

501.

## SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 20 LUGLIO 1966

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PERTINI

## INDICE

|                                                                                                                                                                                             | PAG.  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Congedi</b> . . . . .                                                                                                                                                                    | 25167 |
| <b>Disegni di legge:</b>                                                                                                                                                                    |       |
| <i>(Deferimento a Commissione)</i> . . . . .                                                                                                                                                | 25198 |
| <i>(Trasmissione dal Senato)</i> . . . . .                                                                                                                                                  | 25198 |
| <b>Disegno di legge (Discussione):</b>                                                                                                                                                      |       |
| Aumento dei limiti di valore della competenza dei pretori e dei conciliatori e del limite di inappellabilità delle sentenze dei conciliatori <i>(Approvato dal Senato)</i> (2625) . . . . . | 25167 |
| PRESIDENTE . . . . .                                                                                                                                                                        | 25167 |
| AMATUCCI . . . . .                                                                                                                                                                          | 25174 |
| BOSISIO . . . . .                                                                                                                                                                           | 25182 |
| BREGANZE . . . . .                                                                                                                                                                          | 25188 |
| CACCIATORE . . . . .                                                                                                                                                                        | 25178 |
| COCCIA, <i>Relatore di minoranza</i> . . . . .                                                                                                                                              | 25195 |
| DE FLORIO . . . . .                                                                                                                                                                         | 25168 |
| GALDO . . . . .                                                                                                                                                                             | 25190 |
| MARIANI . . . . .                                                                                                                                                                           | 25195 |
| MARTUSCELLI, <i>Relatore per la maggioranza</i> . . . . .                                                                                                                                   | 25198 |
| REALE, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> 25187, 25191, 25199, 25200, 25201, 25202                                                                                                       | 25171 |
| REGGIANI . . . . .                                                                                                                                                                          | 25194 |
| SPAGNOLI . . . . .                                                                                                                                                                          | 25183 |
| <b>Proposte di legge (Annunzio)</b> . . . . .                                                                                                                                               | 25167 |

## Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Lucchesi e Maria Eletta Martini.

*(I congedi sono concessi)*

## Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

LAFORGIA ed altri: « Autorizzazione a vendere a trattativa privata al comune di Bari una porzione del locale compendio patrimoniale denominato "ex panificio militare" e porzione delle caserme "Picca" e "Guadagni" con riassegnazione del relativo ricavo allo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, per la costruzione di nuove infrastrutture sostitutive » (3346);

RIGHETTI: « Istituzione del Comitato interministeriale per l'energia » (3347).

Saranno stampate e distribuite. Poiché importano onere finanziario, ne sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Aumento dei limiti di valore delle competenze dei pretori e dei con-

**La seduta comincia alle 10.**

FRANZO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 16 luglio 1966.

*(È approvato).*

ciliatori e del limite di inappellabilità delle sentenze dei conciliatori.

Dichiaro aperta la discussione generale.

Il primo iscritto a parlare è l'onorevole De Florio. Ne ha facoltà.

DE FLORIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, non vi nascondo che mi è sembrato che la nostra richiesta di voler rimettere all'aula la discussione di questo provvedimento sia stata accolta da una parte dei componenti la Commissione giustizia con un malcelato senso di fastidio, che del resto traspare nella stessa relazione di maggioranza, in cui si legge che gli esponenti di tutti i gruppi politici si erano dichiarati favorevoli al disegno di legge, per cui — si dice — « veramente non sembra giustificata la sottrazione del provvedimento alla sede legislativa della Commissione »; e ciò dato « il suo obiettivo limitato e circoscritto »: anche se viene poi riconosciuto che questo disegno di legge ha provocato in Senato e nella stessa Commissione giustizia della Camera discussioni più ampie sui temi fondamentali della giustizia, discussioni che il nostro relatore ha la bontà di riconoscere sempre utili, non fosse altro che per sensibilizzare ad esse l'opinione pubblica, quasi che l'opinione pubblica, in tutti i suoi settori ed a tutti i livelli, da circa un ventennio fosse rimasta muta ed inerte di fronte a quella che è diventata ormai una accezione comune, e cioè la crisi della giustizia, e non premesse alle porte del Parlamento con la lacerante urgenza dei fatti e la spinta ideale di una rinnovata coscienza della funzione della giustizia, ricevendone soltanto, nel più o meno rapido alternarsi dei governi, assicurazioni formali e rinvii sostanziali in un ampio e, direi, coerente disegno di conservazione in cui continuano a trovare collocazione quasi tutti i rottami della legislazione fascista e gran parte dello spirito che la animava.

Credo, onorevole Martuscelli, che con questo atteggiamento di fastidio ella faccia torto a noi e a se stesso, perché in Commissione non abbiamo cercato il pretesto di questa legge per imporre discussioni accademiche generali sulla funzione della giustizia, ma abbiamo sollevato una serie di problemi strettamente legati alla struttura di questo disegno di legge e su cui abbiamo chiesto ma non ottenuto risposte adeguate dal Governo; problemi che ella stesso, onorevole Martuscelli, ha voluto totalmente ignorare nella sua relazione: l'unica traccia è la sottolinea-

tura della inopportunità di voler sottrarre il provvedimento alla sede legislativa della Commissione.

In Commissione abbiamo rilevato con voi che questo disegno di legge aveva bensì aspetti positivi legati a quelle esigenze di decentramento dell'amministrazione della giustizia e di minor costo del processo civile che la degradazione della competenza dei tribunali avrebbe realizzato. Tuttavia avete convenuto con noi che questo disegno di legge, pur pretendendo di essere un provvedimento di portata limitata, trae radici e giustificazione e necessità da un problema assai vasto e complesso: quello della cosiddetta giustizia di base e dei processi di minor valore economico.

Questo problema meritava un approfondimento. Non potevamo ignorarlo nel momento stesso in cui la stessa relazione governativa lo pone a giustificazione del provvedimento, anche se in maniera molto sommaria e inesatta. E allora la prima domanda che ci siamo posti in Commissione e che abbiamo diritto di ripetervi è questa: questa legge prospetta un tentativo di soluzione che si pone soltanto come una misura di emergenza per sanare quello che si pretende essere un notevole squilibrio nella distribuzione del lavoro fra i vari uffici giudiziari e per adeguare la competenza al diminuito valore della lira? Certo, come provvedimento di emergenza, ci sembra molto opinabile. In questo senso abbiamo raccolto perplessità, dubbi e preoccupazioni anche da parte della maggioranza.

In realtà esso è invece un tentativo di soluzione che anticipa un orientamento generale del Governo, mirando cioè a consolidare e potenziare certi istituti, quello del conciliatore e quello del pretore, nella negazione aprioristica della esigenza di una modificazione profonda e radicale nelle strutture della giustizia in Italia e della cosiddetta giustizia di base in particolar modo; una soluzione cioè che trova collocazione in un più ampio disegno conservatore, sul quale nella discussione di questo stesso disegno di legge ci avete consentito molto di più di qualche legittimo sospetto.

Ecco quindi come il discorso sulla riforma dell'ordinamento giudiziario e sulla riforma del codice di procedura civile che noi con forza abbiamo impostato in Commissione non è solo una discussione accademica che in questa sede troverebbe motivo di dubbia opportunità e giustificazione soltanto

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 LUGLIO 1966

nella esigenza di una generica sensibilizzazione dell'opinione pubblica da lei richiamata, ma è un discorso che si salda con la discussione di questo provvedimento. Ecco perché le evasive risposte del sottosegretario in Commissione alle nostre precise domande non ci hanno fornito lumi né dato tranquillità.

Ed ecco perché la mancanza di una risposta sugli orientamenti del Governo e la stessa relazione di maggioranza così sorda alla problematica che avevamo posto in Commissione ci confortano circa l'opportunità della nostra iniziativa e la giustezza del nostro orientamento di condizionare il nostro voto a quelle garanzie che non avete saputo o voluto fornirci in Commissione.

Tuttavia mi atterrò strettamente al tema di questo disegno di legge. Nella relazione governativa si legge che la evoluzione economica del paese sarebbe stata il fattore determinante della contrazione dell'interesse individuale a promuovere giudizi di modesta entità. È vero che si può constatare come la litigiosità minima, quella dinanzi ai conciliatori, sia quasi scomparsa: da oltre due milioni di procedimenti iniziati dinanzi ai conciliatori nel 1896 si è scesi ai 46.900 procedimenti del 1964. Per questo motivo non si può neanche invocare, oltre alla evoluzione economica, la polverizzazione della competenza dei conciliatori, dal momento che non sono neppure aumentate le cause di maggior valore iniziate davanti ai pretori: oltre 236 mila cause nel 1896 e 198 mila nel 1961. Né le cause dinanzi ai tribunali hanno avuto un incremento proporzionale all'aumento della popolazione ed alla maggiore complessità e articolazione dei rapporti economici e sociali.

Quindi il maggiore benessere dei cittadini, il miracolo economico non spiegano il precipitare degli indici della litigiosità minore e della litigiosità in genere, ma sono solo una indicazione e una giustificazione di comodo per spiegare una realtà ben diversa, realtà consacrata nella coscienza popolare e denunciata in ogni convegno di studi: che cioè il cittadino quasi sempre è costretto di fatto a rinunciare a far valere i propri diritti, non perché la dubbia agiatezza generale acquisita lo ponga in una situazione di sovrano disinteresse per il denaro, ma perché deve sottostare, per qualsiasi anche modesta controversia, alle spese e alle infinite complicazioni di una giustizia pesantemente togata, e perché la macchinosità delle procedure, l'allarmante lentezza

dei giudizi si risolvono in una costante pratica denegazione di giustizia. Questa è la realtà, onorevoli colleghi. Il maggior benessere economico può rendere meno gravosa la rinuncia ad ottenere giustizia, ma è questa profonda sfiducia in una giustizia lenta, costosa ed inefficiente la causa vera e non certo edificante della contrazione, della caduta verticale della litigiosità minore, e non solo di quella minore.

È su queste premesse sbagliate che nella relazione si giustifica quella che viene riconosciuta essere ormai l'atrofia funzionale dei conciliatori (si è discusso molto di questo in Commissione). La decadenza di questo istituto ha invece cause varie e complesse, di cui non ripeterò l'analisi; ma non ci si può certamente limitare alla semplicistica affermazione che tale atrofia è legata alla polverizzazione della competenza dei conciliatori. È una atrofia legata invece, come è stato anche acutamente osservato in altre sedi, alla stessa fonte di investitura, e cioè alla nomina dall'alto sulla base di informazioni spesso di dubbia origine. Di qui anche la sostanziale mancanza di prestigio sociale legato a questa funzione. In tal modo il reperimento di elementi validi diventa sempre più problematico. Eppure è un istituto, quello del conciliatore, che nel periodo della sua piena efficienza, quando rendeva giustizia per milioni di persone, ripeteva la sua migliore validità dal fatto che si collegava a quelle istanze di democrazia che erano già vive nei primi decenni della nostra unità nazionale.

La prima legge unitaria sull'ordinamento giudiziario, del 1865, prevedeva che i giudici conciliatori, che avevano già di fatto poteri molto ampi, venissero nominati dal re su una terna di nomi designata dal consiglio comunale. Si voleva in tal modo contenere i principi consacrati dalla rivoluzione francese della elettività dei giudici onorari con lo statuto albertino, che demandava all'esclusiva competenza del re la nomina dei magistrati. Tuttavia era una magistratura onoraria e sostanzialmente democratica ed elettiva che ancora adesso dovrebbe fornire apprezzabili suggerimenti ai fini della strutturazione di una moderna magistratura onoraria. Sarebbe questa forse una indagine storica molto suggestiva, che ci porterebbe però lontano dal nostro tema. Tuttavia ci sembra quanto meno incauto — ed è questo il punto — da una parte denunciare l'atrofia funzionale, che è per unanimità di consensi una atrofia strutturale dell'istituto del conciliatore, e dall'altra proporre di esten-

derne le funzioni, di aumentare cioè la competenza di un istituto superato e inefficiente.

Nella nostra relazione di minoranza vi sono previsioni statistiche sul numero di cause che, con la modifica della competenza, finirebbero con il gravare sulla paralisi funzionale di questo istituto. Avremmo quindi ancora una volta una nuova forma, un ammodernamento di quella forma di denegata giustizia, ed ancora una volta non potremmo che registrare nuove statistiche sul disinteresse del cittadino a promuovere giudizi e ancora una volta ne trarremmo argomentazioni sul maggior benessere economico della collettività.

Noi rimaniamo, onorevole ministro, sulla traccia del vostro disegno di legge; lo discutiamo finora soltanto nei limiti angusti e inaccettabili che voi avete inteso assegnargli. E, per rimanere in questi limiti, io vi dirò che, se il discorso sui conciliatori non può lasciarci molto sereni, lo stesso discorso sui pretori, così come voi lo avete condotto, è un discorso, nell'attuale strutturazione della pretura, condotto con molta sommarietà.

Per cominciare diremo che non è affatto dimostrato che gli uffici di pretura siano più efficienti e meno oberati di lavoro di quelli di tribunale. Statisticamente i processi in pretura, con l'attuale competenza, non si risolvono in un tempo molto più breve di quelli incardinati in primo grado dinanzi ai tribunali, e ciò nonostante la maggiore semplicità delle procedure e, in genere, la minore complessità della materia del contendere.

Nella relazione di minoranza sono esposti alcuni dati « Istat » sulla durata dei processi (l'onorevole Presidente della Repubblica nel suo discorso al Consiglio superiore della magistratura ha sottolineato l'aspetto drammatico della durata dei processi in Italia), e sono dati recenti e illuminanti. Io non li ripeterò perché oltre tutto voi ne avrete certamente notizia più dettagliata e completa.

Ma vi è di più: il nostro solerte relatore per la maggioranza al bilancio della giustizia, i cui meriti hanno istituzionalizzato il suo incarico a questo compito, ha rilevato come nel solo primo semestre del 1965 siano sopravvenuti negli uffici dei tribunali 105.952 processi civili di fronte ai 108.598 delle preture, ma contemporaneamente siano sopravvenuti 75.502 processi penali di fronte al milione 102.436 processi pretorî. Vi è poi da tener conto della caterva dei processi penali. Né può nutrirsi troppa fiducia per la decongestione del carico penale nei provvedimenti di depenalizzazione, che discuteremo in que-

st'aula, di molte contravvenzioni, perché si tratta delle sole contravvenzioni punibili con la pena pecuniaria.

D'altronde, vi è certo la possibilità di vedere rifluire parte di questi procedimenti nuovamente davanti al pretore con la prevista impugnazione civile; senza dire che demandare ad un giudice amministrativo la soluzione della controversia depenalizzata offre al cittadino assai minori garanzie di imparzialità, e la speranza che infine il cittadino rinunci — per la modestia della somma in contestazione — ad ogni impugnazione dinanzi al magistrato costituisce ancora una volta una sostanziale denegazione di giustizia.

Potrete allora dire che ci rimane l'amnistia. Ma non credo che l'onorevole ministro Reale possa fondare la richiesta di un provvedimento di questo genere sulla speranza di una amnistia (cioè delle ricorrenti amnistie), ben conoscendo le sue vedute in proposito.

Ci si potrà ancora obiettare che queste statistiche non potrebbero esprimere completamente la realtà perché andrebbero esaminate alla luce di più completi parametri. Per le statistiche è sempre così. Tuttavia nessuno finora ha contestato quanto ad esempio l'onorevole Cacciatore rilevava nella nostra Commissione, e cioè che ben 155 sedi di pretura mancano di titolari, così come non è contestabile che proprio nelle preture e nelle più modeste preture di periferia si manifesta in maniera talora mortificante quella carenza di locali e di personale e quella deficienza di attrezzatura che pure sono componenti non secondarie dell'amministrazione della giustizia. Né è contestabile che delle 954 preture esistenti in Italia solo una modestissima percentuale è pienamente efficiente, cioè provvista di pretore, cancelliere, ufficiale giudiziario, attrezzature e locali idonei.

Molte preture sono oggi paralizzate da un numero enorme di processi (citerò qualche dato statistico in seguito), che magistrati a seavalco o vicepretori onorari s'incaricano soltanto di smistare a lunga data. Sono spesso situazioni gravi che si trascinano da anni e determinano costanti manifestazioni di protesta, talora vivaci e prolungate, degli avvocati dei circondari interessati.

In questa situazione (credo che questo punto sia di grande importanza nella discussione di questo disegno di legge), non è stato possibile attuare neanche oggi quel decentramento di magistrati dai tribunali alle preture, che la relazione governativa prospetta nell'ipotesi ovvia che queste situazioni già

gravi acquistino lievitazioni clamorose in conseguenza dell'aumento della competenza dei pretori. E questo non potete contestarlo.

Ma v'è di più: nel suo discorso al Consiglio superiore della magistratura il Presidente della Repubblica, nell'esaminare le cause più appariscenti di quella che egli ha voluto definire la disfunzione giudiziaria in Italia, rinunciando espressamente ad ogni indagine sulla crisi della giustizia, che è qualcosa di più ampio e ben diverso, osservava che l'irrazionale distribuzione dei magistrati assume caratteri sconcertanti proprio nella distribuzione circoscrizionale delle preture, in quanto nelle preture aventi sede in comuni fino a 100 mila abitanti — nelle quali si concentra solo il 40 per cento del carico di lavoro — è assegnato il 58 per cento dei posti in organico, mentre nelle preture aventi sede in comuni con oltre 300 mila abitanti — le quali hanno un carico pari al 41 per cento del totale (quindi circa la metà del totale) — è assegnato, al contrario, solo il 24 per cento dei posti.

Queste grosse preture sono quindi già oggi paralizzate dal soverchiante lavoro. È un dato statistico preciso. Triplichiamone la competenza ed avremo il caos.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Scusi, ma questa citazione contraddice l'argomento da lei portato prima, delle piccole preture abbandonate, nelle quali non vi sono i pretori. Perché, se la crisi è maggiore — come è maggiore — dove le preture sono grosse, allora questa redistribuzione non va fatta a beneficio delle preture minori e sperdute, ma a beneficio delle preture maggiori.

DE FLORIO. Parlerò anche di questo, onorevole ministro. Abbiamo comunque un dato di fatto e cioè che a tutt'oggi, nei confronti di queste grandi preture che assorbono il 41 per cento del lavoro giudiziario, non è intervenuto alcun provvedimento per una migliore distribuzione dell'organico, né alcun approfondimento statistico che possa tranquillizzarci in merito.

Ma — e qui comincio a rispondere alle obiezioni del ministro Reale — non possiamo risolvere i problemi della giustizia soltanto in termini statistici, non possiamo limitarci a prendere atto che le grandi preture (quelle che oggi hanno il 41 per cento del carico totale del lavoro giudiziario) rimarrebbero del tutto schiacciate sotto il peso dei nuovi procedimenti, mentre le piccole preture (continuo sempre a rispondere alle obiezioni dell'onorevole ministro) lavorerebbero

di più, perché in definitiva queste ultime sottrarrebbero il lavoro ai tribunali di provincia, che hanno già un carico modesto e per nulla gravoso.

