CAMERA DEI DEPUTATI N. 2625-A

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATORE **MARTUSCELLI**, *per la maggioranza;*
COCCIA, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 28 settembre 1965 *(Stampato n. **915**)*

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 30 settembre 1965

—

Aumento dei limiti di valore della competenza dei pretori e dei conciliatori e del limite di inappellabilità delle sentenze dei conciliatori

Presentata alla Presidenza il 17 novembre 1965

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge è diretto ad adeguare il limite di valore entro il quale il conciliatore decide secondo equità ed inappellabilmente, al mutato potere di acquisto della moneta, rispetto al 1956, anno in cui è intervenuto l'ultimo provvedimento legislativo (la legge 18 luglio 1956, n. 761) emanato allo scopo di far corrispondere per quanto possibile, e tenendo presente la ripartizione operata dal legislatore del codice di procedura civile, la realtà processuale alla realtà economico-sociale italiana.

La legge del 1956 fissava:

a) in lire 25.000 il limite di valore della competenza del conciliatore (la legge 12 maggio 1949, n. 273, aveva portato tale limite a lire 10.000 dalle lire 5.000 stabilite dal decreto legislativo del 5 marzo 1946, n. 247; il

codice di procedura civile determinava il limite, com'è noto, in lire 1.000 – lire 2.000 per le locazioni –);

b) in lire 250.000 il limite di valore della competenza del pretore in materia civile (lire 100.000 per la legge del 1949; 50.000 per la legge del 1946; 10.000 per il codice di procedura civile);

c) manteneva il limite di lire 50.000 per la competenza del pretore, nelle cause relative ai beni immobili, già stabilito nel decreto legislativo del 1946.

Il disegno di legge presentato al Senato dal Ministro di grazia e giustizia, elevava il limite di cui alla lettera *a*) a lire 100.000; il limite di cui alla lettera *b*) a lire 1.000.000; il limite di cui alla lettera *c*) a lire 300.000. La Commissione di giustizia del Senato, lasciando immutato questo ultimo limite, proponeva la riduzione alla metà dei limiti di cui alle lettetre *a*) e *b*), e cioè a lire 50.000 per il primo, e a lire 500.000 per il secondo. Il Senato ha accolto la modifica per il limite di cui alla lettera *a*), ma ha stabilito, per il limite di cui alla lettera *b*), un valore intermedio tra quello indicato dal Governo e quello proposto dalla Commissione; ha pertanto modificato i limiti contenuti nel disegno di legge, nei seguenti termini: ha fissato in lire 50.000 il limite di valore della competenza del conciliatore; in lire 750.000 il limite di valore della competenza del pretore; in lire 300.000 il limite di valore della competenza del pretore, nelle cause relative a beni immobili in cui il valore si determina ai sensi dell'articolo 15 del codice di procedura civile.

Nella discussione dinanzi al Senato, a parte la modifica di cui si è detto, ed i dissensi manifestatisi sull'ammontare degli aumenti, gli oratori intervenuti si sono trovati d'accordo sulla necessità e sull'urgenza di addivenire all'approvazione del disegno di legge, il cui effetto principale consiste nel ristabilire un certo equilibrio nella ripartizione degli affari giudiziari, tra conciliatori, pretori e tribunali, spostando dai tribunali, eccessivamente oberati, ai pretori ed ai conciliatori, molte cause di scarso valore economico.

Parimenti dinanzi alla Commissione giustizia della Camera, gli esponenti di tutti i gruppi politici si sono dichiarati favorevoli al disegno di legge; e perfino il gruppo che ha chiesto la rimessione del provvedimento all'Assemblea ha esplicitamente affermato che dai suoi componenti non verrà presentato in Aula alcun emendamento (per cui veramente non sembra giustificata la sottrazione del provvedimento alla sede legislativa della Commissione).

Sia al Senato che alla Camera sono stati richiamati i grandi temi in discussione dinanzi al Parlamento e dinanzi al Paese, interessanti l'amministrazione della giustizia: la riforma del codice di procedura civile, il reclutamento dei magistrati, particolarmente per gli uffici cui si riferisce il disegno di legge in discussione, la riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura, ecc.

Pur riconoscendosi l'opportunità di dibattere in ogni sede i temi suddetti, anche per sensibilizzare ad essi nel modo più largo ed approfondito, la pubblica opinione, è apparso evidente che il disegno di legge, per il suo obbiettivo limitato e circoscritto, non potesse essere condizionato dalla discussione o dall'esame, o dall'assunzione di impegni vari, relativi ai problemi generali della giustizia, che dal disegno non vengono in alcun modo pregiudicati. Perfino il tema direttamente connesso con il provvedimento approvato, e cioè l'opportunità di remunerare i magistrati onorari, il cui lavoro, dal provvedimento stesso, viene reso maggiore e più impegnativo, deve venir rinviato ad una sede più appropriata, per le evidenti implicazioni ed i conseguenti ritardi che comporterebbe.

