — particolarmente preoccupato da questa innovazione. Leggo l'equità secondo i principi regolatori della materia, ma anche seguendo la li-

nea di alcuni approcci giurisprudenziali, anche perché l'equità deve avere punti di riferimento oggettivi e mai soggettivi. Se questo principio è già chiaro, la disposizione di cui all'articolo 3 è pleonastica. Non credo, però, che le cose siano così chiare per cui la scelta è stata quella di una pronuncia secondo equità ma rafforzata per garantire un giudizio obiettivo sia dal richiamo ai principi regolatori della materia sia dalla previsione del ricorso per cassazione. Si tratta, dunque, di una innovazione non solo dirompente, ma in qualche misura anche rassicurante.

Per quanto riguarda gli interessi legali, non ho difficoltà a ripetere quanto detto al Senato e cioè che non c'è nessuna ostilità pregiudiziale nei confronti di una soluzione che porti, anche attraverso questo strumento, alla accelerazione del processo civile. Al Senato è prevalsa l'ipotesi di inserire questa tematica in un diverso disegno di legge riguardante, per l'appunto, il processo civile nel suo complesso, anche perché la materia di cui ci stiamo occupando oggi qui è diversa, senza contare che una soluzione accurata dei problemi relativi agli interessi legali dovrà tener conto di quanto è avvenuto in questi anni in sede giurisprudenziale. Tutti i tassi legali sono, infatti, inadeguati e finora l'ostacolo è stato aggirato attraverso una applicazione dei normali criteri di rivalutazione. È un tema non risolvibile in termini matematici perché si deve tenere conto della giustizia materiale che si è determinata nel corso del tempo.

Un'altra questione importante, già richiamata dai colleghi Testa e Felisetti, è quella delle locazioni. I limiti della scelta fatta al Senato sono espressivi di un atteggiamento preoccupato da un lato di sottrarre al conciliatore la materia delle locazioni, sulla base della premessa che si tratta di materia tanto manipolata dai diversi interventi normativi da essere diventata difficilmente giudicabile secondo i principi di equità, sia pure tecnici, fissati per il giudizio del giudice conciliatore; dall'altro il Senato si è preoccupato di ridurre una parte del contenzioso, al di fuori della competenza funzionale del pre-

tore, in tema di cause relative ai beni immobili. Si tratta spesso di cause relative a beni immobili il cui valore è indeterminato e che vanno, quindi, al tribunale.

Con l'ultima parte della normativa oggi all'esame di questa Commissione si è tentato di ridurre la quantità delle cause a cosiddetto valore indeterminato, riportandole nella competenza del pretore. In tema di locazione, il Senato ha lasciato le cose come stanno e non si è posto il problema di quella rivalutazione, a cui si è riferito il collega Testa.

Istintivamente sarei favorevole ad una normativa netta. Per altro riconosco che occorre una riflessione. Mi auguro che si possa arrivare un giorno a superare gli attuali sbarramenti; non c'è dubbio che quando affermiamo che il pretore è competente per tutte le cause di questa materia, deroghiamo alle norme relative al valore. Mi limito a riferire le scelte del Senato, anche se ci sarebbe da chiedersi se vale la pena di conservare una scelta del genere. Per la verità molta parte della normativa che stiamo esaminando è stata trascinata da questa scelta che non ha il segno di una volontà di configurazione ricostruttiva della materia. Per la verità il Governo era dell'opinione di arrivare a modifiche anche per la competenza del conciliatore tant'è che si intendeva proporre non una semplice indicizzazione, ma una forte accentuazione delle competenze del giudice conciliatore (cause fino a 3 milioni di lire).

Il Senato non ha aderito a questa prospettiva, e il Governo ne ha preso atto. Si tratta di temi sui quali dovremo tornare anche per alleggerire l'attuale sovra-

carico di lavoro dei giudici relativo a controversie in materia di incidenti stradali. A mio avviso dobbiamo prima verificare come vanno le cose oggi; se vanno bene dobbiamo dirlo nel senso che non si deve procedere a modifiche; se non vanno bene vale la pena di studiare soluzioni migliorative della situazione attuale.

Circa gli emendamenti preannunciati, debbo dire che sono contrario non per questione pregiudiziale, ma per arrivare ad un indirizzo unitario con il Senato. A mio avviso è importante raggiungere questo scopo perché in caso di diacronia in queste due approvazioni, Camera e Senato dovrebbero darne spiegazione all'esterno; mi pare che valga la pena di non perdere tempo a dare spiegazioni! Del resto non credo nel dogmatismo da qui all'eternità; immagino che un Parlamento possa modificare ciò che non ritiene idoneo a regolare una determinata situazione.

PRESIDENTE. Propongo di assumere come testo base il disegno di legge n. 1751. Pongo in votazione tale proposta.

*(È approvata).*

Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

**La seduta termina alle 12,30.**

---

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA**

---