Anche questo in ogni caso sarebbe un calcolo statistico non privo di suggestione: tuttavia il problema non è e non può essere soltanto di numeri perché soprattutto occorre tener conto della situazione nella sua reale oggettività, quale risulta dalla grande maggioranza delle nostre piccole preture.

L'onorevole Valiante (mi dispiace che egli non sia presente in questo momento) sa benissimo, essendo stato magistrato in una piccola pretura della Basilicata, quale e quanto sia lo squallore degli uffici, pari soltanto alla profonda solitudine spirituale di tanti giovani pretori che si sentono quasi come dei condannati a scontare nel confino di un noviziato una colpa fatale che li rende estranei, se non ostili, all'ambiente in cui vivono, quell'ambiente che essi invece dovrebbero imparare a comprendere se non ad esprimere nelle sue forme più elevate per rendere una giustizia vera, effettiva, fondata sulla conoscenza degli uomini e delle cose.

Ecco, onorevole ministro, dove il discorso su questa legge diventa non solo angusto ma tagliato fuori da ogni prospettiva di rinnovamento. Finora abbiamo sempre criticato il Governo per certe sue iniziative settoriali miranti a ricucire le lacerazioni più vistose di questa vecchia palandrana di codici e di leggi ormai così lontani dalla rinnovata coscienza del paese. Queste leggi tuttavia si giustificavano con la definizione ad esse data di leggi-pilota, anticipatrici di una riforma che pretendeva di inquadrarsi in quella visione di progresso e di rinnovamento della giustizia che così fermamente, da anni, viene da tutti auspicata e sollecitata.

Invece ci è stata presentata una legge che consolida, triplicandola, la competenza di istituti (pretori e conciliatori) proprio nel momento in cui abbiamo notizia (una delle poche notizie ufficiali, in verità) della relazione svolta dal professore Sabatini alla commissione ministeriale per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Si tratta di una relazione seria e coraggiosa, condotta con una analisi approfondita dei gravi difetti strutturali della nostra organizzazione giudiziaria e con proposte assai interessanti dettate dal desiderio di offrire al paese un ordinamento moderno e funzionale. Bene, in questa relazione, ricordata anche nella relazione di minoranza a questo disegno di legge, il professore Sabatini non parla a titolo personale,

ma a nome del comitato da lui presieduto che a maggioranza si è espresso per l'abolizione dei conciliatori e dei pretori.

A questa conclusione il professor Sabatini è giunto dopo una analisi molto convincente della crisi della giustizia, che è crisi sentita soprattutto alla base dell'organizzazione giudiziaria e coinvolge tutti gli organi della giustizia in relazione al primo grado di giurisdizione. In questa analisi viene indicato un problema di fondo, che è quello in base al quale non può cercarsi un sollievo alla disfunzione dell'attività giudiziaria in una eventuale più appropriata distribuzione fra i vari uffici del lavoro giudiziario, come si pretende di fare con questa legge; e neanche nell'aumento dell'organico dei magistrati, aumento d'altra parte non facile, perché non è facile il reclutamento di giovani magistrati preparati e all'altezza dei loro difficili compiti.

Viene rilevato in questa relazione che il problema non risiede nella contraddizione tra lo sviluppo economico e l'insufficienza quantitativa dell'organico giudiziario, ma è legato al superamento di un giudice che ha fatto il suo tempo, perché indubbiamente quello del conciliatore è un istituto colpito da paralisi funzionale, e la figura mitica del pretore, saggio amministratore degli interessi dei suoi concittadini, è stata anch'essa travolta dalla più complessa e dinamica realtà sociale.

Ecco allora affacciarsi l'esigenza di un giudice di tipo nuovo, profondamente legato alla coscienza popolare, un giudice che disponga di nuove procedure che gli consentano di affrancare l'amministrazione della giustizia nella litigiosità minore da un eccessivo formalismo e dal costo che caratterizzano le attuali procedure; un giudice nuovo che possa avere competenza anche nei giudizi penali relativi ai reati minimi, magari solo a quelli contravvenzionali; un magistrato insomma che esprima questa esigenza di rinnovamento delle antiquate strutture giudiziarie legate ad un indirizzo pesantemente autoritario.

Nel momento in cui viene prospettata questa figura di giudice nuovo, che sarebbe il più valido strumento democratico volto a rendere la giustizia più semplice, più accessibile a tutti i cittadini, ci troviamo a discutere di questo disegno di legge in cui non soltanto non si tiene alcun conto di queste esigenze di rinnovamento, ma al contrario si mira decisamente a perpetuare, consolidandoli, istituti superati nella coscienza democratica del paese.

Su questo punto si innesta la nostra critica di fondo a questo disegno di legge, critica che non ha avuto da parte del Governo né da parte del relatore per la maggioranza, non diciamo la risposta di un impegno concreto di orientamento, ma neanche il coraggio di una generica adesione formale a posizioni che non sono soltanto le nostre, ma che sono caldegiate, e non da oggi, da tanta parte dell'opinione pubblica più avanzata e qualificata.

Quello del giudice onorario non è certo un problema che sia stato affacciato nella commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Il professor Sabatini ricordava che il suo comitato sosteneva una proposta molto antica, addirittura il progetto Mortara del 1918-19 integrato con le nuove esigenze. D'altronde l'Assemblea Costituente, di cui abbiamo celebrato giorni or sono il ventennale, fu decisamente favorevole all'istituzione di una magistratura onoraria, tanto che respinse un emendamento dell'onorevole Angelo Carboni inteso a limitare la sfera di attività dei magistrati onorari a quella dei giudici conciliatori.

La discussione in definitiva sorse soltanto sulle modalità di reclutamento di questa magistratura onoraria. Furono presentati diversi emendamenti al progetto di Costituzione: l'onorevole Gullo proponeva che fosse rimandato all'ordinamento giudiziario il problema della eleggibilità di tutti i giudici; l'onorevole Persico chiedeva che si procedesse alla eleggibilità dei soli conciliatori e pretori; l'onorevole Calosso auspicava l'eleggibilità dei giudici di pace.

Ho riletto con interesse quanto osservava l'onorevole Giovanni Leone, illustrando a nome della Commissione dei 75 il testo poi approvato. L'onorevole Leone argomentava: poiché la legge sull'ordinamento giudiziario sarà quella che dovrà dare il complesso della risoluzione del problema giudiziario in Italia, e poiché questa legge sarà di prossima emanazione (la relazione è di circa 18 anni or sono), poiché è da augurarsi che il Parlamento della prima legislatura sarà sensibile a queste aspirazioni e ad organizzare certe minori magistrature secondo talune esigenze, è da ritenere che la legge sull'ordinamento giudiziario affronti e risolva più organicamente il problema. Tuttavia per quanto attiene ai giudici onorari da assumersi fuori carriera, cioè senza concorso, egli preferiva la elettività alla nomina dall'altro. Testualmente l'onorevole Leone sottolineava: « Preferirei, se si dovesse mantenere la magistra-

tura onoraria, che essa sopravviva con la garanzia della elettività. Provenendo da questa fonte, mi pare che una simile affermazione debba avere un certo valore, essendo noto il mio orientamento contrario al principio generale della elettività dei giudici ».

Nella relazione della Commissione della Costituente per gli studi attinenti alla riorganizzazione dei poteri dello Stato, redatta da Andrea Torrente e da Alessandro Giordano, nel delineare l'esigenza di assicurare il rapido adempimento della funzione giurisdizionale con un corpo di magistrati selezionato, capace di esprimere le più elevate doti di capacità e di indipendenza morale e giuridica, si precisava: « Queste diverse esigenze, messe in relazione con la considerevole quantità di liti di modesto valore economico e di facile soluzione, delle quali sarebbe bene sgravare la magistratura vera e propria per affidarle, con finalità prevalentemente di conciliazione, a giudici non di carriera, potrebbero trovare il loro componimento attraverso uno sviluppo e un perfezionamento della funzione onoraria... La sottocommissione si è trovata d'accordo nell'auspicare lo sviluppo della magistratura onoraria, in modo da alleggerire il compito oneroso dei veri e propri magistrati e di elevare qualitativamente ed economicamente la magistratura ».

Questa discussione si è riprodotta dopo oltre tre lustri in quella commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario che si riteneva allora di prossima emanazione. Il professor Sabatini, di fronte ai contrasti sorti in commissione sulla elettività dei giudici onorari, osservava che non aveva molta importanza discutere sulla procedura di reclutamento dei giudici onorari, ma che l'essenziale era che si fosse convinti della bontà dell'organo che si voleva istituire, e che di questa bontà il comitato si era dichiarato convinto per gli effetti benefici che l'esercizio di questa magistratura avrebbe sull'intero sistema giudiziario, e non soltanto per l'aspetto strettamente relativo all'amministrazione della giustizia, ma per ogni più ampio aspetto sociale. Ecco un'esigenza strutturale di rinnovamento che questa legge non anticipa nelle finalità immediate che persegue, né negli orientamenti che sottintende.

Di questi orientamenti abbiamo avuto anticipazioni dall'onorevole Amatucci, nella sua relazione al bilancio della giustizia. L'onorevole Amatucci sollecita in forma generica un ammodernamento dell'istituto del conciliatore e una diversa e più limitata attribuzione dei

poteri ai vicepretori, che non dovrebbero comunque esercitare le loro funzioni nel distretto in cui esercitano l'avvocatura. Lo stesso recentissimo documento del Consiglio superiore della magistratura è profondamente deludente: siamo sempre nell'ambito della previsione di un modesto ritocco al sistema di cui purtuttavia si rilevano le antiche carenze.

Abbiamo sostenuto in Commissione e continuiamo a sostenere che bisognava andare più a fondo al problema, e lo abbiamo sostenuto nella discussione in Commissione di questa legge in cui si parla del conciliatore e del pretore, di cui si vuole potenziare la competenza e le funzioni.

Ecco come questa legge, onorevole relatore, proprio questa legge presuppone, impone una scelta sui problemi di fondo legati a questi organi e sulla giustizia che amministrano. E deve essere una scelta chiara e realistica.

Bisogna prendere atto che il vecchio istituto del conciliatore, così come oggi è strutturato, è legato a un tipo di società in estinzione. E allora è assurdo aumentare le competenze di un organo di cui si riconosce contemporaneamente l'atrofia funzionale e strutturale, ma occorre invece decidere se col vecchio conciliatore debbono scomparire definitivamente le ultime forme di giustizia semplice e alla portata di tutti, oppure se un tale tipo di giustizia deve trovare posto, in forme nuove, in una moderna società democratica. E se la seconda soluzione è quella da scegliere, come noi crediamo e per cui noi ci batteremo, si tratta di cominciare a individuare oggi quale fisionomia debba avere oggi un moderno giudice onorario, cioè un giudice di equità che possa assolvere ad una effettiva funzione democratica su una larga base di fiducia popolare, un giudice che abbia la capacità di comprendere i problemi che gli vengono posti più in base ad una profonda esperienza umana che ad una libresca erudizione giuridica, un giudice che possa valersi di procedure rapide e semplici ed abbia la volontà di applicarle.

Ecco come il provvedimento di aumento della competenza dei pretori e dei conciliatori, disancorato da questa problematica che il disegno di legge stesso impone, finisce col costituire l'espressione di una scelta politica che non può trovarci consenzienti. Su questi temi che condizionano l'espressione del nostro voto, abbiamo invano atteso un impegno del Governo, e non siamo riusciti, onorevole Martuscelli, a trovare nella relazione di maggio-

ranza una qualsiasi forma di sensibilizzazione.

Noi siamo convinti che solo una modificazione profonda della natura di larga parte dei giudici, alla base dell'amministrazione giudiziaria, può consentirci di superare i mali peggiori di cui soffre l'amministrazione della giustizia in Italia.

Ecco perché, se la maggioranza e il Governo dimostreranno ancora in questa sede la volontà politica di archiviare questi temi e di continuare, proprio con questo disegno di legge, anzi di accentuare, il disimpegno da quella linea di riforma, di rinnovamento nell'amministrazione della giustizia, noi, con sereno senso di responsabilità, non voteremo a favore di questa legge. Noi siamo profondamente coscienti che la reale civiltà di un popolo si misura anche alla luce di un grande problema (e uso le parole del Presidente della Repubblica): quello di rendere giustizia ai cittadini, assicurando ad essi decisioni rapide e certezza del diritto.

Riteniamo, tuttavia, che, senza un'autentica volontà rinnovatrice, non affronteremo mai i problemi di fondo, strutturali della crisi della giustizia in Italia; e potremo ancora e soltanto diligentemente registrare i dati statistici della paralisi progressiva della giustizia, che leggi come questa non avranno certamente il potere di contenere. (*Applausi all'estrema sinistra*).

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

AMATUCCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'esame del disegno di legge relativo all'aumento dei limiti di valore della competenza dei pretori e dei conciliatori mi offre la possibilità, se non l'opportunità, di rifarmi brevemente a ciò di cui, in questi ultimi giorni in modo particolare, si è parlato e che riguarda la crisi della giustizia.

In verità, come ha già ricordato l'onorevole De Florio, anche durante l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia non sono mancate voci autorevoli che hanno sottolineato la crisi della giustizia, che per molti risiede nell'insufficienza delle necessarie attrezzature, del personale (in modo particolare dei magistrati), nelle norme antiquate e non più rispondenti ai tempi — a cominciare dal codice ordinario di rito — che, prescrivendo una serie di formalità per il compimento di determinati atti, inceppano, ritardano o rallentano l'amministrazione della giustizia la quale, come è stato detto anche dai banchi dell'opposizione (que-

sto è uno dei punti sui quali siamo d'accordo), dovrebbe essere più sollecita.

Su tale argomento desidero esprimere compiutamente e brevemente il mio pensiero, esaminando il problema della cosiddetta crisi della giustizia non solo sotto l'aspetto giuridico-processuale, ma anche sotto quello etico e sociale.

Il Presidente della Repubblica, nel noto discorso che ha pronunciato qualche giorno fa innanzi al Consiglio superiore della magistratura, praticamente non ha fatto che ripetere quello che precedentemente aveva affermato quando ebbe a dire che compito preciso della magistratura è quello di rendere giustizia ai cittadini, assicurando ad essi decisioni rapide e certezza di diritto. Perciò tutti gli sforzi per risolvere la crisi debbono essere diretti essenzialmente a raggiungere questo traguardo.

Evidentemente condivido il pensiero del Presidente della Repubblica, facendo nondimeno notare che in uno Stato di diritto preminenti ed essenziali dovrebbero essere le garanzie da accordare ai cittadini per resistere e magari opporsi agli arbitri del pubblico potere. Questo concetto ebbi ad esporlo non solo nella relazione al bilancio del Ministero di grazia e giustizia, ma anche in Commissione allorché affermavo che uno dei problemi fondamentali dello Stato è quello delle garanzie da accordare ai cittadini nei confronti dello Stato e dei pubblici poteri in genere, che sono garanzie costituzionali, amministrative e giurisdizionali.

In uno Stato di diritto bisogna approntare i mezzi necessari perché possa essere annullato o corretto sollecitamente qualsiasi atto lesivo della libertà o dei diritti fondamentali dell'uomo. Allo stato delle cose — diciamo francamente, senza ipocrisie e senza infingimenti — non può disconoscersi che nella società italiana esiste un forte malcontento sul modo con cui viene amministrata la giustizia; ciò a sua volta ha generato un universale senso di insodisfazione e anche di sfiducia.

È questa una constatazione di natura generale che trova riscontro anche nei discorsi pronunciati non solo dall'attuale guardasigilli, ma anche dal procuratore generale presso la Corte di cassazione in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario. Tuttavia non si può condividere un'affermazione del professor Carnelutti, che mi colpì profondamente, secondo la quale, nientemeno, in Italia il diritto, se non è morto, morirà. Ma il semplice fatto che si parli della crisi della giustizia e si approfondiscano le indagini per scoprirne le cause e porvi riparo, significa



proprio che nel pessimismo e nella denuncia aperta della disfunzione della giustizia esiste il germe vitale e fecondo del suo risorgere e del suo rinnovarsi. Tale speranza però non ci deve far velo, onorevoli colleghi, nel denunciare i difetti, la lentezza, la incongruità delle norme vigenti sia nel campo civile sia in quello penale a amministrativo, nel denunciare le lungaggini e le formalità che ritardano enormemente l'attuazione della giustizia, che il cittadino vuole rapida, sollecita e immediata.

Lo Stato di diritto richiede che anche le pratiche amministrative vengano svolte e definite rapidamente. Invece che cosa accade? Accade che la più semplice delle pratiche deve passare attraverso una trafila di visti, di pareri, di controlli tali da scoraggiare anche il più paziente e meno frettoloso cittadino italiano.

A questo proposito desidero ricordare quanto ebbe a dire un grande, serio e colto magistrato del Consiglio di Stato, il consigliere Severi, il quale rilevò che mentre la pratica procede stentatamente da un tavolo all'altro, da un ufficio all'altro, da un ministero all'altro, avviene sovente che i fatti la superino e si sia pertanto lavorato per nulla, dovendo cominciare tutto daccapo.

Ciò è dovuto alla diffidenza che circonda sia l'atto del ministro sia quello del più modesto funzionario. Nel campo burocratico ciò che domina è la diffidenza dello Stato verso il cittadino, alla quale corrisponde la diffidenza del cittadino verso lo Stato: diffidenza che impone la più complessa e snervante documentazione per ogni pratica, anche la più semplice; diffidenza che fa sì che anche negli uffici superiori si ripeta passo passo l'operato degli uffici inferiori attraverso l'esercizio di quello che burocraticamente viene chiamato il necessario controllo; diffidenza che fa moltiplicare i controlli trasversali o indiretti; diffidenza che soffoca l'amministrazione ed umilia la stessa burocrazia, la quale, nella selva delle disposizioni, perde pur essa l'orientamento, non sa quale via debba seguire e ricorre ai pareri dell'Avvocatura generale dello Stato o addirittura delle sezioni consultive del Consiglio di Stato, pareri che potrebbero essere emessi in poco tempo e invece talvolta richiedono mesi e mesi.

Tutto ciò esaspera — dobbiamo riconoscerlo apertamente — ed irrita il cittadino. Avviene quindi che, come nelle cause occorre un difensore, così per le pratiche burocratiche si debba ricorrere talvolta alla guida di qualche esperto al quale non sono ignote le vie segrete

per affrettare l'esito di determinate istanze o di determinate richieste.

Nel nostro ordinamento esiste un frazionamento di competenze che consente a molti funzionari di rinviare, staccati, indifferenti, incomprensivi, da un ufficio all'altro il cittadino, il quale non si rende conto delle ragioni di tante difficoltà per ottenere talvolta una semplice autorizzazione o un semplice certificato. Tutto ciò determina naturalmente un sentimento di avversione nei confronti di un ordinamento che comporta enorme dispendio di tempo prezioso, che potrebbe essere dedicato al lavoro.