Per la determinazione dei limiti, la Commissione ha rilevato che la misura fissata dal Senato appare accettabile, anche se le eventuali richieste di aumenti o di diminuzioni non mancherebbero certo di argomenti e di giustificazioni.

La Commissione ritiene pertanto che il disegno di legge debba essere approvato nel testo pervenuto dal Senato.

MARTUSCELLI, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il gruppo comunista è pervenuto alla decisione di chiedere l'attrazione in Aula del disegno di legge relativo all'aumento della competenza per valore dei pretori e conciliatori, al termine della discussione avutasi in sede legislativa, per tre ordini di ragioni:

1) il disegno di legge attiene a due fondamentali organi di giustizia, quali il pretore e il conciliatore, nella cui sfera dovrebbe essere amministrata prevalentemente la giustizia nel nostro paese. Due organi che sono i più direttamente investiti per universale riconoscimento dalla sua ormai constatata crisi. Figure dunque di giudici, e primo grado di giurisdizione, più impegnati a rendere la giustizia a livello della maggioranza dei cittadini, e come tali costituenti la base dell'organizzazione giudiziaria. Come tali ritenuti, da tutto il mondo del diritto, la decisiva parte dell'apparato giudiziario, divenuta anacronistica, « non più rispondente alle mutate condizioni politico-economico-sociali dello Stato e del popolo italiano », per rifarsi al giudizio del relatore di maggioranza del comitato di studio per la riforma dell'ordinamento giudiziario, professor Giuseppe Sabatini. Di qui l'incidenza e la portata generale di ogni innovazione come l'attuale nella vita giudiziaria del paese. Di qui l'esigenza di valutare ogni proposta di modifica in relazione alla maturazione dei problemi e delle soluzioni proposte dalla maggioranza delle forze del mondo della giustizia, al fine di misurare l'idoneità di queste proposte, il loro rapporto con quella riforma del nostro sistema giudiziario, al punto in cui siamo, da ogni parte auspicata. Un ordine di valutazione, che riteniamo sia politicamente il più rigoroso, alla stregua del quale giudichiamo il disegno di legge governativo, oggi, non rispondente a quell'esigenza di rinnovamento della giustizia nei suoi organi e nei suoi strumenti. S'imponeva pertanto e s'impone di aprire attorno ad esso, per il carattere generale che assume di orientamento su tutti i problemi della giustizia, un dibattito in assemblea plenaria, in cui tutte le parti politiche ed il Governo in particolare assumano, di fronte alla pubblica opinione, ed al mondo della scienza e del diritto le loro responsabilità e le loro posizioni fino in fondo;

2) l'atteggiamento del gruppo comunista è stato in Commissione improntato a questa linea di condotta responsabilmente e costruttivamente. Nel pieno rispetto dell'autonomia di ogni forza politica, in questo ramo del Parlamento, non ci siamo sottratti all'esame ed alla discussione in sede legislativa del disegno di legge, ci siamo anzi dichiarati pure pronti a farne una legge in sede di commissione. Abbiamo però fermamente chiesto e precisato che il nostro voto era condizionato a puntuali richieste, e soddisfacenti risposte:

a) che tale misura, priva di ogni organico rapporto con la riforma dell'ordinamento giudiziario, di cui dovrebbe essere un cardine essenziale, e con la riforma del codice di procedura civile, in ogni caso avrebbe dovuto costituire una parziale riforma d'anticipo. Pertanto, il provvedimento avrebbe potuto trovare il nostro voto favorevole, per quel tanto che contiene sul piano di un mero adeguamento valutario, in quanto, inteso come del tutto transitoria soluzione legislativa, fosse accompagnato dal parallelo inizio dei lavori di riforma, in sede legislativa, sulla base delle proposte avanzate e dei lavori del comitato di studio della commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario, che ha esaurito il suo mandato tenendo conto dei recenti congressi sia dell'Associazione nazionale magistrati, che di ogni altro convegno e della vasta letteratura scientifica avutasi negli ultimi tempi. Del pari, se unito, alla presentazione del disegno di legge per la riforma del codice di procedura civile. Questo perché, la storia dei ministeri di grazia e giustizia e dei dibattiti sui loro bilanci da quindici anni a questa parte è caratterizzata da ormai rituali e monotone assicurazioni riformatrici, che vengono all'indomani seppellite nella pratica. Tanto più s'impone questo atteggiamento in presenza di un governo che ha fatto delle riforme dell'ordinamento giudiziario e della riforma dei codici uno dei cerdini dell'accordo pro-

grammatico di un governo, di cui da oltre due anni non si vedono anticipazioni, se non al livello delle interviste televisive, mentre il dissesto e le disfunzioni della vita giudiziaria, non è eccessivo dire, hanno superato il limite della tollerabilità da parte della società civile;