Una parola a parte merita il problema della frequente richiesta degli atti notori, richiesta che talvolta esula dal campo dello stato civile. Tutti sappiamo che questi atti notori vengono redatti su testimonianze di uscieri o di altri professionisti della testimonianza oppure su attestazioni rese mediante remunerazione. Eppure la mancanza di un atto simile blocca talvolta per mesi e mesi, se non addirittura per anni, una pratica. Se poi il funzionario che se ne occupa viene sostituito, il nuovo funzionario, che non conosce la pratica trattata dal suo predecessore, ricomincia a seguire quelle famose vie trasversali di cui la stampa e l'autorità giudiziaria frequentemente, per fortuna, si occupano, con conseguenti ulteriori ritardi e perdite di tempo.

Insomma oggi si nota, ampiamente diffuso, un senso di diffidenza e di sfiducia verso la giustizia. La sfiducia del cittadino verso la giustizia trova la sua origine nella sfiducia che il legislatore ha verso il cittadino e verso il funzionamento dello Stato, sia esso amministratore o giudice. Tutto l'ordinamento giuridico è basato su tale sfiducia. Lo dimostrano tra l'altro: la minuziosa previsione legislativa di ogni possibile situazione concreta, senza che sia affidato all'interprete e, particolarmente, al giudice un ampio margine per adattare, con responsabile senso del diritto, la norma ai singoli casi; la comminazione minuziosa di sanzioni, nel diritto penale, di massimi e di minimi di pena, di aggravanti e di attenuanti, sì da porre il giudice nel grave dilemma di applicare la norma e di proporzionare, d'altro canto, la pena complessiva alla effettiva realtà del caso; l'eccessivo formalismo delle procedure, con la statuizione preventiva di ogni possibile controllo nei confronti del giudice e delle parti; l'impostazione di precisi limiti al giudice nell'esercizio del suo potere discrezionale; nell'applicazione della pena; gli specifici dettagliati obblighi sanciti a carico del pubblico impiegato, l'abuso delle

circolari, degli ordini e di altri strumenti limitativi dell'attività dei funzionari.

Il funzionario o il giudice sono trasformati in macchine per l'applicazione della legge: il giudice sarebbe senza anima, se si dovesse scrupolosamente uniformare alle norme del nostro ordinamento positivo.

E che dire della congerie immensa di leggi, «legghine», ordini e istruzioni che regolano una determinata materia? Il cittadino non conosce tutte queste norme ed allora non può, un po' per reazione alla sfiducia che il legislatore dimostra nei suoi confronti, un po' per la difficoltà di rispettarle, ma soprattutto perché urgono le esigenze della vita, che essere portato in via diretta o indiretta ad eluderle o comunque ad aggirarle. Bisogna restituire al cittadino la fiducia che gli è stata sottratta, ma egli d'altra parte se la deve meritare. Il senso della giustizia consiste in un giudizio su ciò che è giusto e ciò che è ingiusto, ma soprattutto su ciò che deve essere giusto. La valutazione del giusto e dell'ingiusto si riferisce agli atti che compie una persona nei confronti di un'altra persona. Tuttavia la problematica della giustizia fa perno su due termini fondamentali: quello della libertà e quello della coesistenza.

Nelle varie correnti di pensiero giuridico-filosofico, i due termini hanno avuto diversa rilevanza: da una parte ne sono derivate le dottrine della giustizia come libertà che hanno portato alle concezioni politiche individualistiche e liberali e, dall'altra parte, la teoria della giustizia, intesa come eguaglianza, che ha portato a concezioni che propugnavano un eccessivo livellamento sociale.

Desidero ora brevemente addentrarmi nell'esame del disegno di legge sottoposto alla nostra attenzione. Parlo a titolo personale e non esito a dire subito che ritengo l'aumento della competenza per valore contrario agli interessi della giustizia. E non vale la considerazione che tale aumento serve a decongestionare il lavoro dei tribunali, distribuendo gli affari tra conciliatori, pretori e tribunali. Se vi sono tribunali gravati da eccessivo lavoro, ve ne sono però anche altri ove tale intensità di lavoro non si riscontra: è una questione di ordine generale che dovrà essere affrontata e risolta in sede di riforma giudiziaria con la revisione ed il riordinamento dei servizi giudiziari.

Ma vi è un'altra considerazione da fare: i dati statistici relativi ad alcune sole circoscrizioni non sono validi per affermare verità vavevoli per tutte, perché è vero proprio il contrario: che, cioè, ai tribunali oberati di

lavoro corrispondono preture egualmente oberate e viceversa. Tutto si riduce, dunque, ad esaminare il problema sotto un punto di vista più strettamente inerente agli interessi della giustizia.

Innanzitutto esso è legato al problema delle circoscrizioni giudiziarie che hanno formato oggetto di una lunga e difficile revisione fino ad oggi non ancora compiuta. Tali circoscrizioni, ricalcate su quelle amministrative, che hanno basi più storiche che regionali, fanno sì che la maggior parte del territorio mandamentale è più vicino al capoluogo del circondario che a quello mandamentale, per modo che l'aumento della competenza non avvicinerebbe affatto ma allontanerebbe il giudice da centri popolosi.

Poiché si tratta di liti per le quali l'opera dell'avvocato è indispensabile, lo spostamento della competenza non fa che aumentare le spese dei litiganti, i quali saranno costretti, più di quanto avvenga oggi, a richiedere l'intervento di avvocati del tribunale, stante la deficienza del numero e fors'anche la deficienza di valore di avvocati del foro mandamentale.

Ma il motivo più grave che secondo me avrebbe dovuto sconsigliare l'aumento di competenza nella misura proposta è la deficienza quantitativa e qualitativa dei pretori, è la deficienza del personale di cancelleria, aggravata dalla insufficienza dei locali giudiziari e dalla esistenza di un certo numero di preture disagiate sotto l'aspetto del clima, dell'ambiente, delle comunicazioni, preture che difficilmente sono coperte da pretori capaci, provati e soprattutto stabili.

Si aggiungano i difetti morali di quegli ambienti. Il pretore si trova esposto ad ogni specie di pressioni, a possibilità di attacchi, di calunnie e di ricorsi. Desidero ricordare alla Camera il caso di un valorosissimo magistrato (e lo dico perché non è più in servizio: risiede in Brasile), il giudice Diego Pasiello. Alla fine della sua carriera mi confidò di avere subito una inchiesta disciplinare mossa da beghe, interessi, gelosie, invidie locali, conclusasi trionfalmente, ma che ritardò la sua carriera di quasi tre anni. Un magistrato che tutti ricordiamo, che ammiriamo non solo per la sua preparazione ma soprattutto per la sua ferma, rigida, severa drittura morale.

Perciò vi dicevo che le garanzie di una serena ed elevata giustizia non possono che trovarsi nei grandi centri.

Se la competenza dei conciliatori e dei pretori si deve elevare, ciò si faccia in limiti

più ristretti di quelli proposti. Per quanto riguarda le preture debbo dire che non capisco perché, quando si è modificata la competenza per valore, non si sia finalmente attuato quello che predicava Lodovico Mortara: per quale ragione dobbiamo sottrarre ai pretori la competenza dei procedimenti immobiliari di esproprio? D'altra parte — rilevava l'illustre giurista — è lo stesso legislatore che ha riconosciuto la possibilità e l'utilità pratica di investire i pretori di codeste attribuzioni negate loro dal codice di procedura civile, se la legge sull'esazione delle imposte diede loro la competenza generale ed esclusiva per le espropriazioni di immobili eseguite con procedimento privilegiato fiscale; è evidente che le garanzie giuridiche, le cautele formali non sono meno necessarie in questi giudizi che in quelli aventi origine da obbligazioni ordinarie.

Quando si eleva la competenza dei conciliatori a 50 mila lire e quella dei pretori a 750 mila lire, mentre si porta a 300 mila lire il limite di lire 50 mila stabilito dalla legge per le cause relative a beni immobili nelle quali il valore si determina in base a tributi diretti verso lo Stato, nessuno evidentemente ha pensato che, prima di arrivare a questa elevazione di competenze, era indispensabile modificare la struttura dell'ufficio di conciliazione. Avete proceduto voi ad una statistica relativa all'Italia centro-meridionale sui titoli di cultura e di preparazione dei conciliatori? Quasi l'80 per cento di essi è costituito da artigiani, da onesti lavoratori, gente non certo pratica del diritto: e volete voi colmare questa grave, macroscopica lacuna con la disposizione che le sentenze del conciliatore sono appellabili tutte quando si tratti di rilascio di immobili, di sfratti o di cause di locazione, mentre sappiamo che certe cause di locazione hanno sollevato questioni di diritto gravissime sulle interpretazioni delle varie leggi? Una materia così delicata, così importante voi l'andate ad affidare ad un conciliatore, che è un povero, onesto, lodevole lavoratore, un artigiano, un modesto commerciante o anche un pensionato delle ferrovie dello Stato?

Ecco perché, onorevoli colleghi, l'aumento di valore fino al limite delle 750 mila lire appare eccessivo, ove si consideri che, data la depressione economica di buona parte delle regioni d'Italia — eccettuato, naturalmente, il famoso triangolo industriale: Milano-Torino-Genova — esiguo, specie in materia di lavoro, è il numero delle cause che superino il milione di lire.

Desidero riferire qui alcune notizie relative alla pretura di Napoli. Ho accertato, secondo i dati statistici che mi sono stati forniti, che su ogni cento cause di lavoro proposte dinanzi al tribunale di Napoli solo 10-12 superano il valore di un milione. Sicché è da presumere che in un solo anno verrebbero ad affluire nella pretura unificata di Napoli circa 10 mila cause di lavoro. Ugualmente imponente è il numero di cause per risarcimento di danni derivanti da incidenti automobilistici (sempre più frequenti nella crescente congestione del traffico cittadino) che verrebbe a riversarsi sulla pretura di Napoli, già attualmente oberata da una pendenza di 26 mila procedimenti civili. La pretura di Napoli è stata considerata in via esemplificativa, ma una situazione analoga si creerebbe in tutte le grandi preture urbane.

Il fare leva sul mutato potere di acquisto della moneta per imporre un così rilevante aumento appare un po' semplicistico, in quanto si prescinde da una necessaria indagine statistica sullo stragrande numero di cause di valore inferiore alle 750 mila lire pendenti attualmente dinanzi ai tribunali. Bene, dunque, si erano espressi i consigli degli ordini forensi e la stessa Commissione giustizia del Senato per un aumento della competenza pretoria contenuto nel limite massimo di lire 500 mila.

Va poi aggiunto che, qualora fosse approvato dalla Camera il disegno di legge così come viene dal Senato, gli uffici di pretura, pur carenti di personale, di spazio e di attrezzature adeguate, assumerebbero improvvisamente l'importanza di tribunali, in quanto questi ultimi, quasi totalmente sgravati dalla congerie enorme delle cause di lavoro, svolgerebbero prevalentemente attività sugli appelli proposti avverso le sentenze emesse dal pretore in materia diversa da quella del lavoro (perché in materia di lavoro è competente la particolare sezione esistente presso la corte).

Si consideri infine, essendo consentita in pretura l'iscrizione delle cause nello stesso giorno dell'udienza, quale confusione e quale disagio si determinerebbero per la presentazione, nelle grandi preture urbane, di centinaia e centinaia di cause nuove, tutte da iscriversi per ordine progressivo sullo stesso unico registro, e da chiamarsi poi subito — previa assegnazione alle singole sezioni e designazione dell'istruttore — nella udienza già in corso da tempo!

Trascuravo poi il decisivo rilievo circa l'esorbitanza dell'aumento di valore da lire

50 mila a lire 300 mila per le cause relative ai beni immobili: data l'esiguità del tributo diretto verso lo Stato, quasi tutte le cause di natura complessa relative ad usufrutto, uso, servitù, ecc., resterebbero di competenza del pretore, che il più delle volte — specie nelle preture mandamentali — è un giovane privo di esperienza e non convenientemente maturo.

Se queste sono, onorevole ministro ed onorevoli colleghi, le considerazioni che ho ritenuto di dover fare, vuol dire che le mie perplessità sono quanto mai vive e forti.

Il pretore è diventato il cireneo della giustizia e, se si fossero tenuti presenti i compiti cui deve assolvere, non si sarebbe arrivati facilmente ad un aumento della competenza di cui stiamo discutendo. Il pretore, oltre al lavoro civile e penale, alle tutele, agli infortuni, agli accessi, alla verifica dello stato civile, all'azione possessoria, alle rogatorie e ai sopralluoghi, per una recente modifica apportata dalla Commissione agricoltura, dovrà trattare anche la materia dell'affrancazione e devoluzione dei fondi enfiteutici. Orbene, in questa materia anche i più esperti ed anziani avvocati incontrano difficoltà non lievi. E come, allora, si può pensare di caricare su questo cireneo migliaia e migliaia di nuove cause? Il magistrato, per quanto bravo, in pretura non trova il conforto e il sussidio di un magistrato più anziano.

Sono un uomo pratico e così ho accennato alla situazione di Napoli che comporterà lo spostamento di 86 mila cause dal tribunale alla pretura. E volendo fare, in questa sede, affermazioni inconfutabili, ieri sera ho fatto una statistica fondata su indicazioni serie e così ho potuto ricavare che solo il 10-15 per cento di cause pendenti superano il milione.

Non è da trascurare inoltre la considerazione fatta dall'onorevole De Florio, relativa alla carenza di magistrati. Ed allora bisognerà provvedere con la nomina di vicepretori. Cosicché, approvando questo disegno di legge non avremo una giustizia più snella e più rapida, ma creeremo una situazione della quale soffrirà il povero, colui che non potrà attendere e, non potendo attendere, o rinuncerà al suo diritto o sarà portato a transazioni poco favorevoli e speculative per il datore di lavoro.

Queste sono le considerazioni, onorevole ministro, che a titolo personale, ripeto, ho voluto fare e mi auguro che la Camera nella sua saggezza e nella sua prudenza le tenga in debito conto per proporre quegli emendamenti che le stesse mie considerazioni com-

portano come naturale e immediata conseguenza. (*Applausi*).

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

**CACCIATORE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Capo dello Stato nel suo ultimo discorso al Consiglio superiore della magistratura ha giustamente affermato che « il problema capitale da risolvere è quello di rendere giustizia ai cittadini, assicurando ad essi decisioni rapide e certezza del diritto, avendo tutti gli altri problemi e interessi un valore senza dubbio importante, ma pur sempre strumentale rispetto al primo e pertanto ad esso subordinato ».

Concetto esattissimo, anche da noi insistentemente prospettato da anni e anni. A proposito, per esempio, delle controversie in materia di lavoro, in un mio intervento del lontano 22 luglio 1954 sul bilancio del lavoro, fra l'altro affermai: « Terzo problema è quello della rapida trattazione delle cause del lavoro ». Dopo varie proposte di legge, dopo varie discussioni in Commissione, tutto si è arenato e non si è più parlato del provvedimento sulla procedura per le controversie del lavoro e così abbiamo avuto il rimprovero del Capo dello Stato. Ella, onorevole ministro, in alcune occasioni ha lamentato che il Parlamento quasi non avesse la volontà di interessarsi di alcune riforme. Ella ha ragione. Però la colpa è della maggioranza ed ella fa parte della maggioranza. Certamente la colpa non può essere data a noi dell'opposizione; e se ella non vuole condividere le responsabilità della maggioranza, vi è una sola strada.

Dopo la suddetta autorevole affermazione, il Capo dello Stato ha accennato a due allarmanti manifestazioni tra loro connesse che si registrano nel campo della giustizia: e cioè l'eccessiva durata dei procedimenti e il progressivo aumento dell'arretrato.

Infine il Capo dello Stato ha elencato le cause della disfunzione giudiziaria: 1) irrazionale distribuzione dei magistrati in relazione sia alle sedi sia alle funzioni; 2) mancato aggiornamento delle competenze, per cui quasi inattivi sono oggi gli uffici di conciliazione, e sovraccarichi di lavoro i tribunali; 3) lungaggini procedurali, le quali rendono sempre più aleatorio e remoto il conseguimento d'una pronuncia definitiva; 4) insufficienze strumentali, quali la penuria di cancellieri, la carenza pressoché assoluta di stenografi, l'inadeguatezza in genere di mezzi di lavoro su un piano minimo di modernità

e, ancora, l'angustia, la scarsa funzionalità o addirittura la mancanza di edifici giudiziari.

Sono mali che andiamo lamentando da anni. Da anni ho denunciato in Parlamento che i mezzi istruttori, le prove testimoniali — che sono delicatissime! — si raccolgono senza la presenza del cancelliere: qualche volta è presente il giudice. La nostra voce non è stata ascoltata e si continua a commettere nullità ogni giorno. Oggi arriva la parola del Capo dello Stato e forse qualche cosa si farà. Però, quando parliamo noi, parla l'oppositore: e l'oppositore non viene ascoltato.

Infine, il Capo dello Stato indica le misure più urgenti: « Per quel che concerne innanzitutto la distribuzione territoriale dei magistrati e in attesa del riordinamento delle sedi e delle circoscrizioni, io sono d'avviso che occorrerebbe per intanto continuare nell'indirizzo già adottato dal Consiglio superiore di non coprire le sedi di pretura dove vi è scarso lavoro giudiziario, affidandone la reggenza a pretori di più grandi mandamenti vicini secondo ciò che consente di fare l'ordinamento giudiziario ».

Voglio sperare che questo consiglio sia seguito, perché dopo citerò alcuni dati statistici veramente sconcertanti concernenti le vacanze delle preture, cioè l'assenza di magistrati in determinate preture della nostra Repubblica.

« Occorrerebbe altresì — seguita il Capo dello Stato — provvedere alla modifica delle piante organiche dei tribunali aumentando quelle di Roma, Napoli, Milano e in genere delle grandi sedi, con corrispondente diminuzione degli organici di quelle sedi dove, secondo gli accertamenti statistici fatti, il numero dei magistrati si manifesta esuberante. A tanto si può giungere con relativa sollecitudine, non essendo necessario il ricorso alla legge ». E credo che anche di questo si debba prendere atto.

Circa la distribuzione funzionale dei magistrati, l'indagine svolta dal Consiglio superiore porterebbe a segnalare la necessità di contenere gradualmente l'eccessivo aumento dei magistrati d'appello e di Cassazione evitando l'ulteriore impoverimento dei ruoli dei magistrati di tribunale.