b) che si procedesse alla ristrutturazione, nel corpo stesso del disegno di legge, dell'istituto dell'ufficio di conciliazione, del quale la stessa relazione di governo denunciava la « atrofia funzionale »; sia articolando un giudice onorario di pace nuovo, sia provvedendo a determinare forme di retribuzione per questi giudici, compatibili col loro ufficio; nuovi criteri di scelta, e la totale assunzione di ogni onere di spesa dell'ufficio da parte dello Stato, sollevandone i Comuni, di cui è ben nota la disastrosa situazione finanziaria;

c) che il disegno di legge, il cui fulcro, è rappresentato dal considerevole aumento della competenza per valore dei pretori, dalle attuali lire 250.000 alle 750.000, del quale aumento non contestiamo assolutamente, né la necessità ai fini di liberare i tribunali dal sovraccarico della litigiosità minima, anzi ne esaltiamo il valore democratico, fosse organicamente accompagnato da un piano di potenziamento degli uffici delle preture, sia mediante gli organici dei magistrati, che dei cancellieri e di ogni altro ausiliare di giustizia, nonché da un idoneo aumento di dotazione finanziaria e di mezzi tecnici.

Condizione questa indispensabile se si vuole mettere le preture, tutte le preture, in Italia, in grado di fronteggiare con un minimo di speditezza, all'accrescimento rilevante del carico degli affari civili, avuto riguardo al loro attuale stato.

I.

La discussione stessa rilevò da ogni parte notevoli preoccupazioni e riserve in relazione alle mancate misure di riforma generale ed all'assenza di un piano di consolidamento concreto degli uffici di pretura e particolarmente degli uffici di conciliazione. Risultò come ben 155 sedi di preture risultassero vacanti, mentre le altre risultano congestionate e prossime alla disfunzione per l'alta pendenza in relazione al limitato numero di magistrati, come di personale ausiliario, che per la precarietà delle sedi e dei mezzi a disposizione. Degli uffici di conciliazione non si fu in grado di determinare da parte del Governo neanche il numero degli uffici e dei comuni privi da anni ormai del conciliatore, per l'impossibilità riconosciuta di trovare il personale idoneo e disposto, nelle attuali condizioni a reggere l'ufficio.

La risposta del Governo fu estremamente deludente sia sul piano generale che particolare.

Nessun concreto annunzio di inizio dei lavori parlamentari, né per la riforma dell'ordinamento giudiziario, né per la riforma del codice di rito, venne dato, né fu espresso un qualsiasi apprezzabile impegno di lavoro sull'esigenza dell'istituzione di una giudicatura di pace, amministratrice efficace della giustizia di base; né su scala più limitata l'indicazione delle forme e dei mezzi per organicamente ovviare allo stato di carenza delle preture. Neanche il problema del gettone per i giudici onorari, la richiesta di assunzione dell'onere degli uffici di conciliazione da parte del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, trovarono una risposta soddisfacente. Né ci si poteva certo acquietare dell'assicurazione che tutto al più il ministero avrebbe potuto, volta per volta, provvedere allo spostamento di magistrati verso le preture più bisognose da parte dei tribunali.

In questo quadro il gruppo comunista ha espresso responsabilmente un fermo giudizio critico d'insieme, che non si attardava nella proposizione di emendamenti a limitati aspetti del disegno di legge, ma udita la risposta del Governo, richiedeva la pubblica discussione del provvedimento, perché investe, a questo punto, l'orientamento generale del Governo nel settore della giustizia, e non singoli aspetti di dettaglio amministrativo.

Infatti l'aumento delle competenze dei pretori e dei conciliatori, posto nei termini in cui il Governo ed il relatore di maggioranza lo hanno posto, ricalca i tradizionali orientamenti conservatori nell'amministrazione giudiziaria, che non vanno al di là di ritocchi al sistema, di un mero aggiornamento valutario, assolutamente non risolutivi dei problemi della giustizia.

Al contrario, sentiamo di dover affermare, che una misura come questa, che peraltro poteva avere una efficacia sia pure limitata, anni fa, oggi, avuto riguardo allo stato di maturazione dei problemi giudiziari, marcia in direzione opposta a tutti i prevalenti orientamenti di riforma del nostro sistema giudiziario, ne perpetua le tare storiche, e disattende tutta la ricca elaborazione avutasi negli ultimi anni da ogni settore scientifico e poli-

tico, e dallo stesso comitato di studio per la riforma dell'ordinamento giudiziario.

L'esperienza stessa doveva servire. Chi non ricorda come l'adeguamento della competenza per valore al costo della vita ed alla svalutazione della moneta, operato nel 1956, a dieci anni di distanza abbia dimostrato la sua totale insufficienza ? Le preture non ne hanno tratto giovamento, anzi il loro lavoro si è ridotto, è rimasto inceppato dall'attuale pendenza, e l'attività conciliatoria si è paralizzata, per non dire che è in gran parte inesistente.