Ricordo che proprio in questa Camera, nel 1963, allorché si trattò di ampliare l'organico dei magistrati, feci notare che mentre si provvedeva per i magistrati di appello, non altrettanto si faceva per quelli di primo grado. Su questo punto la competenza appartiene al legislatore. Quindi su questa, come su ogni altra questione riguardante la car-

riera dei magistrati, il Capo dello Stato giustamente non si è voluto pronunciare. « Mi limito — ha detto il Presidente della Repubblica — ad auspicare soluzioni rapide che eliminino incertezze e polemiche, che contribuiscano a restituire serenità ai magistrati e soprattutto che tengano conto più che degli interessi dei singoli e delle categorie, dei superiori interessi della giustizia. Altre misure, che le indagini svolte portano a suggerire, riguardano l'aggiornamento delle competenze giudiziarie in materia civile e la depenalizzazione di numerose infrazioni a norme vigenti. A queste misure ho già accennato l'anno scorso e ho constatato, con soddisfazione, che, almeno per la prima, non lontana è l'adozione di un adeguato provvedimento legislativo. Vorrei aggiungere qui che sarebbe opportuna per l'avvenire una maggiore riflessione nella previsione di nuovi reati contravvenzionali » (e su questo parlerà più tardi il collega Minasi). « Per ciò che in particolare riguarda le controversie del lavoro mi sembrerebbe opportuno esaminare se non sia il caso di stabilire procedure speciali più snelle, allo scopo di ovviare all'eccessiva attuale lentezza dei relativi giudizi ».

(È chiaro che il Capo dello Stato, per quanto riguarda l'orientamento e gli atteggiamenti del nostro gruppo, sfonda per così dire una porta aperta).

« E poi da segnalare — prosegue sempre il Capo dello Stato — la necessità di apprestare locali sufficienti ed idonei per la esplicazione dell'attività giudiziaria, aumentando, se del caso, il contributo ai comuni tenuti a fornire detti locali con corrispondente incremento degli stanziamenti nel bilancio dello Stato. E lo stesso infine può dirsi riguardo alla copertura, che occorre attuare il più sollecitamente possibile, degli organici dei cancellieri e dell'altro personale ausiliario ».

Ora, con tutto il rispetto per il Capo dello Stato e per i suoi consiglieri, sono dolente di dover affermare che ancora una volta si gira a vuoto intorno alla crisi della giustizia senza volerne individuare le vere cause, senza volere adottare i mezzi idonei per risolverla e senza infine riconoscere che è la mancanza di una precisa volontà politica che impedisce di uscir fuori da questa avvilente e lunga crisi.

Dal Capo dello Stato e dai suoi consiglieri è stata completamente ignorata la relazione del professore Giuseppe Sabatini sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, pubblicata fin dal maggio 1965. Non ripeterò qui tutte

le indicazioni contenute in detta relazione: mi limiterò soltanto a ricordare alcuni punti strettamente connessi al disegno di legge oggi sottoposto al nostro esame.

Dice il professor Sabatini: « 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 ». E aggiunge: « E' 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 ed organizzati, non rispondono affatto allo scopo per il quale sono sorti ».

Quanto al pretore egli afferma: « 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, il professor Sabatini afferma: « Noi vediamo questo nuovo organo di giustizia come giudice di pace ». Nel comitato ristretto, come è noto, su questo problema si sono manifestate divergenze solo in ordine al sistema di 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 sia dei pretori. Sembra che le conclusioni siano state così formulate: 1) revisione degli uffici di conciliazione e trasformazione delle preture in uffici retti da magistrati onorari con funzioni temporanee; 2) limitazione della competenza per materia ai pretori; 3) potenziamento del tribunale come giudice di primo grado. E' chiaro che noi non siamo d'accordo al cento per cento su tali punti. E' evidente però che oggi gli uffici di conciliazione, così come sono organizzati, non funzionano, e tanto meno funzionano le preture.

Tali due cause — tra le tante — della crisi della giustizia certamente non si eliminano con il disegno di legge in discussione. Infatti l'aumento della competenza dei pretori e dei conciliatori, nei termini posti dal Governo e dal relatore per la maggioranza, non fa che riguardare un solo aspetto, e cioè l'aggiornamento valutario, aggiornamento che certamente non porta alcun contributo alla risoluzione dei problemi della giustizia.

Che nell'aggiornamento valutario consista la ragione del disegno di legge, risulta chiaro

dalla relazione ministeriale, nella quale si afferma che una delle cause della disfunzione nell'amministrazione della giustizia civile è la resistenza manifestatasi nella istituzione di un soddisfacente rapporto di adeguamento tra il processo della svalutazione monetaria ed il correlativo ampliamento dei limiti della competenza per valore. La relazione afferma ancora che esiste il fenomeno della diminuita svalutazione soggettiva della moneta, dal quale deriva una contrazione degli interessi individuali a promuovere processi di non rilevante entità economica. E questo faciliterebbe la soluzione della crisi!

Ed è soltanto con queste premesse che il Governo giustifica l'aumento della competenza per valore dei conciliatori e dei pretori.

Il mio gruppo, se non vi fossero motivi più importanti e innanzitutto il principio, al quale è stato e sarà sempre fedele, di avvicinare quanto più è possibile la giustizia al popolo, voterebbe senz'altro contro. A prescindere però dal nostro voto favorevole o dall'astensione, non possiamo non fare specificamente alcuni rilievi, richiamando l'attenzione del Governo su importanti problemi strettamente connessi all'aumento della competenza dei conciliatori e dei pretori.

Il primo è quello di rendere funzionali le preture, altrimenti se oggi una causa del valore tra le 250 mila e le 750 mila lire si riesce a definirla in tribunale, qualora vi sia buona volontà da parte di tutti, in due anni, domani lo stesso giudizio dinanzi al pretore attenderebbe molto di più. Causa di ciò è la mancanza del titolare nelle piccole preture, meglio nelle preture distanti dal capoluogo. In altra occasione, l'anno scorso, rilevai che, secondo dati statistici, vi erano 155 preture prive del titolare, ed elenca i corti di appello nelle quali si verificavano le vacanze e il numero delle stesse.

Al 30 settembre 1965 le preture prive di titolare, distinte per distretti di corte d'appello, erano 155; i vicepretori onorari reggenti preture prive del titolare erano 103; i vicepretori onorari al posto di uditori vicepretori erano 9. I dati più recenti, dei quali sono in possesso, veramente destano preoccupazione; a distanza di meno di un anno le preture prive del pretore titolare, distinte per distretti di corte d'appello, sono aumentate a 272; le preture dirette da vicepretori onorari con incarico semestrale retribuito sono 9; le preture dirette da vicepretori onorari in attesa che venga assegnato il titolare sono 149.

Con questo disegno di legge si aumenta la competenza dei pretori, senza provvedere ad assegnare titolari alle varie preture, il che comporterà, come ho detto, che le cause avranno una durata di gran lunga maggiore; i più gravi inconvenienti si verificheranno nelle preture dei capoluoghi o dei centri industriali importanti, dove alle cause di esclusiva competenza del pretore si aggiungeranno le numerose altre dovute all'aumento di valore e soprattutto quelle derivanti da controversie di lavoro. Infine bisogna considerare che vi sono sedi di pretura che restano bloccate dalla neve per mesi e mesi, con l'impossibilità per le parti di accedervi.

Difficoltà più gravi si avranno per le cause attribuite al conciliatore, in quanto in molti comuni non si troveranno elementi capaci di assolvere le funzioni di magistrato. Inoltre nei grandi centri, dato l'aumento di lavoro negli uffici dei conciliatori, ben pochi saranno disposti a lavorare gratuitamente.

Nel 1963 presentai, unitamente al collega Fortuna, un ordine del giorno che, dopo una modifica apportata dal ministro del tempo, fu approvato dalla Commissione competente all'unanimità, con il parere favorevole del relatore e del Governo. Eccone il testo:

« La Commissione, rilevato che la commissione per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie ha dato parere favorevole alla soppressione di 85 preture; considerato che è opinione diffusa che altre numerose preture verranno soppresse; ritenuto che, come logica conseguenza, a prescindere dalla svalutazione monetaria, si avrà l'aumento della competenza per valore dei giudici conciliatori; invita il Governo a predisporre con urgenza provvedimenti legislativi tendenti non solo a stabilire determinati requisiti per conseguire la nomina a conciliatore, ma anche ad assicurare, specialmente ai conciliatori dei centri più importanti, attraverso il gettone di presenza o il numero dei provvedimenti emessi, una adeguata indennità ».

Quell'ordine del giorno, come tanti altri, è rimasto inascoltato!

Il Governo doveva prevedere l'utilizzazione dei vicepretori onorari, anche in presenza del titolare, fissando una indennità per ogni udienza o per ogni provvedimento. In effetti, non so chi oggi sia disposto a fare il vicepretore onorario, quando la competenza arriva a 270 mila lire, con cause che imporranno un serio studio ai fini della decisione.

Doveva, infine, il Governo modificare l'articolo 23 dell'ordinamento giudiziario cir-

ca la nomina dei conciliatori, stabilendo gli stessi requisiti fissati per la nomina a vicepretore. Si osserverà che sarebbe più difficile trovare in alcuni paesi il laureato in legge o il notaio disposti ad esercitare le funzioni di conciliatore. La modifica dovrebbe però prevedere la possibilità di reperire gli elementi adatti in comuni vicini, fissando una congrua indennità per tutti i conciliatori.

Il rilievo principale da noi prospettato è che, fino a quando permarranno nella sede della corte di appello — molte volte lontana anche 200 chilometri da paesi compresi nel distretto della corte stessa — il tribunale delle acque, il tribunale dei minorenni, la magistratura del lavoro e l'avvocatura dello Stato; e resterà la competenza esclusiva del tribunale per le cause agrarie, per le separazioni personali e per le cause — oggi numerosissime, quasi da coprire in alcune udienze l'intero ruolo — di assistenza e previdenza, e cioè cause contro o a istanza dell'I.N.P.S., dell'« Inam » e dell'« Inail »: è chiaro che resterà vana anche la motivazione che noi diamo al nostro voto di astensione o favorevole, e cioè la necessità di avvicinare sempre più la giustizia al popolo.

Dal punto di vista tecnico-legislativo, ritengo che l'articolo 2 debba essere formulato in modo da riconfermare che sono appellabili, senza limite di valore, le sentenze che abbiano risolto questioni attinenti a difetto di giurisdizione o ad incompetenza. Non so se sia il caso di modificare l'articolo, ma pregherei di far sì che risulti chiaro dai lavori parlamentari che restano appellabili tutte le sentenze sulla giurisdizione o sulla competenza. I nostri padri ritennero appellabili tali sentenze, proprio perché il conciliatore molte volte non è preparato a risolvere una questione di competenza o di giurisdizione.

Infine, richiamo l'attenzione sulla necessità, dopo l'approvazione di questo disegno di legge, di procedere all'adeguamento delle tariffe professionali.

Tenga conto, il Governo, di queste nostre osservazioni e ne tragga le dovute conseguenze, se non si vuole che aumenti la sfiducia dei cittadini verso l'amministrazione della giustizia e se non si vuole che l'ondata di qualunque mortifichi anche quello che deve essere il presidio per un vivere civile e democratico: cioè il sentimento della giustizia, e non della faida. (*Applausi all'estrema sinistra*).

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

BOSISIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, chi vi parla non pretende di salire in cattedra a sostenere le sue opinioni in relazione al disegno di legge riguardante l'aumento dei limiti di valore della competenza dei pretori e dei conciliatori. Desidera solo portare il suo modesto contributo per aggiornare una legge risalente al 1956, di fronte alla quale è d'uopo un esame per verificarne gli effetti e l'incidenza sulla nostra procedura civile.

Mi limiterò, dunque, ad esporre alcune considerazioni, riacciandomi ad altre mie svolte avanti la IV Commissione in occasione dell'esame del bilancio, nella seduta del 13 dicembre ultimo scorso; e qualche ulteriore rilievo potrà servire a chiarire meglio il mio pensiero in proposito.

Il disegno di legge in discussione non va subordinato, a mio avviso, all'impostazione del problema generale del nuovo ordinamento giudiziario, ma tende, seppure tardivamente, a un intervento di urgenza per ristabilire nel nostro diritto processuale, in rapporto alla competenza per valore, un equilibrio turbato dalla constatata erosione del valore della moneta, cui la competenza *ratione valoris* è ancorata; e vorrebbe anche contribuire a sveltire il corso della giustizia.

La difesa del bene collettivo in uno Stato di diritto viene affidata alla magistratura, che si articola nelle sue funzioni nei vari gradi di giurisdizione; pertanto sembrerebbe ovvio che preliminarmente ad ogni altra riforma sia quella di provvedere all'adeguato riordinamento del vigente ordinamento giudiziario, per renderlo meglio aderente alle norme costituzionali e più rispondente alle esigenze della collettività.

In attesa del nuovo ordinamento giudiziario sono state approvate, nelle more, leggi settoriali con l'intenzione di migliorare, con dei rappezzi, lo stato attuale; ma esse, in pratica, sovente hanno aumentato e aumentano la confusione, perché, pur ispirate nelle intenzioni a un lodevole spirito innovatore, mal si inseriscono nel vigente ordinamento: e l'innesto non è sempre stato felice né fecondo.

Si verificano infatti i difetti tipici delle nuove costruzioni che si elevano in parte poggiando su vecchie fondamenta e in parte su nuove, sicché, nell'assestamento, si devono lamentare delle incrinature che alle volte lasciano molto perplessi e preoccupati i costruttori.

Non vorrei, ora, nel sostenere l'opportunità di portare a compimento l'*iter* legi-

slativo del disegno di legge in discussione, rendermi colpevole di nuovi inconvenienti del genere. D'altra parte, è un fatto incontrovertito che il potere d'acquisto della moneta dal 1956 — data in cui è intervenuto l'ultimo provvedimento legislativo in relazione alla competenza per valore del conciliatore e del pretore — è notevolmente mutato. Pertanto molti cittadini, pur sentendosi lesi nei loro diritti, sono indotti a rinunciare al ricorso alle vie legali per non adire, per cause di valore superiore alle 25 mila lire, il pretore, e, per cause superiori alle 250 mila lire, il tribunale, in quanto sovente le spese alle quali vanno incontro per cimentarsi in un giudizio sono maggiori del valore della vertenza, e quelle liquidate dal giudice di frequente sono superiori al *petitum*. Infatti, di fronte alla rigida norma della competenza, gli onorari per il patrocinio si uniformano invece, o, quanto meno, si avvicinano, al nuovo potere di acquisto della lira.

Il degradamento del valore della moneta, indipendentemente da quello della normale erosione nel tempo, è un dato di fatto incontestabile, come le oscillazioni della scala mobile confermano; sicché è motivo di giustizia adeguare uno stato di fatto ad una competenza per valore che rappresenta, fra l'altro, un equilibrio tra il diritto di chiedere e avere giustizia e l'onere relativo per farlo valere. Equilibrio che serve anche a rendere più facile l'agire in giudizio, diritto che l'articolo 24 della Costituzione accorda a tutti per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, previa domanda al giudice competente. Del resto, l'aggiornamento della competenza per valore ha dalla instaurazione della Repubblica alcuni validi precedenti.

Non tutti i dati statistici — risalenti a parecchi decenni — richiamati comparativamente a sostegno o a critica del disegno di legge, a mio avviso, sono convincenti e pertinenti, perché con la sostituzione del rito sommario non vi sono più sentenze interlocutorie e la notevole applicazione del decreto monitorio ha eliminato numerose cause, in quanto ad ogni decreto non corrisponde un giudizio di opposizione. E invece fuor di dubbio che con la vigente regolamentazione della competenza per valore si addossa ai giudici collegiali un lavoro inadeguato all'importanza e all'effettiva consistenza economica della vertenza. Dalla congestionata attività dei tribunali e dalla constatata contrazione del ricorso alle vie legali si deve concludere che il provvedimento legislativo proposto non solo è opportuno, ma



anche raccomandabile. Esso tende infatti a rendere meno costosa e più accessibile la procedura giudiziaria per avere giustizia e mette i magistrati che hanno, per la loro funzione specifica, un contatto più diretto col cittadino che si rivolge alla giustizia, in condizione di operare e di spaziare in un maggiore raggio d'azione.

Il Senato ha già approvato il disegno di legge, riducendo però il valore della competenza proposto dal ministro a lire 50 mila per i giudici conciliatori e a lire 750 mila per i pretori. Non riesco a comprendere il motivo delle riduzioni, in quanto non adeguatamente commisurate al degradato valore intrinseco della lira. Avrei preferito l'originario testo governativo; ma, siccome il meglio alle volte è nemico del bene, al fine di non ritardare l'iter di un provvedimento tanto atteso dalle curie, dagli organi professionali e dai cittadini, ritengo opportuno non proporre emendamenti al testo approvato dal Senato.

Nel contempo però, come già in occasione della discussione del bilancio della giustizia ho fatto presente la necessità di provvedere al nuovo atteso ed invocato ordinamento giudiziario nonché al nuovo codice di rito, mi permetto di raccomandare ancora una volta una radicale riforma della figura del giudice conciliatore, che dovrebbe, nell'ambito comunale, avere funzioni di semplice proboviro, per avvicinare le parti, per accordarle o per suggerire soluzioni, ma non di emanare sentenze. Bisognerebbe però istituire il giudice conciliatore mandamentale, con vere funzioni giurisdizionali anche penali per i reati più modesti, come ingiurie, percosse, ecc. Questo nuovo compito conferito ai conciliatori servirebbe anche a rendere più leggero e più rapido lo svolgimento della giurisdizione penale delle preture e dei tribunali; questi ultimi, in particolare, vedrebbero infatti ridotti i giudizi penali in grado di appello. Detti giudici conciliatori mandamentali dovrebbero essere scelti tra persone sufficientemente competenti in diritto, purché non esercitino la professione forense né direttamente né indirettamente nel mandamento.

L'aumento della competenza per valore mi offre l'occasione propizia per suggerire la graduale abolizione dei vicepretori onorari, al fine di ovviare ad una quantità di inconvenienti, che tutti gli avvocati conoscono e tutti possono immaginare; quanto meno per essi dovrebbe, in ogni caso, avere vigore il tassativo divieto di esercitare la professione

di avvocato, di procuratore o di notaio nell'ambito territoriale delle preture cui sono destinati.

Ritengo dunque che ogni perplessità, in attesa del nuovo ordinamento giudiziario, dovrebbe essere fugata, per non ritardare una legge che, per quanto contenuta in due soli articoli, ha notevole valore incisivo ai fini processuali. È bene riconfermare che la dilatazione di competenza *ratione valoris* è solo apparente, perché dovrebbe essere considerata, come in effetti è, un adeguamento della vigente competenza in relazione all'effettivo valore monetario. Non si tratta quindi di norme innovative, bensì di norme adeguate, con la conseguenza che, impostato così il problema, nulla viene compromesso in rapporto al nuovo ordinamento giudiziario e al nuovo codice di procedura civile. Con siffatta impostazione ogni comprensibile dubbio dovrebbe essere vinto. Il Capo dello Stato, cui spetta costituzionalmente la presidenza del Consiglio superiore della magistratura, ha autorevolmente suggerito l'aggiornamento delle competenze.