Ne discende che oggi questo disegno di legge non può essere inteso come riforma parziale di anticipo, nei confronti dell'apparato di base dell'amministrazione giudiziaria e come tale diventa un preoccupante elemento di valutazione di tutta la politica del Governo; una scelta rivelatrice di intendimenti su tutti i problemi generali di riforma, sia in materia di ordinamento giudiziario, che di codici. Prende corpo in tal modo una linea di governo che si propone esclusivamente delle modifiche settoriali distaccate da precisi punti di riferimento ad un disegno generale di riforma, che lasciano inalterato l'attuale sistema ed il suo meccanismo. È evidente come un tale orientamento desti allarme in quanto pregiudica ogni riforma e precostituisce dei fatti compiuti in gangli fondamentali all'amministrazione della giustizia.

Grave appare una tale scelta, quando già da alcuni mesi si sono esauriti i lavori della commissione governativa per la riforma dell'ordinamento giudiziario e del suo comitato di studio.

Sintomatica si rileva l'assenza di ogni riferimento persino agli approdi raggiunti da questa commissione, che fondamentalmente avrebbe dovuto studiare soluzioni nuove in direzione di tutto l'ordinamento giudiziario e quindi dell'istituto del pretore e del conciliatore. Di questa, dei suoi lavori la relazione al disegno di legge non ne fa neanche menzione, né il ministro ha sentito il dovere di informare a tutt'oggi la Commissione giustizia dei risultati dei lavori svolti. Sarebbe stato indispensabile quanto meno far precedere la discussione del presente disegno di legge da un rapporto informativo sulle conclusioni a cui si è giunti sugli istituti dei pretori e dei conciliatori, nel momento in cui se ne decide un rilevante aumento di competenza per valore, destinato ad influire sensibilmente sui loro destini. Né possono essere separate le due attività poiché la legge che si propone non è volta a regolare alcuni mesi di vita giudiziaria, né la Commissione è stata costituita per una riforma dell'ordinamento giudiziario dell'anno 2000 !

Queste le ragioni fondamentali della nostra critica e del nostro dissenso. Ragioni che trovano conforto e sostegno con le più autorevoli prese di posizione del mondo giudiziario.

Come affrontare questi problemi senza avere presente la relazione di maggioranza del comitato ristretto di studio della commissione, pubblicata nel maggio 1965 per la riforma dell'ordinamento giudiziario svolta dal professor Giuseppe Sabatini, presieduto dal Primo Presidente della Corte di cassazione dottor Silvio Tavolaro ? In questa sede, che si è voluta definire, « quasi di costituente giudiziaria », per iniziativa ufficiale di Governo, e da esso considerata e presentata, come lo strumento tecnico-scientifico della sua opera riformatrice, il relatore di maggioranza del comitato ristretto ha affermato: « la riforma dell'ordinamento giudiziario non può e non deve rappresentare una " lustra ", ma deve agire in profondità e deve portare al rinnovamento della giustizia nei suoi organi e nei suoi strumenti ». Entrando nel merito il professor Sabatini continua « la crisi, come è noto è particolarmente più sentita alla base dell'organizzazione giudiziaria, ove coinvolge tutti gli organi di giustizia in relazione al primo grado di giurisdizione », per stabilire preliminarmente, « è d'uopo riconoscere che gli uffici di conciliazione hanno fatto il loro tempo e se uso questa espressione è proprio perché voglio intendere che così come tali uffici sono oggi regolati e organizzati, non rispondono affatto allo scopo per il quale sono sorti ». Quanto al pretore « non si può più far perno sul pretore ma occorre un nuovo organo che sostanzialmente rappresenti l'amalgama moderno del giudice conciliatore e di buona parte del giudice pretore. Questo nuovo giudice non può essere che espressione della comunità nella quale e per la quale dovrà agire ». Concludendo sempre il professor Sabatini dice « noi vediamo questo nuovo organo di giustizia come giudice di pace ». Nel comitato ristretto come è noto si è manifestata divergenza solo in ordine al sistema del reclutamento. Deve tuttavia essere messo in rilievo che, come dice la relazione, il « comitato nella sua maggioranza si è espresso per l'abolizione sia dei conciliatori che dei pretori ».

A tutt'oggi non sono state rese ufficialmente pubbliche le conclusioni della commissione ministeriale. Tuttavia, sia pure ufficiosamente, sotto il titolo « Le proposte della commissione ministeriale per la riforma », la *Rassegna dei*

magistrati, nel numero di settembre-ottobre 1965, dopo aver dato notizia della chiusura dei lavori avutasi nel luglio scorso, scrive che la commissione ha presentato al ministro una relazione estesa dal suo presidente, nella quale sono tracciate nelle grandi linee le proposte di riforma. A quanto si dice tali linee sarebbero le seguenti:

1) revisione degli uffici di conciliazione e la trasformazione delle preture in uffici retti da magistrati onorari, con funzioni temporanee; la limitazione della competenza per materia dei pretori;

2) il tribunale verrebbe potenziato come giudice di primo grado.

Come si vede siamo di fronte ad ufficiali orientamenti che se pur diversi, dallo stesso comitato e da noi non condivisi, vanno tutti in senso opposto alla sostanza del disegno di legge governativo e reclamano la istituzione di un giudice nuovo. Che senso ha dunque il provvedimento governativo che le ignora volutamente, stante l'assenza di ogni concreto e parallelo impegno di riforma, se non il deliberato proposito di accantonare gli stessi lavori della Commissione e del comitato e di ripudiare tutti gli altri, rinviando ogni attuazione riformatrice alle calende greche?

Questo è il punto.

II.

Nel merito riteniamo che, sulla base della situazione di fatto, da un esame delle statistiche giudiziarie, le cause profonde della crisi della giustizia, come è stato detto e scritto, « non sono da ricercare solo nella contraddizione tra organici vecchi e nuovi e nella necessità di un adeguamento alla situazione economica nuova ». È sì vero che la situazione non è migliorata nel passato decennio, per effetto dell'aumento della mera competenza per valore, del 1956, anzi peggiorata di anno in anno perché il numero dei processi sopravvenuti supera largamente il numero dei processi esauriti, determinando un costante e massiccio aumento della pendenza a tutti i livelli, ma ciò non è da attribuirsi come si vuole solo alla contraddizione tra sviluppo economico e insufficienza quantitativa dell'apparato statale. Infatti, seguendo i dati I.S.T.A.T. (riportati dalla *Indagine sulla magistratura italiana* edita recentemente dall'I.S.L.E.), e quelli tratti dalla relazione Poggi in apertura all'anno giudiziario 1965, relativi ai processi negli ultimi sessant'anni, iniziati in prima istanza, su tutto il territorio, avanti le preture, i tribunali e le corti d'appello dal 1896 al 1964 abbiamo il seguente andamento:

NUMERO PROCEDIMENTI INIZIATI:

Quinquennio	Media annuale del quinquennio	Per mille abitanti
1896-1900	2.315.638	72,29
1901-1905	2.064.591	62,69
1906-1910	1.621.299	47,76
1911-1915	1.608.991	45,17
1916-1920	804.623	22,26
1921-1925	993.226	26,76
1926-1930	1.415.183	36,23
1931-1935	1.497.984	35,58
1936-1940	929.673	21,20

Anno	Procedimenti iniziati	
1941	525.131	11,67
1947	302.342	6,64
1948	401.608	8,76
1949	444.520	9,63
1950	484.477	10,43
1951	499.719	10,62
1952	491.388	10,39
1953	476.760	
1954	499.062	
1955	538.712	
1956	556.529	
1957	531.564	
1958	503.176	
1959	496.847	
1960	495.585	
1961	459.296	
1962	448.144	
1963	458.154	
1964	478.366	

Ne deriva dunque una realtà sconcertante. La litigiosità in relazione al nostro sistema giudiziario ed allo sviluppo del Paese si deprime anziché assistere ad un incremento di essa, anche in rapporto con il rilevante aumento della popolazione, dai 33 milioni 778 mila del 1901 ai 52 milioni 443.424 del 1964 ed al sorgere di nuovi settori del contenzioso.

La crisi della giustizia pertanto non è il risultato di un meccanico condizionamento dello sviluppo del Paese. Al contrario, se l'esame viene condotto sotto un diverso angolo visuale sulla base delle statistiche giu-

diziarie in campo civile, in prima istanza, queste evidenziano la seguente ripartizione del contenzioso:

Anni	Uffici di conciliazione	Preture	Tribunali
1896	2.040.012	235.664	88.008
1900	1.924.225	224.168	79.110
1910	1.290.713	223.656	87.158
1920	403.948	234.449	124.254
1930	992.801	354.916	167.768
1936	751.148	230.786	127.919
1940	483.222	164.819	87.383
1956	117.806	247.800	169.372
1958	132.223	213.295	154.081
1959	126.306	206.081	162.727
1960	112.722	205.930	174.483
1961	92.136	199.657	177.987
1962	66.829	197.059	185.248
1963	50.138	210.769	211.587
1964	46.911	217.083	220.604