L'affermazione dell'appellabilità senza limiti di valore per le decisioni emesse dai conciliatori nelle cause di sfratto e in quelle relative a contratti di locazione di beni immobili è una norma opportuna, perché, di fronte al bene casa, che rappresenta una proiezione dell'individuo nell'ambiente in cui vive ed opera, mai abbastanza sufficienti devono essere ritenute le garanzie che il legislatore pone a salvaguardia dei diritti, anche se solo presunti.

Si parla di crisi o quanto meno di disfunzione della giustizia e vengono proposte determinate soluzioni; ma quando vengono consigliate tante ricette per curare una malattia si deve ritenere che la cura non sia ancora certa o non si sia ancora un possesso del farmaco adatto. Nel frattempo, in attesa della soluzione radicale, è opportuno approvare la legge sottoposta al nostro esame, perché, senza compromettere auspicati interventi risolutivi, serve a migliorare la funzionalità della giustizia. Con questa speranza accolgo il disegno di legge proposto, che può considerarsi come una sorta di ponte per rendere più facile l'accesso del cittadino alla giustizia. (*Applausi al centro*).

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

SPAGNOLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non aggiungerò molte cose alle critiche rivolte al disegno di legge dagli oratori

dei vari gruppi politici già intervenuti in questo dibattito. Mi preme innanzitutto mettere in luce la coincidenza tra la denuncia clamorosa rinnovata dal Presidente della Repubblica sullo stato della giustizia in Italia ed il fatto che da parte governativa si è voluto presentare i due disegni di legge al nostro esame — quello sulla modifica della competenza dei pretori e dei conciliatori e quello sulla depenalizzazione — come validi provvedimenti che inciderebbero sulla situazione della giustizia e darebbero concrete garanzie di miglioramento del funzionamento della giustizia stessa.

Per la verità questa impostazione, che abbiamo letto, ripeto, in più organi di stampa e, nonostante lo sciopero dei tipografi, in alcuni giornali di chiaro orientamento governativo, ci ha lasciato perplessi e, direi, piuttosto stupiti; la cosa ci pare veramente assurda, perché dimentica volutamente la complessità degli aspetti con cui oggi si presenta la crisi della giustizia, riducendola soltanto a crisi di finanziamento.

Certo, la lunghezza dei processi crea uno stato di profondo disagio e di imbarazzo nel cittadino che è costretto a ricorrervi; la crisi di ammodernamento e di funzionamento è uno degli aspetti più immediatamente percepiti, ma è altrettanto vero che non è soltanto il fatto che il processo sia lungo che allontana oggi il cittadino dall'amministrazione della giustizia. Anche sul terreno della lunghezza delle procedure i dati forniti dal Presidente della Repubblica mi sono sembrati impressionanti, soprattutto per il fatto che io ingenuamente mi ero limitato a prendere per validi i dati forniti dall'« Isle » sulla base di una inchiesta fatta nel 1962, i quali erano per la verità già sufficientemente sconcertanti.

A questo punto vorrei fare un accenno di natura personale: nel mio studio tengo sempre a portata di mano i dati forniti da questo istituto per opporli ai clienti che si lamentano della durata dei procedimenti giudiziari. Ma veramente i dati forniti dal Presidente della Repubblica sono sconvolgenti: quelle medie che erano già elevate, direi incredibili forse anche a raffronto col funzionamento della giustizia in altri paesi di Europa e del mondo, oggi si sono raddoppiate e in certi casi triplicate.

Infatti il Presidente della Repubblica, sulla base dei dati forniti dal Consiglio superiore della magistratura, ha affermato che la durata media delle procedure è di cinque o sei anni, sicché siamo veramente arrivati ad

un limite inaccettabile, incomprensibile, che mina il funzionamento stesso del nostro Stato.

Inoltre assistiamo al fatto che il contenzioso civile si va restringendo da diversi anni a questa parte, mentre aumenta continuamente il giro degli affari. Dobbiamo pensare che soltanto le controversie per incidenti automobilistici avrebbero dovuto far ampliare il contenzioso civile, mentre invece ci troviamo di fronte al processo opposto di un suo restringimento.

Diciamolo francamente: pensate quale sarebbe lo stato della giustizia penale in Italia se non fossero intervenuti quei provvedimenti di clemenza emanati nel giugno scorso che, anche se adottati per altri scopi, hanno avuto il notevole vantaggio di ridurre il numero dei processi penali giacenti negli uffici giudiziari. Se non ci fossero stati in Italia gli ultimi due o tre provvedimenti di clemenza, certo ancora oggi saremmo a discutere nelle preture e nei tribunali di fatti avvenuti nel 1956 o nel 1957, a distanza cioè di dieci anni.

Dicevo, onorevoli colleghi, che la crisi di sfiducia è anche e soprattutto determinata da altri e ancor più rilevanti motivi, sicché oggi si sta constatando una rottura sempre più aspra, quasi incolmabile, tra il mondo della giustizia da un lato, la società civile, il cittadino, e l'uomo della strada dall'altro. Non starò a ripetere quello che — mi si consenta l'espressione — rappresenta il « muro del pianto » della Commissione giustizia, i dibattiti cioè sul bilancio del Ministero della giustizia che per anni si sono ripetuti in quest'aula e in Commissione, alla Camera e al Senato: una continua ripetizione di cose che sono ormai conosciute, che sono già di dominio pubblico, che sono state fortunatamente anche riprese da una certa pubblicistica, la quale finora le relegava soltanto nel mondo della cronaca. Il cittadino oggi si sente respinto da questa costruzione che sente così lontana, astratta, distante per mentalità dal proprio modo di comprendere, dal proprio inserimento in una società in trasformazione. Questo mondo della giustizia — si leggeva l'altro giorno su *La Stampa* — veramente appare come un tempio lontano, che forse dovrebbe essere oggetto di riverenza e potrebbe essere anche oggetto di curiosità, ma tante volte non può essere soltanto oggetto di riverenza e di curiosità perché in quel tempio si decide della vita, della libertà e degli interessi patrimoniali di moltissime persone.

Certo, il cittadino si sente respinto da questa complessità di procedure, dal linguaggio che viene usato, dal formalismo che rasenta

l'assurdità, soprattutto da un contrasto tra le leggi e la coscienza che evolve, laddove le leggi rimangono in maniera estremamente preoccupante ferme ad uno stato e ad un tempo largamente superati.

Pensate ancora a quello che si sta determinando oggi nel mondo della giustizia: non sono forse tra gli aspetti che turbano la coscienza del cittadino, oltre alla lunghezza dei processi, i contrasti che appaiono tra i magistrati?

Quando dicevamo queste cose, all'inizio della presente legislatura, pensavamo che il Governo di centro-sinistra avrebbe fatto su tali problemi una scelta diversa da quella dei governi centristi. Pensavamo si volesse incidere in taluni almeno di questi aspetti, certo in quelli più importanti, politicamente più rilevanti. Ma — diciamolo francamente — a parte la timida riforma (l'unica) introdotta dalla legge Breganze, che cosa avete saputo e voluto realizzare, signori del Governo?

Per il problema del potere e del predominio della Cassazione, della costruzione a piramide di questo ordinamento giudiziario, contro cui si sono levate voci perfino in seno alla maggioranza governativa, noi non chiedevamo cose impossibili: ma voi non avete voluto fruire delle possibilità che pure vi si presentavano per risolverlo almeno parzialmente.

Da più parti, dall'Associazione nazionale magistrati, dal partito socialista e dal partito repubblicano è stata denunciata l'assurdità dell'ordinamento del Consiglio superiore della magistratura. Il problema è divenuto ormai maturo nella coscienza generale; da quattro anni pendono numerosi progetti di riforma. Ma il Governo tace.

Sull'ordinamento giudiziario, onorevole ministro, quante volte abbiamo discusso in Commissione! Quante volte, quando ancora era guardasigilli il senatore Bosco, ne abbiamo sollecitato la riforma! Sempre ci è stato risposto che c'era la commissione ministeriale che doveva risolvere i problemi; e che i magistrati in contrasto dovevano pur arrivare ad un componimento dei loro punti di vista. Noi allora facemmo presente che ad una soluzione non si sarebbe arrivati finché non vi fosse stata una scelta politica da parte del Governo; le Commissioni avrebbero poi tecnicamente realizzato tale scelta. Come era prevedibile, la Commissione ha finito per adottare due scelte diverse, perché gli orientamenti sono diversi; sono gli orientamenti che oggi predominano nella magistratura, in contrasto tra loro. A questo punto i nodi sono

arrivati al pettine; e quella scelta politica che il Governo ha dilazionato, che non ha voluto fare, affidando il tutto alla Commissione, ad un certo punto è rimbalzata come un *boomerang* sul Governo. E il Governo che cosa ha fatto su questo grande, decisivo tema? Ancora tace, sebbene non sia lontana la fine della legislatura.

Onorevole Reale, ho letto questa mattina con grande attenzione le notizie apparse sulla stampa circa il progetto di riforma del codice penale che ella ha presentato. Ne prendo atto; non voglio ora discutere sul merito, perché avremo tempo per farlo. Però ella, onorevole Reale, sa perfettamente che questa « novella » arriva quando quasi al quarto anno di questa legislatura; per di più deve essere ancora esaminata dal Consiglio dei ministri, per cui in questa legislatura il problema non sarà affrontato, nonostante sia da lungo tempo maturo. Apprezzo questo suo sforzo per rinnovare certe strutture, che sono arcaiche. Il rilievo che faccio non lo rivolgo a lei personalmente, di cui conosco la sensibilità rispetto a questi temi: lo faccio alla mancanza di volontà politica dell'organo collegiale del Governo di centro-sinistra, alla sua tiepidezza, al suo scarso senso di responsabilità dinanzi a certi problemi del paese. Qui non vi era la congiuntura da invocare! Che cosa sarebbe costato riformare il delitto d'onore dal 1963 o anche prima, dal momento che il problema era ormai maturo e questa esigenza era profondamente sentita dalla coscienza civile del paese?

Onorevole Reale, conosco le sue fatiche per quanto riguarda la riforma dell'ordinamento familiare, so che ella ha già preparato il suo progetto di riforma, sul quale avremo da discutere, progetto che noi non condividiamo completamente. Ma, in sostanza, a che punto è la riforma dell'ordinamento familiare? Onorevole Martuscelli, non voglio fare rilievi a questo o a quel collega presi singolarmente: sappiamo come voi la pensate. Qui si tratta di dare un giudizio di fondo sul Governo di centro-sinistra: la critica è rivolta alla sua incapacità di risolvere certi problemi, certe situazioni in ordine, ad esempio, alle società per azioni, all'ordinamento familiare, ecc. Ecco allora la crisi di sfiducia! Ma come? Si tratta di problemi che sono ormai maturi nella coscienza generale, problemi di cui si parla sempre, in maniera persino noiosa, sui giornali (anche sui giornali cosiddetti benpensanti: *Corriere della sera*, *La Stampa*). Perché allora questo Governo, nonostante le sue promesse, non affronta questi

temi, e, se anche presenta progetti di riforma, questi rimangono a dormire? Anche questa legislatura passerà e i codici penali fascisti rimarranno tali e quali, senza che si sia inciso per nulla neppure sui loro aspetti più arcaici, e inaccettabili; l'ordinamento familiare resterà immutato, continuerà a sancire una posizione di subordinazione assoluta della moglie nei confronti del marito, assolutamente inaccettabile per la nuova coscienza sociale.

Ma vogliamo affrontare, onorevoli colleghi, il problema della crisi della giustizia soltanto sotto l'aspetto del funzionamento e dell'efficienza? Benissimo! Voi pensate realmente che sia questo uno degli aspetti più rilevanti? Noi siamo d'accordo. Ma come avete inciso sul terreno del funzionamento e dell'efficienza?

Per quanto riguarda questo aspetto, voi avevate una grande occasione, quella della riforma della giustizia minore; una riforma che non riguardava i grandi principi (Cassazione, promozioni, ecc.), per i quali vi sono interessi, posizioni, contrasti che possono creare preoccupazioni. Sul terreno della giustizia minore sarebbe stata sufficiente una riforma coraggiosa, che affrontasse realmente il problema del funzionamento e creasse nuovi rapporti tra i cittadini (che nella loro grande maggioranza si avvicinano soprattutto ed essenzialmente alla giustizia minore) e la giustizia stessa. Avreste potuto, per questo aspetto, affidare la giustizia minore ai giudici di pace, elettivi o meno.

Noi sappiamo, onorevole ministro, che questo è un problema presente alla sua attenzione: ma non ci basta questo, non ci può bastare la sensibilità del guardasigilli. È necessaria la volontà politica di tutto il Governo. Pensate come sarebbe stato diverso anche il discorso sul disegno di legge che affronteremo nel pomeriggio di oggi, quello sulla depenalizzazione, se lo avessimo potuto ricollegare ad una legge che non riguardasse, come quella al nostro esame, la semplice modifica della competenza del pretore e del conciliatore!

Se lo avessimo potuto ricollegare, ad esempio, all'istituzione di giudici di pace, di giudici minori ai quali affidare la conoscenza di una serie di controversie civili, da risolvere in parte secondo equità, e di reati minori di carattere contravvenzionale, invece di affidarli, come voi proponete, ai prefetti!

Ecco la linea lungo la quale dovevate progredire, almeno sul terreno della riforma della giustizia minore: un giudice minore che fosse veramente più vicino al cittadino, con

una giustizia rapida, non formale e non costosa. La grande maggioranza dei cittadini non ha liti di grande rilievo, che finiscano in Cassazione; ha solo bisogno di una giustizia immediata, di un giudice che capisca, che parli lo stesso linguaggio del popolo, che sappia decidere con equità, secondo buonsenso, le liti di minore rilevanza. Ha diritto di avere, come ha detto il Presidente della Repubblica, una giustizia rapida e immediata.

Non siamo i soli a dire queste cose. L'onorevole De Florio ha citato la relazione di minoranza della commissione sull'ordinamento giudiziario, presentata dal professor Giuseppe Sabatini. Rileggetevi gli atti del congresso di Gardone dell'Associazione nazionale dei magistrati, rileggetevi le varie relazioni sul giudice di pace e sul giudizio secondo equità. Ma anche qui occorre una scelta politica: e voi non l'avete voluta o non l'avete saputa fare. E che cosa ci presentate oggi? Un disegno di legge di modifica della competenza dei pretori e dei conciliatori. Ma ritenete voi che questa sia la seconda legge che dovrebbe incidere sul funzionamento della giustizia dopo quell'altra che riguardava i magnetofoni, legge estremamente limida, introdotta con mille riserve, cautele, preoccupazioni, e il cui funzionamento tarda ancora ad essere una realtà?

Questa che ci presentate è una legge, onorevoli colleghi, di stabilizzazione dell'attuale sistema. Non starò a ripetere quello che è stato detto da colleghi non di mia parte. L'onorevole Amatucci ha detto cose di fuoco su quello che accadrà quando ci sarà questa riforma della competenza dei pretori e dei conciliatori.

Parlando poco fa con l'onorevole Giorgio Guerrini domandavo: quale sarà la situazione delle cause di valore inferiore alle 50 mila lire? I giudici conciliatori funzionano nelle grandi città, ma in Italia ci sono 8 mila comuni, e solo in mille di essi, a voler essere ottimisti, esistono i conciliatori. Come potrà il conciliatore, con l'ordinamento attuale, far fronte a tutto questo lavoro? Il conciliatore, onorevole ministro, dovrà decidere secondo le norme del codice di procedura civile, dovrà decidere secondo diritto. Neppure un giudizio di equità! Almeno si fosse potuto introdurre questo! Ma neppure questo! Decide secondo diritto. Sì, opera la conciliazione, non v'è dubbio; però, secondo le norme del codice di procedura civile, si deve far la causa, si deve iscrivere a ruolo, ecc., con tutto quanto ne consegue.

La situazione più democratica è poi quella delle preture. Io non ho potuto ascoltare tutto

l'intervento del collega Cacciatore e non so se abbia ripetuto quello che aveva detto in Commissione sul numero delle preture attualmente carenti di magistrati. Sono preture dove il titolare va per tre mesi e poi se ne torna a casa.

Così avremo i magistrati di maggior prestigio — quelli di tribunale e di corte d'appello — i quali vivranno nell'atmosfera rarefatta delle cause di maggior valore; e avremo una serie di magistrati più giovani, meno esperti, che saranno affogati nel mare delle cause di minore importanza (fino a 750 mila lire) e lavoreranno in condizioni quasi impossibili per mancanza di personale, di attrezzature, di strumenti e di locali.

Ma voi l'immaginate? Sarà veramente una bazza per le società di assicurazioni questa legge! Immaginate che cosa sarà per gli incidenti stradali, la stragrande maggioranza dei quali (l'80 per cento) comportano un valore inferiore alle 750 mila lire. Sarà una bazza, perché le cause subiranno rinvii spaventosi, e allora sì che con questo le assicurazioni potranno incidere sulle transazioni, che verranno imposte a prezzi di fame!

E poi noi siamo andati in Parlamento ad elaborare leggi che affidano al pretore sempre nuove funzioni. Abbiamo fatto la legge sulla giusta causa nei licenziamenti: una legge qualificante di questo Parlamento, una delle migliori leggi! Mi pare davvero che abbiamo fatto bene! Però, le controversie sulle cause relative ai licenziamenti individuali a chi sono state affidate? Al pretore! Quindi al pretore dovranno arrivare ancora di più, proprio per competenza per materia, per competenza specifica, le cause relative alle controversie in materia di lavoro. Altre cause, dunque.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Con ciò avete riconosciuto che il pretore è uno strumento valido.

SPAGNOLI. Certo, siamo perfettamente d'accordo!

Il discorso è un altro, onorevole ministro. Noi vogliamo giustamente dare al pretore la rilevanza di un giudice che decide rapidamente e il più possibilmente vicino alla coscienza popolare. Però la situazione nella quale oggi ci troviamo è quella di un pretore che è nell'impossibilità di svolgere la sua opera, per il mare di cause da cui si trova e vieppiù si troverà sommerso.

C'è una legge sull'adozione, onorevole ministro. Ci siamo preoccupati della difficile si-

tuazione dei giudici dei tribunali dei minori e dei giudici tutelari che dovranno assumere informazioni su una materia di estrema delicatezza qual è la sorte dei bambini abbandonati, i quali dovranno essere portati nel seno di una nuova famiglia. Abbiamo detto che il giudice tutelare dovrà in questo contesto (anche se la competenza maggiore è del tribunale dei minorenni) preoccuparsi di aiutare, di agevolare il tribunale dei minorenni. Ma chi è il giudice tutelare? Il pretore. Con il provvedimento al nostro esame noi vogliamo attribuirgli la competenza per tutte le cause relative alla circolazione stradale: investimenti, scontri, questioni sulla precedenza o non precedenza, ecc. Pensate voi che il pretore, preso da questa voragine di cause, potrà avere la necessaria calma per esaminare con tutta tranquillità, con serenità e con distacco — che sono le condizioni necessarie perché il suo intervento possa essere utile, in una materia così delicata quale è quella dell'adozione — le questioni riguardanti appunto l'adozione?