Appare chiaramente come siamo in presenza di una forte riduzione dell'attività dei conciliatori, alla quale corrisponde anche una lieve diminuzione delle attività dei pretori. Né questo rappresenta una caduta della litigiosità minima. Infatti, seguendo le statistiche sul piano del valore, nel 1956 le cause di valore noto, decise in primo grado presentano il seguente quadro su 96.388 giudizi:

inferiori alle lire 25.000	21.275
tra 25.000 e 50.000	19.037
tra 50.000 e 100.000	10.852
tra 100.000 e 250.000	15.916
tra 250.000 e 1.000.000	12.819
tra 1.000.000 e 5.000.000	5.959
tra 5.000.000 e 10.000.000	894
superiori ai 10.000.000	736

non diversamente nel 1960 su 91.877 cause abbiamo:

inferiori alle lire 25.000	3.775
tra 25.00 e 50.000	19.647
tra 50.000 e 100.000	19.522
tra 100.000 e 250.000	22.390
tra 250.000 e 1.000.000	16.303
tra 1.000.000 e 5.000.000	7.674
tra 5.000.000 e 10.000.000	1.358
superiori ai 10.000.000	1.208

per cui dobbiamo prendere atto come nel 1956 la metà delle cause decise era di valore inferiore alle lire 100 mila. Mentre per le cause superiore al milione, è stato considerato che ogni magistrato italiano, avrebbe dovuto stendere due sentenze l'anno. Così come pur rilevando l'aumento del valore nel 1960, resta sempre fermo, che il blocco più numeroso dei giudizi, rimane tra quello di lire 50 mila e quello di lire 250 mila, di contro le cause superiori al milione superano ancora di poco il 10 per cento del totale generale.

Questo fenomeno di grande interesse generale fu al centro del dibattito e delle relazioni del Congresso di Alghero dell'Associazione nazionale magistrati e di Gardone poi, ripreso dalla pubblicistica giuridica, non può indurre che ad una conclusione che il peso maggiore sostenuto dall'amministrazione giudiziaria sia costituito da una marea di piccole cause. Per cui gli uffici di conciliazione, colpiti da « atrofia funzionale » trattano un numero sempre minore di cause, mentre i pretori ed i tribunali sono investiti da un numero sempre maggiore di liti minime. Di qui la disfunzione e la distorsione del nostro sistema. È evidente allora che l'attuale disegno di legge spostando la competenza per valore sui conciliatori sino a lire 50 mila e per i pretori sino a lire 750 mila, in relazione allo stato attuale degli uffici, rischia di paralizzarne l'attività ed a scoraggiare di conseguenza il ricorso alla giustizia, come prova la diminuzione globale delle domande. In questa direzione il risultato è quello di rifiutare ogni forma di « giustizia sotto la quercia », democratizzando il nostro sistema. Chi farà le spese di questa operazione di carattere tecnico-valutario ? Non è azzardato prevedere che sarà la domanda giudiziaria dei lavoratori, dei ceti popolari, nel cui ambito di litigiosità minima, generalmente si muove, ove si consideri la lentezza dei procedimenti ed il loro costo attuale. In termini politici questo processo ha visto la litigiosità di base, essere sottratta col tempo, al giudice naturale, ed essere assorbita dal giudice di carriera, che si è visto attribuire il potere di un giudice diverso, del conciliatore, che realizzava il momento della giustizia popolare.

Con il che da un lato si è congestionata la attività dei tribunali e delle preture, dall'altro si è contratta la domanda.

Questo fenomeno ha altresì comportato l'accentuazione di un orientamento autoritario, e ridotto a margini insignificanti la giustizia popolare, legata allo spirito della equità.

Per questo è necessario muoversi, sulla linea di questa valida ricerca delle cause della crisi della giustizia alla sua base, sin da ora, non verso meri ritocchi tecnici, ma verso un cambiamento dell'indirizzo generale, non verso ritorni ad istituti superati, ma nell'in-

dividuazione di forme nuove, democratiche, di rapporto tra giustizia e cittadino. Né ci si può rispondere che siamo alla mera denuncia o trattazione del fenomeno della crisi, nota, ed alla proposizione di generici rimedi. Nel corso di questi ultimi anni è andata avanti tutta una ricca elaborazione dottrinaria e pubblicistica, che ha sensibilizzato, come abbiamo visto anche la commissione ministeriale per la riforma. Ricerca e proposte che hanno trovato una puntuale precisazione nel Congresso di Alghero dell'Associazione nazionale magistrati del settembre 1963 e nel recentissimo Congresso di Gardone del settembre del 1965.

Viene oramai decisamente individuato nella istituzione di una giudicatura di pace, di un giudice unico, onorario, a nostro avviso elettivo o collegato ad organi elettivi, con funzioni temporanee e retribuite, e che trova riscontro anche nell'ordinamento di altri Paesi, la soluzione democratica della crisi del nostro sistema giudiziario alle sue fondamenta. Soluzione non nuova per il nostro paese, che storicamente trovò parziali soluzioni nel prefascismo, quando il conciliatore decideva circa un milione di cause l'anno, come rilevò con compiacimento lo Zanardelli nel 1880. Giudice che per un periodo di tempo venne nominato su una terna di nomi designati da ciascun consiglio comunale. Esigenza che fu avvertita a più riprese sin dal disegno di legge del Ministro Fani nel 1911, in cui veniva espressamente proposta la costituzione di un giudice di pace come « magistrato popolare ». Solo l'autoritarismo e lo spirito di conservazione ne impedì costantemente l'attuazione. Nel nuovo quadro costituzionale, che ne prevede i presupposti, alla luce dello stato della nostra amministrazione giudiziaria, deve trovare attuazione tempestiva, se vogliamo rispondere alle conclamate esigenze riformatrici.

Né vale sostenere che si riconosce la validità dei nostri richiami, l'opportunità di dibattere in ogni sede questi temi generali, come ci è stato risposto dal Relatore di maggioranza e dal Governo, quando non si assume alcun impegno concreto anche per l'immediato futuro. Né alcun pregio può avere il considerare questo aumento di competenza per valore, una soluzione che fa maturare i problemi più generali di riforma, o che apra « spiragli » per soluzioni più avanzate. A nostro parere siamo radicalmente convinti che in questo modo si aggravano i problemi e si pregiudicano le soluzioni future. Simili concessioni verbali all'opposizione comunista potevano contenere qualche cosa di apprezzabile nel passato, oggi la politica del rinvio è un modo per eludere i problemi immediati, una dimostrazione di impotenza a misurarsi sul piano riformatore con essa. Ne fa fede la relazione di maggioranza del deputato Amatucci allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, rispetto a questa tematica. Si persevera nella vecchia linea del « muro del pianto » sui mali della giustizia, ma non si va al di là di una visione che riporta l'eventuale riforma dell'istituto della conciliazione nei recinti dell'attuale, solo sul piano delle correzioni, stabilendo istituzionalmente un'equivalenza tra il conciliatore e il futuro giudice di pace. Il che rafforza ancora di più la nostra critica e il nostro dissenso sul disegno di legge in questione, in relazione ai propositi del Governo.

III.

Da ultimo nel merito tecnico del provvedimento va sottolineato come questa misura sia stata decisa senza almeno un'adeguata preparazione ai suoi effetti. Il Governo non è stato in grado di presentare alla Commissione un esame statistico previsionale delle conseguenze che produrrà sugli uffici dei conciliatori e dei pretori, lo spostamento della competenza per valore. Non si poteva ignorare l'incidenza che determinerà. Si afferma nella relazione di maggioranza che « l'effetto principale – della legge – consiste nel ristabilire un certo equilibrio nella ripartizione degli affari giudiziari, tra conciliatori, pretori e tribunali ». Noi riteniamo, al contrario, che si rischia di accentuare questo squilibrio. Lo stato delle pendenze nelle preture fondamentali è pesante, questo rilevante aggravio ne porterà le strutture ad un livello di tensione assai grave. Nell'assenza di un esame previsionale, i dati in nostro possesso vedono la pendenza delle preture intensa. A Roma – per esempio – al 30 giugno 1965, alla sola sezione lavoro, pendevano 4.278 giudizi, con soli 5 giudici; alla sesta sezione, che tratta in generale i sinistri, pendevano 7.901 affari civili, con solo 8 giudici. Lo spostamento di competenza attrarrebbe circa il 70 per cento della litigiosità del tribunale al di sotto delle 750 mila lire.

La pendenza del tribunale di Roma è di circa 18 mila affari per le cause di lavoro. È facile immaginare la situazione caotica che determinerà. Questo dato può essere ritenuto indicativo, per le preture di maggiore impegno. Sulla base delle statistiche del Consiglio superiore della magistratura al 31 dicembre 1964, in relazione all'organico in atto si ha un rapporto come media *pro capite* per le pretu-

re che vede un pretore per ogni 386 procedimenti civili l'anno e 2.094 penali. L'indice di assorbimento dei giudizi civili tra i sopravvenuti e gli esauriti ha raggiunto il 90,21 per cento. Pertanto annualmente il 10 per cento, come media nazionale, dei giudizi non assorbiti, aggrava la pendenza delle preture. In particolare la prevalenza delle preture di capoluoghi di Corte d'appello, sempre al 31 dicembre 1964, presenta il seguente quadro, per esempio: Cagliari, 3.291, indice di assorbimento 55 per cento; Bologna 3.747, indice di assorbimento 73 per cento; Napoli 27.009, indice di assorbimento 75 per cento; Perugia 831, indice di assorbimento 61 per cento; Roma 28.986, indice di assorbimento 78 per cento; Torino 11.664, indice di assorbimento 63 per cento.

Di contro, l'indice di assorbimento del tribunale è come media nazionale, al 31 dicembre 1964, del 78,27 per cento. D'altro canto, rifacendoci alle statistiche – I.S.T.A.T. – riportate dalla *Indagine sulla magitsratura italiana*, sulla durata dei procedimenti civili, dal 1956 al 1960, si hanno preoccupanti indici: 232 giorni di media per le conciliazioni; 394 per le preture, contro i 616 del tribunale. Nel 1962 nei giudizi di primo grado delle preture la durata media è aumentata. Alcuni dati: Cagliari 766 capoluogo - 783 centri minori; Catania 643 - 575; Milano 406 - 457; Napoli 546 - 465; Palermo 607 - 481; Roma 511 - 423; Genova 356 - 387; Torino 336 - 524; Lecce 614 - 727.