Onorevole ministro, per ragioni professionali mi sono dovuto recare alla pretura di Roma: ne sono rimasto letteralmente terrorizzato. In quella pretura le prove testimoniali sono assunte dagli avvocati in condizioni ambientali paurose. Si arriva al punto da scrivere sui muri le prove testimoniali! E questo nella pretura della capitale d'Italia, ubicata in locali sporchi, vecchi, cadenti, in condizioni incredibili!

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Forse questo era vero fino a qualche mese fa: adesso si è cercato di migliorare un po' la situazione.

SPAGNOLI. Onorevole ministro, a parte ogni altra considerazione, è assolutamente scandaloso che le prove testimoniali vengano assunte dagli avvocati.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma nei tribunali non succede purtroppo la stessa cosa?

SPAGNOLI. Il problema diventerà però più grave: cosa accadrà infatti quando alla pretura di Napoli giungeranno 86 mila cause dal tribunale o alla pretura di Roma altre 150 mila cause o più?

Cosa ne sarà della pretura di Roma dal punto di vista funzionale quando su di essa si riverserà questo mare di cause, di avvocati, di testimoni, di parti?

Ecco perché di fronte a questa situazione noi diciamo con tutta franchezza che il problema della giustizia minore, problema serio, grave e delicato, è più che altro di funzionamento e di fiducia da parte dei cittadini. Ma con questo disegno di legge, ne siamo profondamente convinti, non si farà che aumentare il distacco già esistente tra il cittadino e la giustizia. Con l'approvazione di questo provvedimento il cittadino sarà costretto ad attendere ancora più di quanto abbia fatto fino ad oggi, in situazioni ambientali addirittura impossibili, con pretori che talvolta sono addirittura nascosti da una folla di avvocati.

Noi, onorevole ministro, pur conoscendo la sua sensibilità verso i problemi della giustizia, dobbiamo dire con estrema sincerità che questo provvedimento non è in grado di risolvere i numerosi e delicati problemi che si pongono per il funzionamento degli organi giudiziari. Non solo non li risolve, ma, secondo noi, li aggrava.

Per tutti questi motivi il gruppo comunista voterà contro. (*Applausi all'estrema sinistra*).

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

**BREGANZE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, nella relazione fatta qualche giorno fa, nella veste di presidente del Consiglio superiore della magistratura, il Capo dello Stato ha richiamato opportunamente l'esigenza di compiere ogni sforzo per rendere più agevole e sollecito lo svolgimento del processo sia civile sia penale: e, pur con riserva di tornare su taluni argomenti, ha additato alcuni temi utili di attuazione legislativa.

Si collegano in fondo a questi anche i due oggetti che proprio stamane la Camera è stata chiamata a discutere: quello dell'adeguamento di competenza dei conciliatori e dei pretori, e la cosiddetta « depenalizzazione » di varie contravvenzioni.

Per vero, mi sarei augurato che, per poter trattare questi problemi in modo più ampio, avessimo avuto maggior tempo a disposizione e un periodo più adatto che non questo scorcio preferiale. Tuttavia, considero dato positivo che la trattazione di questi problemi si svolga oggi: pur auspicando che, quando si discuterà il bilancio dello Stato, i temi della giustizia possano avere il necessario approfondimento.

Grati dunque al Presidente Saragat per l'attenzione rivolta ai problemi della giustizia,

e grati al Consiglio superiore della magistratura per l'analisi preparatoria compiuta, veniamo brevemente al tema specifico dell'aumento della competenza dei pretori e conciliatori.

Per parte mia dirò subito che, pur con talune perplessità in ordine alla concreta formulazione del provvedimento, sono ad esso favorevole. Dicevo di alcune riserve. Così avrei preferito che, in luogo di una legge particolare e autonoma, come del resto si è fatto già in precedenti occasioni, si attuasse la forma di una variante diretta a singoli articoli del codice di procedura civile. Ho ancora qualche esitazione in ordine all'entità prevista come limite per il pretore, pur rendendomi conto che il Senato ha scelto la soluzione mediana tra la cifra di un milione indicata dal disegno di legge e quella di 500 mila proposta da quella Commissione giustizia; e mi pare non proporzionalmente aumentata, rompendo una sperimentata tradizione, la competenza conciliatoria. Tuttavia considero superiore il pregio del provvedimento stesso, che mi parrebbe quindi non opportuno rinviare a palazzo Madama per perseguire una soluzione forse non agevolmente raggiungibile.

Penso infatti che un adeguamento sia indifferibile: per ragione di celerità, di spesa, per la logica dei valori monetari, come il relatore per la maggioranza ha ricordato. Chi vi parla è stato relatore nel 1956 del provvedimento con il quale la competenza, fino allora contenuta in 10 mila e 100 mila lire, è stata portata agli attuali valori di 25 mila e 250 mila lire. Ero convinto allora della bontà del provvedimento; e direi che l'esperienza ormai decennale ne ha, nella sostanza, confermato la validità. Con ciò evidentemente non dico che si sia trovata la panacea per la giustizia civile; penso invece a quanta sproporzione, a quanto maggior ritardo, a quanto più elevata spesa si sarebbe avuto ove non l'avessimo realizzato.

Ritengo che analoghe ragioni sussistano anche ora: e quindi vedo con favore l'iniziativa.

Certo, e pur lasciando da parte quello spirito critico che i maligni dicono proprio degli avvocati, restano aperti parecchi altri temi, che dovremo affrontare: anche al di là di specifici disegni di legge e proposte da varare. Non voglio con ciò affrontare i problemi generali del nostro settore; mi limito a far cenno di taluno, più direttamente vicino a quello che oggi ci occupa.

Si osserva da più parti che non è esatta, e comunque non è bene strumentata, la riparti-

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 LUGLIO 1966

zione della competenza per valore: e più di uno auspicerebbe un ufficio unico di primo grado, competente per tutte le controversie civili. Taluno afferma addirittura che la ripartizione tra giudici diversi in base al valore urterebbe contro il principio del giudice naturale, essendo il valore determinato dalla domanda e quindi, in certo senso, determinabile *ad nutum* da parte di chi agisce.

Francamente mi sembra eccessiva una siffatta interpretazione del concetto di « giudice naturale », non venendo qui meno la sua legale precostituzione al giudizio. Non mi nasconde che resta comunque l'altro tema: quello della unificazione del primo grado, per ragioni di opportunità, non di legittimità costituzionale. Una soluzione siffatta può apparire senz'altro tentante, anche perché assai meglio assicurerebbe quella specializzazione del giudice e quella disponibilità di attrezzature che spesso si invocano. Tuttavia, e seppure le distanze siano oggi ben più agevolmente superabili, ne deriverebbe un allontanamento effettivo della giustizia dai cittadini, che sarebbe certamente negativo, specie per cause di limitato valore. Meglio quindi — salvo quanto accennerò tra breve — un concreto decentramento: anche se per talune materie potrebbe studiarsi un qualche ritocco in tema di competenza funzionale.

Rimane piuttosto vero un altro discorso: quello che al conciliatore — il magistrato più vicino a chi della giustizia ha bisogno — confluisce oggi un numero di cause assai minore che un tempo non fosse. In merito non poco si è intrattenuto il relatore di minoranza; e dello stesso argomento si è a lungo occupato l'onorevole Rocchetti, allora nostro collega, in una dotta relazione al bilancio della giustizia, se non erro del 1957 o del 1958.

È vero — lo si diceva già allora — che le cifre riferite alla fine del secolo scorso o al principio del presente non sono del tutto compatibili con le attuali, per le variazioni intervenute nel rito (si pensi, così, alle precedenti sentenze interlocutorie, con le relative conseguenze): ma il fenomeno resta ugualmente assai sensibile. Risulta che circa l'80 per cento delle controversie civili andasse allora al conciliatore: per cui, anche attuando quella falciatura che le accennate varianti al rito possono portare, rimane egualmente assai intenso il divario in rapporto alla situazione attuale.

Si osserva, per vero, che l'ufficio di conciliazione non è adeguatamente attrezzato; a parte la buona volontà e l'impegno di coloro che vi si dedicano. Ma ciò non sarebbe suffi-

ciente a spiegare la cosa. Anche un secolo fa, infatti, anche 50 anni fa (e pure in una società indubbiamente assai diversa), non c'era sempre la possibilità di disporre di persone qualificate da un punto di vista giuridico; anzi, la cultura generale era in media meno elevata che oggi non sia. Dovrebbe quindi ritenersi che almeno una componente sia data dal fatto che il limite di competenza conciliatoria — sia pure per ragioni degne di rispetto — è stato tenuto sin qui troppo basso. Una tale esitazione anche oggi, in fondo, permane: cosicché, mentre si porta a 750 mila lire il limite pretorile, si lascia l'altro soltanto a 50 mila, a mio avviso commettendo un errore di proporzione.

Certo, se potessimo assicurare una maggiore qualificazione, sarebbe cosa indubbiamente migliore. E si affaccia qui, tra le soluzioni possibili, la figura del giudice di pace, di cui ci si è occupati anche in sede di studio per l'atteso ordinamento giudiziario. È un tema quanto mai interessante, che va doverosamente approfondito e auspicabilmente risolto a scadenze non lontane. Una soluzione valida, d'altra parte, aprirebbe possibilità degne di nota anche per la materia penale.

Oggi tuttavia — e ciò non per cavarcela con un nulla di fatto, ma nella volontà di portare avanti con sollecitudine lo studio di fondo — non resta che aumentare la competenza, almeno nei limiti proposti. D'altro canto, il provvedimento pone anche delle cautele per materie e aspetti particolari.

Indubbiamente potrà raccomandarsi — per quanto del caso — che la scelta del conciliatore sia sempre più accurata, finché durerà questo istituto. Potrà anche caldeggiarsi che si introduca una pur contenuta indennità di carica, che non è giusto oggi manchi del tutto.

Si pone qui in ogni caso la domanda se, elevando a 750 mila il limite pretorile, gli uffici di pretura, spesso oggi già carichi, saranno in grado di sostenere il nuovo onere. Indubbiamente talune piante — cioè specialmente quelle degli uffici maggiori — andranno rapidamente riviste: anche per il settore del personale di cancelleria. Per parte mia, avrei preferito il limite di 500 mila lire.

Non può tuttavia dimenticarsi che le preture sono ben 850, pur dopo la nota e da taluno contrastata riduzione; e ciò di fronte a 150 tribunali. Pertanto, l'aumento di carico, che certo non sottovaluto, potrà essere largamente ripartito.

Certo, il tema sostanziale resta quello della revisione dell'ordinamento giudiziario: va

da sé, senza apriorismi positivi né negativi, e reagendo quindi a tentazioni che, specie in talune materie, pure sono così facili e ricorrenti. -In ogni caso - e tenuto anche conto del nuovo limite di competenza, che è poi espressione di ragguaglio monetario - sarà bene si provveda davvero ad un'organica revisione delle circoscrizioni giudiziarie, in gran parte basate ancor oggi su situazioni che hanno un secolo di vita, e che nella realtà sono largamente mutate. Può darsi debba concludersi, in tale sede, che taluni nuovi uffici vanno costituiti: ma è ben probabile che un certo numero appaia viceversa superato e comunque meritevole di obiettiva modifica. E ciò in omaggio alle esigenze effettive, e non sentimentali, della giustizia. Né è a dire che ci si debba sempre, in tale sede, adeguare alle attuali circoscrizioni amministrative: non solo nel senso che le esigenze dei due settori possono essere diverse, ma anche perché potrà proporsi, se del caso, la modifica di circoscrizioni amministrative minori che l'esperienza dimostri obiettivamente meno rispondenti alla realtà.

Oggi, in ogni caso, occorrerà vedere di porporzionare gli organici dei singoli uffici alle rispettive esigenze effettive: non certo come aumento generale - che non è affatto necessario - ma appunto come adeguamento proporzionale al lavoro. Anche in tal senso è intervenuto il saggio suggerimento del Capo dello Stato. E poiché taluni uffici hanno in organico un solo magistrato, potrà pure esser saggio - ove scarso sia il lavoro - attuare frattanto abbinamenti di sedi. Dico frattanto perché il sistema presenta degli inconvenienti, e soprattutto perché resta auspicabile e anzi necessaria la radicale revisione più sopra accennata.

Ovviamente, non si fermano con ciò le auspicabili riforme. E la nostra IV Commissione più volte vi si è soffermata in sede di bilancio: come pure ha cercato di farne richiamo in sede di parere sulla programmazione. Non occorre io ricordi, così, l'esigenza di migliori attrezzature, quella di adeguamento degli ausiliari, l'opportunità di aggiornare e unificare varie procedure oggi non necessariamente differenziate. Caldeggio io pure l'attribuzione al tribunale degli appelli contro le sentenze pretorili nelle cause del lavoro, appelli oggi sempre devoluti alle corti. Auspico io pure che le controversie in materia di contratti agrari non siano più concentrate per il primo grado in tribunale, come oggi si verifica, anche per cause di minimo valore. Non dubito, d'altro canto, che il Consiglio nazionale forense - che

sta riesaminando le tabelle - terrà conto del presente provvedimento in sede di determinazione delle competenze professionali. Certo, abbiamo soprattutto il compito di rendere sempre più agevole lo svolgimento della funzione giudiziaria: perché ciò concorre a dare il senso dello Stato e integra realmente la garanzia giurisdizionale.

Quello di oggi è dunque un passo che - pur senza ambizioni miracolistiche - mi pare sia opportuno. Certo, esso acquisterà più valida efficacia se inserito in quel più vasto programma che assieme abbiamo auspicato, e ad alcuni elementi del quale mi è parso opportuno fare pur qui un rapido cenno.

Questo, signor Presidente, onorevole ministro, il significato del mio voto positivo. (*Applausi al centro*).

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

GALDO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non avrei preso la parola se i colleghi del gruppo comunista non avessero opportunamente, con la loro relazione di minoranza e con l'intervento dell'onorevole Spagnoli, esteso il campo d'indagine che il disegno di legge propone a temi di fondo assai più vasti e impegnativi. Ho detto opportunamente, ma debbo subito aggiungere che l'occasione per un discorso di più vasta portata, propostaci da questo disegno di legge, non nasce da allarmanti previsioni, come sembrerebbe ascoltando il discorso dell'onorevole Spagnoli e leggendo la relazione di minoranza.

È vero, onorevole Presidente, la Commissione giustizia della Camera si è trovata in difficoltà, perché il Governo non ci ha potuto fornire dati esatti e aggiornati per valutare le conseguenze pratiche che sugli uffici dei conciliatori e dei pretori lo spostamento dei limiti di valore potrà produrre. Infatti l'onorevole ministro ha dichiarato al Senato che non si trovava in condizioni di fare previsioni molto esatte, perché - leggo dal resoconto stenografico - « le statistiche si fermano al 1960-61 ». Così diceva allora l'onorevole ministro, e non so se sono state poi fatte rilevazioni più aggiornate. In base a quelle statistiche, l'onorevole ministro informò il Senato che, se il nuovo limite di valore per la competenza del pretore fosse stato stabilito in un miliore di lire, come previsto originariamente dal disegno di legge, il numero delle cause che sarebbero passate dalla competenza del tribunale alla competenza dei



pretori, sarebbe stato, in base alle statistiche del 1960, di 16.303, e, in base alle statistiche del 1961, di 16.167.

REALE. *Ministro di grazia e giustizia.* Tenga presente che mi riferivo al numero delle sentenze e non a quello dei processi.

GALDO. Ne prendo atto: comunque è un dato indicativo per valutare il prevedibile maggior lavoro di pretori.

Ma mi pare che un altro dato sia più probante, quello dell'esperienza. Dopo l'ultima legge che spostò i limiti di valore (nel 1956), portando da 10 a 25 mila lire il limite di valore per le cause di competenza del conciliatore, e da 100 a 250 mila lire il limite di valore per le cause di competenza del pretore — leggo dalla relazione di minoranza — tra il 1956 e il 1958, cioè negli anni di immediata applicazione della ricordata legge, gli uffici di conciliazione videro un maggior lavoro di 15.317 cause, mentre gli uffici delle preture videro una riduzione di ben 34.505 cause, e nei tribunali si registrò una riduzione — fatto singolare, perché, come i colleghi sanno, da anni le statistiche registravano una curva sempre ascendente nei tribunali — di 15.290 cause, riduzione che poi non trova riscontro negli anni successivi, quando la curva ha ripreso a salire.

Prevedere quindi che nelle preture, quando avremo deciso il proposto aumento del limite di valore, come è stato detto dall'onorevole Spagnoli, si avrà addirittura un aumento di lavoro valutabile nel numero di 170-180 mila processi in più, mi pare un po' una previsione distaccata dalla realtà, anche se, mancando di statistiche più aggiornate, dobbiamo contentarci delle approssimazioni.

Credo perciò che si debba sdrammatizzare la previsione, perché mi pare che non si potrebbe mai pensare a trasferimenti in numeri così alti come quelli indicati dall'onorevole Spagnoli.

L'onorevole ministro ha detto al Senato che, a suo avviso, due sono i motivi fondamentali che ispirano questo provvedimento, facilmente individuabili, l'uno « nella svalutazione monetaria e nella conseguente necessità di adeguamento dei limiti fissati in valore monetario », e l'altro nel fatto che « oggi di fronte al costo della lite non si deve far conto soltanto del minore valore generale della moneta, ma anche del minore interesse che, anche per il migliorato tenore di vita, almeno generale, della nazione, i singoli possono portare allo esperimento delle vie giudiziarie », aggiungendo: « soprattutto quan-

do una causa, come avviene sovente, è lunga e dispendiosa e crea fastidi ».

Vorrei dire però, spero con il consenso dello stesso onorevole ministro, che quest'ultima constatazione toglie valore alle sue altre. Non è vero infatti che il cittadino rinuncia a ricorrere alla giustizia perché, in virtù del suo aumentato tenore di vita e dello smiuto valore della moneta, è disposto a rinunciare a fare valere il suo diritto a richiedere, mettiamo, centomila lire che gli sono dovute dal suo debitore, e preferisce transigere perché dà scarso peso a crediti di così basso valore: ma è vero che non ricorre alla giustizia perché — come il ministro riconosce — questa costa troppo cara ed è troppo lenta.

Così, onorevoli colleghi, siamo tornati necessariamente al tema della crisi della giustizia: un tema troppo grosso perché io possa trattarlo brevemente e a braccio, un tema sul quale la nostra attenzione è stata di recente assai autorevolmente richiamata. Nel quadro di questa dolorosa crisi, provvedimenti come questo non possono da noi essere bocciati: ma essi hanno un valore ben limitato. Se il Governo e la maggioranza pensassero che, con provvedimenti di questa natura, viene finalmente affrontata, non dico la crisi sostanziale, ma anche soltanto la crisi funzionale della giustizia, non avrei bisogno di commentare una presunzione di questo genere, perché il commento sarebbe implicito; e credo che gli stessi colleghi della maggioranza lo farebbero meglio di me.