È da prevedersi un aumento della durata media superiore all'attuale dei tribunali, che nel 1962 raggiungono punte di 1.330 giorni a Cagliari; 970 a Catania; 786 a Napoli; 857 a Roma. Nell'assenza di un piano atto a fronteggiare l'aggravio delle pendenze delle preture, che non può risolversi, con l'assicurazione generica di « procedere con un decreto alla modifica delle piante organiche ». Il che se si considera, quanto è stato fatto (anzi non fatto) per le preture la cui giurisdizione venne ampliata per effetto della soppressione di altre, al cui riguardo si prese lo stesso impegno, non costituisce alcuna valida e rassicurante risposta. Una indagine, approssimativa, condotta sui risultati statistici dell'anno giudiziario del 1960, sulla base de *L'annuario di statistiche giudiziarie* edito dall'I.S.T.A.T., nello scaglione unico delle cause di valore da 250 mila lire ad un milione s'individuano i due terzi delle cause decise in primo grado. Tali dati, peraltro, essendo basati non sul numero delle domande proposte in citazione, ma sulle sentenze, offrono ai fini previsionali un quadro non idoneo a stabilire rettamente l'incidenza dell'aumento per valore. Tuttavia per le preture, su questa base si può prevedere, un aumento di 100 mila cause. Del pari l'aumento della competenza dei conciliatori del 50 per cento, creerà problemi ben più gravi, nell'assenza di una qualsiasi misura di potenziamento tecnico. Moltissimi comuni, sono privi da tempo del conciliatore, al punto che se ne sconosce l'esistenza da parte di molti cittadini. Tant'è che secondo i dati I.S.T.A.T., le cause che ammontavano a 132.223 nel 1958 si sono ridotte al 1964 a 46.911. Lo spostamento di competenza determinerebbe un aumento, secondo questa indagine, di 125 mila cause.

Di qui non potrà, su questa base che prodursi un ulteriore contrazione della domanda giudiziaria, non già come naturale riduzione della litigiosità, ma sul piano della rinuncia, delle transazioni vessatorie, dell'impossibilità e delle difficoltà per il cittadino di accedere alla giustizia. Si pensi al contenzioso del lavoro e previdenziale e si avrà un quadro delle conseguenze. Si allargherà l'area della denegata giustizia, sacrificando la modesta e media litigiosità.

Per queste considerazioni scegliendo oggi e non rinviando sul tema ormai maturo del giudice di pace, può realizzarsi il duplice adempimento costituzionale, del rendere giustizia a tutti i livelli attraendo la litigiosità di base ed acquisendo il carattere della rapidità ed immediatezza; e del restituire ai tribunali ed alle giurisdizioni di appello le loro funzioni, ai magistrati ed agli uffici, quella dignità, efficienza e speditezza, smarrite.

Per questo, udito il Governo, la maggioranza, il gruppo comunista, a seguito del dibattito avutosi in Commissione, ha ritenuto doveroso, proprio per quel senso di responsabilità che comporta lo stato della nostra vita giudiziaria, di marcare il dissenso portando in Aula questo provvedimento, che non si muove verso quel « bene » preferibile ad un « meglio », che noi utopisticamente proporremmo, ma che contraddice, così come viene presentato, a quella linea di riforma dell'ordinamento giudiziario, che il mondo del diritto e la pubblica opinione, reclama, e che trovò l'eco più autorevole nel messaggio del Capo dello Stato.

COCCIA, *Relatore di minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA	TESTO DELLA COMMISSIONE
ART. 1.	ART. 1.
Il limite di valore della competenza del conciliatore è elevato a lire 50.000. Il limite di valore della competenza in materia civile del pretore è elevato a lire 750.000 Il limite di lire 50.000, stabilito dalla legge anteriore per le cause relative a beni immobili nelle quali il valore si determina, ai sensi dell'articolo 15 del Codice di procedura civile, in base a tributo diretto verso lo Stato, è elevato a lire 300.000. I tribunali ed i pretori continueranno a conoscere in primo grado delle cause per le quali sia stata notificata la citazione prima dell'entrata in vigore della presente legge, o che comunque si trovino pendenti rispettivamente davanti ad essi nel giorno dell'entrata in vigore della presente legge.	*Identico.*
ART. 2.	ART. 2.
Il limite di valore entro il quale il conciliatore decide le cause secondo equità ed inappellabilmente, a norma degli articoli 113, secondo comma, e 339, ultimo comma, del Codice di procedura civile, è elevato a lire 20.000. Sono in ogni caso appellabili senza limiti di valore le decisioni emesse dai conciliatori nelle cause di sfratto ed in quelle relative a contratti di locazione di beni immobili. L'appellabilità delle sentenze dei conciliatori, pubblicate prima dell'entrata in vigore della presente legge, resta regolata dalla legge anteriore.	*Identico.*