È stato detto che sarebbe, non so perché, significativo il fatto che dalle opposte estremità di questa Assemblea si muove la medesima critica. È certo che la nostra critica non sottintende un accordo in sede politica, onorevole ministro, ma nasce da una obiettiva visione della realtà. Quello che noi dobbiamo lamentare — e mi si lasci dire che, benché deputato dell'opposizione, non elevo questa denuncia e non faccio questo lamento con sodisfazione, ma con rammarico — è la scarsa volontà politica di questa maggioranza, anzi l'assoluta incapacità di questa maggioranza di centro-sinistra a risolvere con più appropriati e decisivi provvedimenti i problemi della giustizia. Aggiungo, naturalmente, che la nostra critica non investe la persona dell'onorevole ministro, il quale, debbo riconoscerlo (a volte opportunamente, e altre volte con suggerimenti sui quali avanziamo molte riserve e formuliamo molte preoccupazioni), dimostra un notevole impegno nel volere investire i problemi di fondo della giustizia.

Ma la verità è che la maggioranza di centro-sinistra (credo di affermare cosa che non può essere contraddetta) si mostra assai distratta da altri più illusori o più demagogici traguardi e pone scarsa attenzione ai problemi della giustizia nel concreto. Non sono infatti le enunciazioni programmatiche che valgono in questo campo, ma è il modo stesso come il Parlamento, nella sua maggioranza, si muove di fronte a questi problemi.

Una prova, signor Presidente? Vorrei qui pubblicamente rendere omaggio al presidente della Commissione giustizia per lo zelo con il quale sta conducendo i nostri lavori, in ordine all'unico provvedimento veramente riformatore che è giunto al nostro esame, quello riguardante il codice di procedura penale. Però non svelo alcun segreto se dico che i lavori trovano assai scarsamente impegnata proprio la maggioranza, tanto che abbiamo dovuto rinviare molte volte le riunioni della Commissione addirittura per l'assenza dei deputati, che avrebbero dovuto sentire l'impegno di lavorare rapidamente per attuare quella riforma. È un discorso questo che — me ne rendo conto — può sembrare anche antipatico. Io certo in così autorevole Assemblea non ho alcuna autorità per fare rilievi, e non intendo farne, ma dovevo registrare una obiettiva constatazione: quella della mancata sensibilità per i problemi della giustizia. Una constatazione che non investe la responsabilità di alcun collega deputato, ma denuncia la responsabilità della maggioranza e della formula politica che la esprime.

Perché questo accade? Ecco dove volevo giungere, signor Presidente. Questo accade — lo ha detto lei, onorevole ministro, mi pare ieri mattina o l'altro ieri, quando ha dovuto esprimere il suo parere sul recente autorevolissimo richiamo ai problemi della giustizia — nonostante che la giustizia sia la funzione fondamentale dello Stato, e di fronte ad essa nulla dovrebbe essere trascurato, e tutta l'attenzione dovrebbe andare in primo luogo ad essa, che è la funzione primaria ed essenziale.

Perché questo accade? Perché esiste questa insensibilità (che io ho constatato, più che denunciato) di fronte al problema della giustizia, da parte di una maggioranza che pure è nata e si è presentata al Parlamento come maggioranza riformatrice, innovatrice, come svolta storica per la vita del nostro paese? Perché manca a questa maggioranza il senso dello Stato: ed è soltanto col senso dello Stato che si possono veramente fare le ri-

forme utili nel campo della giustizia. È il sentimento dello Stato che è latitante: è questa la vera crisi della giustizia. E in questi termini che esiste una crisi della giustizia!

Vedo segni di dissenso in autorevoli esponenti della maggioranza. Però non bastano i segni di dissenso per smentirmi. Occorrono i fatti. Occorre la persuasione che questo tema attiene alla vita stessa della nostra nazione e, a mio avviso, anche allo sviluppo sociale del nostro popolo, sviluppo che non può essere garantito e reso efficace se non si migliora il rapporto tra il cittadino e lo Stato, che è il rapporto della giustizia, il solo autentico rapporto che vale la pena di migliorare e potenziare costantemente.

Vi è per esempio, nel quadro generale dei problemi relativi alla giustizia, un problema urgentissimo, sul quale è stata già tante volte richiamata l'attenzione del Governo e della maggioranza, e sul quale vorrei spendere ancora una parola, rivolgendomi direttamente all'onorevole ministro, al di là di ogni divergenza politica. La legge più urgente (ebbi l'onore di dirlo altra volta in quest'aula) è quella per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Anche la lamentata scarsa funzionalità di alcuni nostri codici, a cominciare da quello di procedura civile (sul cui conto, come gli onorevoli colleghi sanno, vi sono apprezzamenti divergenti nel campo della scienza, della pratica e della politica, la scienza essendo prevalentemente favorevole, la pratica trovandosi in molte difficoltà e la politica essendo propensa a condannare, più che a comprendere, il significato di quella legge), risulterà meglio giudicabile quando quel codice potrà davvero essere applicato, perché in realtà esso non può essere applicato se non attraverso una riforma dell'ordinamento giudiziario e degli uffici in cui quel codice deve poter funzionare.

Chiedo allora, come è stato da tante parti chiesto, come è richiesto ormai da tantissimi anni, la completa riforma dell'ordinamento giudiziario? Sarebbe una richiesta giusta, fondata, urgente; ma io so già che siamo ancora molto lontani dalla possibilità di giungere ad una riforma di tanto impegno.

Non voglio ora esaminare le cause di questo ritardo. Mi limito invece, anch'io, a denunciare — come è stato detto molto eloquentemente dall'onorevole Spagnoli pochi minuti fa — un aspetto almeno di quella riforma per cui occorre affrettarsi particolarmente, quello concernente il giudice di primo grado, il conciliatore e il pretore.

L'onorevole ministro, come tutti sappiamo, aveva proposto nell'originario disegno di legge di stabilire un limite di valore più alto per il giudice conciliatore. Al Senato ha dichiarato che accettava la proposta riduttiva della Commissione, « non per una sfiducia pregiudiziale nei confronti del conciliatore, ma perché nella vita moderna e soprattutto in certe zone, fino a quando non si potrà arrivare a quella specie di remunerazione che è stata ventilata, il conciliatore non potrà esistere ». La verità è proprio questa, onorevoli colleghi: oggi in Italia il conciliatore è un giudice che esiste più sulla carta che nella realtà.

Ma se ne può fare a meno? Credo proprio di no. Tante volte in quest'aula ho sentito lanciare acuti strali contro la legislazione del regno delle Due Sicilie, dal quale io provengo; ebbene, io voglio rivendicare al regno delle Due Sicilie almeno questo merito: di avere introdotto per la prima volta — mi pare nel 1819 — l'ufficio del giudice conciliatore.

Si tratta di un ufficio giudiziario importantissimo. Onorevole ministro, facciamo almeno questa prima parte della riforma, per riavere quello che oggi non abbiamo: il primo giudice, il giudice a diretto contatto con il popolo, il quale, nel campo del diritto civile, come ella sa benissimo, per lo scarso limite di valore della sua competenza, è chiamato prevalentemente a giudicare cause in tema di lavoro o di risarcimento per danni, e al quale si rivolgono, come attori, i colpiti, quelli che hanno più bisogno della giustizia, quelli che hanno più bisogno di sentire presente lo Stato, non nel momento in cui lo Stato si rivolge ad essi per comandare, ma nel momento in cui lo Stato è pronto ad intervenire in difesa dei loro diritti.

Un giudice conciliatore, un giudice di primo grado, un giudice di pace, chiamatelo come volete: ma riconosciamo che restaurare in Italia questo ufficio, che oggi manca, è il primo provvedimento veramente sociale che si deve compiere. Ogni esitazione, ogni ritardo al riguardo non può che essere assolutamente squalificante per una classe politica che si propone invece di manciare proprio sul terreno del progresso sociale; del progresso sociale che si attinge non fuori dello Stato, ma del progresso sociale che trova nello Stato la sua guida, la sua affermazione storica, la sua sola affermazione positiva: perché o si sta nello Stato, e nella legge, sotto la tutela e l'applicazione di essa, o si esce fuori da una possibilità di convivenza che

realmente rassicuri tutti e rappresenti giustizia per tutti.

È anche per questi motivi che darò voto favorevole al disegno di legge, pur se avrei preferito che le proposte originarie non fossero state mutate dal Senato. Sarei stato ad esempio più propenso a portare al limite di un milione (visto che si doveva prendere atto dell'adeguamento al valore della moneta) la competenza del pretore. Però, anche se enuncio questa riserva, non presenterò un formale emendamento; e vorrei solo raccomandare all'attenzione dell'onorevole relatore ed anche dell'onorevole ministro la questione già sollevata al Senato dal mio collega di partito senatore Pace circa i limiti di competenza per valore delle cause aventi ad oggetto beni immobili. Conosco la risposta che l'onorevole ministro diede nell'altro ramo del Parlamento: si tratta di un limite che non fu elevato con la legge del 1956, per cui, anche se oggi il salto è senza dubbio quantitativamente maggiore rispetto a quello che si fa per i crediti monetari, saremmo ancora entro limiti di un giusto adeguamento.

Per altro, onorevole ministro, è anche vero che le rivalutazioni degli imponibili non sono intervenute dappertutto; inoltre (riconosco che non si tratta certamente di un numero rilevante di cause) le cause che hanno ad oggetto beni immobili presentano sempre questioni di diritto assai più delicate. E sono dell'avviso — lo accenno soltanto, data la gravità del tema — che si dovrebbe rivedere tutto il sistema delle competenze per materia, e che non dovrebbe essere tanto il criterio del limite del valore quello in base al quale si stabilisce la competenza del giudice, ma piuttosto quello del grado di difficoltà tecnica delle questioni che vengono sottoposte al magistrato: e questo vale ancor più per il codice di procedura penale che per il codice di procedura civile. Comunque ritengo che, proprio per il fatto che si tratta di cause più delicate, una riduzione del nuovo limite di valore per le cause relative a immobili, quale fu proposta appunto dal senatore Pace al Senato, potrebbe essere degna di considerazione. Per altro non presenterò nemmeno su questo un emendamento, sembrandomi opportuno non ritardare, con un rinvio al Senato, l'approvazione della legge.

Dal momento che ho la parola, se ella consente, signor Presidente, vorrei richiamare l'attenzione dell'onorevole ministro sulla situazione della pretura nella città di Napoli, dove io esercito la professione di avvocato.

Avendo pratica di quanto accade a Napoli, non posso scandalizzarmi davvero, come fa l'onorevole Spagnoli, per quanto succede a Roma, perché a Napoli da qualche mese non abbiamo nemmeno più le aule, dal momento che il vecchio, glorioso palazzo Capuano, dei Normanni e di Carlo V, presenta tante crepe che una buona parte di esso è stato chiuso. Veramente noi teniamo le udienze nei corridoi; e a Napoli non solo in pretura, ma anche in tribunale, in nove cause su dieci, la prova testimoniale viene raccolta direttamente dagli avvocati. Ora mi risulta, onorevole ministro, che la pretura di Napoli avrebbe ben venti vacanze, mancherebbe cioè di venti pretori. Se questa notizia che mi è pervenuta è esatta, io penso che sarà possibile rimediare, dal momento che ella conosce benissimo la gravità della situazione. Sì, vi sono 267 preture, come ci diceva l'onorevole Cacciatore, prive di titolare; ma lo stesso onorevole Cacciatore riconosce che molte di quelle preture per molti mesi dell'anno non funzionano, anche per mancanza di controversie: vi sono invece grosse preture, come quella di Napoli, nelle quali esiste un numero enorme di pendenze, con una carenza gravissima di magistrati.

Chiedo scusa se mi sono dilungato oltre il previsto, e ringrazio il signor Presidente, gli onorevoli colleghi e l'onorevole ministro della cortese attenzione.

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

**REGGIANI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, a nome del gruppo socialista democratico dichiaro che concordo col disegno di legge oggi al nostro esame. Esso si affida in modo particolare all'attenzione di tutti, in specie di coloro i quali più si interessano ai problemi della giustizia.

Non vi è ombra di dubbio, infatti, che il momento in cui viene in discussione il disegno di legge invogli ad andare a fondo sulle cause dello stato di disagio in cui versa l'amministrazione della giustizia nel nostro paese. Ed è stato con molto interesse e con autentica ammirazione che ho seguito, per esempio, tra gli interventi dei vari colleghi che mi hanno preceduto, quello del collega De Florio, laddove egli si impegnava a indicare quali siano — e di quale portata — i danni di fondo dell'amministrazione della giustizia, che ormai, per la loro importanza e per la loro gravità, richiedono urgentemente i necessari rimedi.

Tuttavia, in attesa di tali indispensabili provvedimenti di fondo, che coinvolgono questioni e interventi di enorme importanza, di enorme laboriosità e di enorme impegno, non possiamo dimenticare che dobbiamo garantire una almeno normale sopravvivenza della funzione giudiziaria. Uno dei modi più facili, rapidi e necessari per aggiornare il funzionamento dell'attività giudiziaria consiste proprio nell'approvazione di questo disegno di legge.

Non possiamo dimenticare che nell'arco di circa vent'anni siamo al terzo adeguamento della competenza per valore dei pretori e dei conciliatori e che il punto di partenza era la competenza originaria oggi moltiplicata, nel testo trasmesso dal Senato, per 75, mentre nell'originario testo governativo doveva essere moltiplicata per 100. Credo che questa constatazione collochi nei suoi veri ed autentici limiti l'importanza e la natura del provvedimento. Sappiamo benissimo dalla nostra esperienza che la svalutazione monetaria dall'epoca precedente all'ultima guerra mondiale ad oggi è certamente superiore all'indice 75 e che va mediamente rapportata all'indice 100. Comunque penso che il nuovo limite della competenza, anche se fissato in 750 mila lire, anziché in un milione, così come era previsto nel testo del disegno di legge originario, possa essere egualmente approvato.

Si è fatto cenno — giustamente e con abbondanza e suggestività di accenti — alle conseguenze che possono verificarsi per l'aumento di lavoro che deriverà alle preture da tale provvedimento, e in particolare alle conseguenze che possono derivarne in certi uffici e in certe preture. Non vi è ombra di dubbio che l'approvazione del disegno di legge non potrà non portare a gravi e rilevanti conseguenze nel funzionamento delle preture più grosse e importanti. A Roma, a Napoli, a Milano, a Torino e a Genova ci troveremo di fronte ad un impegno ulteriore, ad una ulteriore accentuazione della disfunzione che troppo spesso si nota nel funzionamento degli uffici giudiziari, e in particolare delle preture. Si tratta, però, di un inconveniente che si verificherà in modo rilevante in un numero ristrettissimo di preture, mentre contemporaneamente avremo messo in condizione le altre preture, che sono in numero — io credo — ben maggiore, di svolgere una attività efficiente e concreta, che giustifichi la loro sopravvivenza.

Gli onorevoli colleghi che hanno avuto la cortesia di ascoltarmi si renderanno subito

conto che il problema va al di là dell'adeguamento dei limiti di valore per la competenza, per investire lo stesso ordinamento giudiziario; il problema è problema di scelta fra giudice unico, giudice di pace, giudice monocratico, ecc. È un problema che riguarda prospettive diverse e questioni diverse, che non sono e non possono essere necessariamente collegate alla discussione di questo provvedimento, il quale viceversa ha un valore di aggiornamento circoscritto, tendendo ad aumentare l'efficienza e, vorrei dire, la produttività degli uffici delle preture e dei conciliatori, senza illudersi di risolvere i problemi di fondo della giustizia.

È certo, però, che siccome la risoluzione dei problemi di fondo richiederà sicuramente (lo vogliamo o no) non poco tempo, perché i problemi sono di non lieve momento; è certo — dicevo — che è necessario fare in modo che, sia pure con ritocchi marginali, l'attività degli uffici giudiziari si svolga nel modo più normale possibile. Credo quindi che l'approvazione di questo nuovo limite di competenza adempia onestamente questo scopo.

Termino esprimendo una mia riflessione, che è il portato della esperienza mia come di quella di quasi tutti o di tutti i colleghi che si interessano di tali questioni. Credo che, per lo meno in questo periodo intermedio destinato alla ricerca del potenziamento del funzionamento delle preture, senza leggi nuove, senza strumenti nuovi, in attesa di future riforme, dobbiamo interessarci con molto maggiore attenzione della funzione dei vicepretori onorari. È in questa direzione che, almeno provvisoriamente, possiamo trovare magistrati capaci, giovani, efficienti, i quali siano in grado (proprio in questo periodo, che è anche periodo di preparazione e di tirocinio) di svolgere con entusiasmo e con impegno un'attività che probabilmente sarebbe troppo onerosa se riservata ai soli magistrati di carriera.

Avremmo così la possibilità di raggiungere un duplice scopo: quello di acquisire — soprattutto fra i giovani laureati e i giovani procuratori — magistrati capaci di allinearsi a fianco dei magistrati di carriera e di rendere sollecito il disbrigo delle cause pretorili; e, nello stesso tempo, avremmo anche la possibilità di addestrare un gran numero di giovani, per avviarli eventualmente alla carriera giudiziaria, alla quale affluirebbero già convenientemente preparati e quindi già idonei ad entrare nel pieno della loro funzione: il che oggi non avviene, perché molti

magistrati che entrano nella carriera provenendo dai concorsi non hanno la pratica sufficiente per essere immessi immediatamente a contatto con la realtà della vita delle preture e dei tribunali.

Concludo perciò annunciando che il gruppo socialdemocratico voterà a favore di questo provvedimento, che è di modesto, ma valido aiuto per superare la crisi della giustizia, di cui tutti noi e il paese a buon diritto ci lamentiamo, e che impegna tutti noi allo studio di mezzi che valgano rapidamente a far superare uno stato di disagio che non può ulteriormente protrarsi senza gravi inconvenienti per il paese.

**PRESIDENTE.** Non essendovi più iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Gli onorevoli Mariani, Pennacchini e Macchiavelli hanno presentato il seguente ordine del giorno:

« La Camera

invita il Governo

a prendere in esame sollecitamente, ed indipendentemente dalla attuazione della riforma dell'ordinamento giudiziario o di un potenziamento delle funzioni dei magistrati onorari, il problema relativo alla necessità di attribuire ad essi una congrua indennità ».

**MARIANI.** Rinunciamo a svolgerlo.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Coccia.

**COCCIA, Relatore di minoranza.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, credo ci si debba dare atto che l'azione svolta dal gruppo comunista in occasione della discussione in Commissione di questo disegno di legge sia stata indubbiamente positiva e ricca di risultati, quanto meno a livello della discussione che oggi si è svolta.

Nella Commissione giustizia, sarà bene ricordarlo, abbiamo voluto sviluppare e approfondire i temi già svolti dal nostro gruppo al Senato, affrontando taluni problemi di fondo connessi con questo disegno di legge. Prima di tutto non abbiamo mai condiviso l'affermazione che si trattasse di un semplice provvedimento di mero adeguamento valutario, ma al contrario abbiamo sempre sostenuto che esso presenta connessioni con l'apparato di base della nostra giustizia; apparato che deve essere modificato strutturalmente, se si vuole concorrere realmente alla

modificazione dell'attuale ordinamento giudiziario. La discussione che ne seguì in Commissione non ebbe risultati soddisfacenti per noi, al punto che ritenemmo opportuno giungere alla presentazione di una relazione di minoranza.

Uno degli elementi che concorre a dare maggiore validità alla nostra azione è costituito dal fatto che questo dibattito si svolge a pochi giorni di distanza dall'autorevole intervento del Capo dello Stato, come è stato ricordato da tutti gli oratori intervenuti. Si tratta di un discorso che non deve essere considerato come un ritorno su temi già svolti nel messaggio di un anno fa, ma di un discorso qualitativamente nuovo, che ha rafforzato i concetti espressi in precedenza, ponendo in luce la drammaticità dell'attuale situazione in ordine all'esasperante e pregiudizievole durata dei giudizi; all'aumento dell'arretrato e alla corsa verso la paralisi della giustizia, pur essendosi registrata una diminuzione della litigiosità, come effetto della crisi del nostro sistema giudiziario.

Evidentemente, i temi che abbiamo voluto affrontare debbono essere considerati in rapporto a questa crisi e ai rimedi che ci vengono prospettati. Ben sappiamo che questa legge viene configurata come un modesto provvedimento e che anche, in generale, la maggioranza di centro-sinistra condivide la opinione sulla realtà della crisi attualmente esistente.

Abbiamo già detto di respingere il discorso minimizzatore della portata di questo disegno di legge, perché è ben vero che si tratta di un adeguamento valutario, ma nello stesso tempo è altrettanto vero che si avranno conseguenze considerevoli anche in altri campi, che aggraveranno la crisi ed eluderanno la soluzione di fondo da noi indicata nella relazione di minoranza.

Da più parti si sono levate preoccupazioni e perplessità in ordine a tali conseguenze e quando sentiamo dire, da parte governativa, che in ogni caso il disegno di legge aiuterebbe a far maturare la situazione, aprendo qualche spiraglio, rispondiamo che il ragionamento potrebbe essere rovesciato fino al punto da potere affermare paradossalmente che, così come esso è, non accompagnato da paralleli impegni programmatici né da misure di potenziamento delle preture né degli uffici di conciliazione, non solo non costituisce un incentivo, ma al limite potrebbe determinare una rottura dell'attuale situazione della vita giudiziaria, già tanto grave e seria.

L'onorevole ministro non potrà certo negare che nel corso di questo dibattito sono stati formulati numerosi interrogativi in ordine a tutti i problemi che in questo provvedimento non trovano alcuna risposta soddisfacente. Così dicasi per l'ufficio del consigliere, argomento che è stato ripreso poc'anzi dall'onorevole Galdo; così per la grave situazione in cui si trovano le preture (organici, struttura e funzionamento degli uffici, per gli oneri che deriveranno ai comuni dai bilanci dissestati); così per il problema del compenso ai giudici onorari. Interrogativi tutti rimasti senza risposta soddisfacente.

Ma quello che più ci premeva e ci preme mettere in rilievo in questa breve replica, che poi si riallaccia a tutte le nostre critiche di fondo nei confronti del Governo circa i problemi della giustizia, è l'assoluta necessità che il Governo stesso responsabilmente tragga le conclusioni di tutto quanto è affiorato nel corso di questo dibattito ed è stato espresso da parte degli studiosi, per giungere ad una concreta soluzione dei problemi della giustizia minore, che sono problemi fondamentali per tutto l'ordinamento giudiziario. È la questione del giudice di pace il nodo che viene al pettine e che deve essere sciolto. Si tratta di un problema che non abbiamo ritrovato nei discorsi del rappresentante del Governo e di molti colleghi della maggioranza, né nella relazione Martuscelli, problema del resto scaturito dai lavori di commissioni di studio costituite dallo stesso Governo.

Ci siamo richiamati espressamente alle conclusioni della commissione ministeriale per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Nella relazione di minoranza, abbiamo voluto riportare le parole del professore Sabatini e le conclusioni della stessa maggioranza di quella commissione: tutte marciano nella direzione opposta a quella che ha inteso prendere il provvedimento al nostro esame; tutte individuano nel giudice di base, nella sua trasformazione democratica, la vera soluzione del problema della nostra giustizia minore.

Oggi non è più ammissibile opporci la risposta che ci veniva rivolta anni addietro: il problema esiste e si prende atto del contributo che danno i comunisti a tale riguardo. Riteniamo che dopo il discorso del Capo dello Stato sia venuto il momento di affrontare il problema. Se si vuole veramente dare una risposta alle questioni da noi sollevate, si deve prendere impegni concreti per la istituzione di un giudice di pace e si deve corredare

provvedimenti di questo genere di parallele iniziative.

In caso contrario, siamo alla scelta di soluzioni di comodo. Abbiamo così un Governo che si rifugia in un mero adeguamento valutario nonostante l'esperienza che abbiamo avuto nel 1956 e in quelle occasioni che sono state ricordate dai colleghi. È evidente che non possiamo guardare con fiducia a questo provvedimento. Per questo abbiamo voluto marcare il nostro dissenso fino a portarlo in aula.

Dobbiamo riconoscere che la nostra posizione ha dato comunque risultati, poiché da ogni parte si è dovuto riconoscere la giustezza della nostra impostazione, l'esigenza di non eluderla. Non possiamo però dire che dal Governo ci viene una parola chiara, precisa, in ordine a questi problemi. Tutt'al più siamo ancora a timide enunciazioni di desideri di quanto potrà avvenire nel futuro. Eppure riteniamo che oggi, al livello in cui siamo, questa sia una delle misure fondamentali.

Con questo, onorevole ministro, noi non sottovalutiamo l'opera che ella in molti settori ha esplicato ed esplica, ma riteniamo che su questo terreno ella debba darci una risposta concreta e seria, perché il paese non può più attendere una riforma reale della giustizia minore di base; altrimenti il livello di tensione delle nostre preture diverrebbe insostenibile. Con il risultato, come è stato detto, che noi andiamo verso un aumento di competenza per valore, che colpisce — è bene ricordarlo — uno scaglione di cause che vanno dalle 250 mila al milione di lire e rappresentano, secondo gli indici statistici, i due terzi del volume delle liti in primo grado. È evidente pertanto che tutta la massa della litigiosità si sposterà investendo due uffici gracili e inconsistenti: l'uno, quello dei conciliatori, addirittura colpito da atrofia funzionale e ormai scomparso e sconosciuto in numerosi comuni d'Italia; l'altro, quello delle preture, che si trova nelle condizioni in cui è. È evidente allora che la diminuzione di litigiosità avutasi sin qui, grazie a questo riparto della competenza per valore si accentuerà proprio al livello degli uffici dei giudici minori, dei giudici di base.

Chi pagherà le conseguenze, se non si interverrà a tempo con una riforma strutturale nel senso che noi auspichiamo? Le spese verranno pagate da coloro che litigano per somme che al massimo arrivano alle 750 mila lire. Pertanto i cittadini si vedranno ingolfati in giudizi lunghi, pesanti e quindi in-

dotti a transazioni vessatorie e spesso scoraggiati al ricorso all'azione. Il peso di questa operazione, se non si interverrà nel senso da noi suggerito, lo pagheranno anche e soprattutto i lavoratori. Noi non possiamo non porci con preoccupazione questo problema. Pensiamo alle migliaia di cause che vengono affrontate davanti alle sezioni specializzate del lavoro dei tribunali. Ebbene, noi sospingiamo una massa considerevole, quasi il 70 per cento del contenzioso del lavoro, verso la pretura, ove non esistono sezioni specializzate di quel genere; le porteremo alla cognizione di un giudice non sempre adeguato a questo tipo di cause, ma soprattutto si contribuirà a dare a tali cause un decorso più lungo di quello attuale, considerata l'odierna pendenza delle preture. È evidente quindi che ciò verrà ad incidere ad esclusivo danno del lavoratore e provocherà danni seri nella domanda che il lavoratore avanza verso un datore di lavoro inadempiente. Questo è un problema che noi dobbiamo porci, così come dobbiamo considerare, in generale, che gli effetti di questo spostamento di competenza finiranno per pagarli coloro che litigano per piccole somme. In definitiva, ci accingiamo a snellire il sistema e a creare una maggiore agilità della lite soltanto per le cause che riguardano somme cospicue.

Vi è un senso non certamente popolare in questa operazione. Pertanto riteniamo che la nostra posizione sia stata fondata, seria, responsabile, e riteniamo, portando in Assemblea questo problema, di avere contribuito a sollecitare la maturazione dell'affermazione del giudice di pace. Ella ricorderà, onorevole ministro, che nell'aprile scorso, in Commissione, in occasione della discussione sulla riforma del codice di procedura penale, proprio il relatore di maggioranza metteva in rilievo, come un paese come l'Inghilterra risolva l'80 per cento delle sue vertenze di ogni natura per mezzo del giudice di pace. Non per richiamarci ad una anglofilia di maniera, noi diciamo che è tempo di affrontare in questi termini il problema nel nostro paese, senza sfuggire ad esso.

Del resto, non siamo più solo noi ad avanzare l'esigenza di arrivare al giudice di pace: tale richiesta emerge dalle assemblee di magistrati, dalle riviste più accorte della letteratura giuridica del nostro paese, è manifestata dagli stessi componenti della commissione ministeriale per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Gli unici a non esserne investiti sono il Governo e la maggioranza, che ancora non riescono a farsi portatori di

questa grande esigenza democratica e si attardano a recepire ancora tutte le obiezioni conservatrici del passato, che sono state sempre decisamente ostili a questo salto di qualità nella riforma del nostro ordinamento giudiziario.

È stato questo il senso della nostra posizione assunta in Commissione, dei nostri interventi nel corso del dibattito. Pertanto ci sentiamo serenamente coscienti di avere portato un reale contributo. Per questo perseveriamo nella nostra posizione di dissenso rispetto al provvedimento in esame, dissenso che manifesteremo nella forma dell'astensione. (*Applausi all'estrema sinistra*).

#### **Trasmissione dal Senato e deferimento a Commissione.**

**PRESIDENTE.** Il Senato ha trasmesso il seguente disegno di legge, approvato da quella V Commissione:

« Norme relative alle contingenti esigenze della monetazione metallica » (3351).

Sarà stampato e distribuito. Ritengo possa essere deferito alla VI Commissione (Finanze e tesoro) in sede legislativa.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

#### **Si riprende la discussione.**

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Martuscelli.

**MARTUSCELLI, Relatore per la maggioranza.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, il mio compito certamente non è facile, anche se dovessi soltanto accennare la risposta agli interventi numerosi e nutriti di questa mattina, particolarmente perché sono stati trattati temi diversi, ben più ampi del provvedimento che è oggetto del nostro esame.

In modo particolare mi riferisco al collega Spagnoli, il quale, dopo aver formulato qualche affermazione accettabile (cioè che la crisi della giustizia non consiste certo soltanto nella lunghezza dei processi, e dopo avere rimarcato quello che noi altre volte abbiamo accentuato, cioè il solco tra la società civile e il mondo della giustizia), si è letteralmente scatenato su tutti i problemi della giustizia, investendo questo *mare magnum*, anche al

di fuori dei provvedimenti che riguardano strettamente la giustizia.

Ritengo di poter rispondere a questa parte, che è tra le più interessanti, cui hanno fatto cenno anche altri colleghi, nel modo seguente: prima accennando a qualcuno di tali temi generali e poi affrontando il tema in discussione, nei suoi rapporti anche con i temi di carattere generale.

Vorrei dare una breve risposta al collega De Florio, perché egli, tra l'altro, ha attaccato direttamente il relatore per la maggioranza, pronunciando una frase che, mi sembra, riassume anche un po' lo spirito con il quale ha svolto il suo intervento, e che a me obiettivamente sembra un'accusa non giusta. Egli ha detto che né il Governo, né il relatore hanno avuto il coraggio sia pure di una generica adesione formale a tesi che sono ormai patrimonio della parte più avanzata dei magistrati e di coloro che si occupano del problema.

A me pare che questo veramente non si possa dire. Ogni volta che noi parliamo di questi temi, io personalmente ripeto sempre le stesse cose: ho sempre assunto un atteggiamento sui giudici onorari, sui giudici eletti, sul Consiglio superiore della magistratura; ho presentato proposte di legge. Quindi non è questione di coraggio o di paura. La questione è un'altra: è questione di senso di misura, di senso di opportunità, di tempestività; è questione anche (per ripetere le parole del relatore di minoranza) di senso di responsabilità e di senso di costruttività.

Il collega Spagnoli ha toccato un po' tutti i temi che sono sul tappeto. Per il Consiglio superiore della magistratura, posso ribadire il nostro impegno di affrontare tale problema. Come gli onorevoli colleghi ricorderanno, già il presidente della Commissione giustizia si era impegnato in tale senso e solo la sopraggiunta crisi di Governo ci impedì di affrontare il tema: ci riserviamo di farlo alla ripresa autunnale e ci auguriamo che in quella sede non ci si verrà a parlare dell'aumento dei limiti di valore della competenza dei pretori e dei conciliatori, allo stesso modo in cui oggi si esula dal tema e si parla del Consiglio superiore della magistratura.

Ho voluto fare questa lunga premessa proprio per esortare a non uscire fuori dei limiti della discussione, per evitare che — come spesso accade — si scantoni e si perdano di vista i temi sul tappeto, temi che — come nel caso in questione — dividono il paese, dividono la magistratura, dividono la classe forense. Vorremmo che proprio intorno a queste posizioni di battaglia prevalesse un senso



di responsabilità e di costruttività, formando maggioranze in grado di rimuovere tendenze moderate, conservatrici e sorpassate.

Debbo ricordare che da parte della maggioranza è stata presentata anche una proposta di legge per l'abolizione della carriera economica, proposta di legge il cui fine non è già quello di risolvere una questione economica, ma di rendere indipendente il giudice, in tal modo attuando un principio della Costituzione.

Quanto all'ordinamento giudiziario, ha fatto eco alle parole dei colleghi dell'estrema sinistra il discorso esteticamente misurato e garbato dell'onorevole Galdo, il quale però si è associato nell'accusare la maggioranza di incapacità nell'affrontare questi temi. Ma a questo punto, onorevoli colleghi dell'opposizione, debbo domandarvi perché mai, sul tema dell'ordinamento giudiziario, del quale tanto parlate e sul quale le difficoltà sono infinite (gli stessi magistrati sono in contrasto e ancora non hanno raggiunto un accordo sulle riforme che bisogna fare), su questo tema e su altri simili, perché non presentate proposte di legge? Così, il Governo vedrà, la maggioranza vedrà se quelle proposte rispondono ad orientamenti obiettivi. Per lo meno, assumerete una certa responsabilità.

GALDO. Ella conosce bene la sorte delle nostre proposte di legge. Non ne è stata mai presa in considerazione alcuna!

DE FLORIO. V'è un numero infinito di nostre proposte di legge giacenti negli archivi della Camera.

MARTUSCELLI, *Relatore per la maggioranza*. Quanto meno, dimostrerete di non concordare e così speriamo che vorrà finire questa coalizione contro di noi.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Almeno a scopo pedagogico, l'opposizione potrebbe, però, presentare proposte di legge.

GALDO. Noi adempiamo soltanto un dovere politico, non abbiamo propensioni pedagogiche. E questo è anche un nostro diritto, oltre che un nostro dovere.

MARTUSCELLI, *Relatore per la maggioranza*. Evidentemente, qui non ci comprendiamo. Desidero dire soltanto che, se aveste idee chiare, le mettereste sulla carta e le discuteremmo.

GALDO. Accetto l'invito e mi riservo di farlo alla ripresa dei nostri lavori.

MARTUSCELLI, *Relatore per la maggioranza*. Tra i temi che interessano la giustizia del nostro paese — la crisi della giustizia o la disfunzione della giustizia — vi sono, come è stato rilevato — e sono stati elencati quasi tutti — i grandi temi di fondo. Essi riguardano la conformità del nostro sistema giurisdizionale alla Costituzione della Repubblica, l'unicità della giurisdizione, l'indipendenza del giudice, l'indipendenza dell'ordine giudiziario, il rapporto fra il giudice e la volontà popolare, il rapporto fra l'ordine giudiziario e la volontà popolare, l'idoneità delle procedure a tutelare i diritti e gli interessi dei cittadini ad accertare la verità.

Fra questi temi ve ne è uno, il quale è stato nella sede competente e autorevole messo in risalto in questi giorni, un tema il quale, in modo più immediato e più drammatico, colpisce l'attenzione dell'opinione pubblica, colpisce i diritti e gli interessi dei cittadini, colpisce la fiducia del cittadino nella giustizia, colpisce il prestigio delle istituzioni. Si tratta della lentezza della giustizia: i sei anni dei quali parlava il Presidente della Repubblica per esaurire un processo civile, i tre anni per un processo penale, i ritardi, le lungaggini enormi. Anche in occasione di questo tema potrebbero essere affrontati problemi di fondo che possono contribuire alla soluzione: la riforma dei codici, il reclutamento dei magistrati. Però è evidente che la presenza sul tappeto di questi « grandi temi », come si usa dire, non deve far dimenticare i piccoli provvedimenti urgenti che possono portare il contributo di un alleggerimento alla crisi o alla disfunzione della giustizia.

Tra questi provvedimenti vi è quello che oggi è all'esame della Camera. Né il Governo né la maggioranza hanno mai attribuito ad esso un valore decisivo. Come hanno dichiarato le varie relazioni, quella ministeriale, la relazione al Senato e la mia, si tratta puramente e semplicemente di adeguare la competenza del pretore e del conciliatore al mutato potere d'acquisto della moneta, cioè il valore dei beni al valore della moneta, tenendo conto del processo di svalutazione della lira. Questi provvedimenti sono stati adottati già nel 1956 e nel 1949.

DE FLORIO. Dal 1956 ad oggi però il valore della moneta non si è ridotto a un terzo.

MARTUSCELLI, *Relatore per la maggioranza*. Si è tenuto conto anche dell'inflazione

precedente. Comunque, vi è l'esigenza di fondo di adeguare i limiti di competenza del conciliatore e del pretore al mutato potere di acquisto della moneta.

Non abbiamo detto che con questo provvedimento si risolve la crisi o la disfunzione della giustizia. Nemmeno abbiamo detto che esso sia un anticipo delle riforme, anche se può esserlo nel senso che aumenta le funzioni dei magistrati onorari, che tutti vogliamo potenziare.

Qui si invoca continuamente un'intesa francamente cordiale. L'onorevole Spagnoli, con la sua parola esuberante e brillantissima, ci invitava a metterci al tavolino. Ma effettivamente — parliamoci con sincerità e franchezza — si può dire che una legge di questo genere costituisca un « preoccupante elemento di valutazione di tutta la politica del Governo, una scelta rivelatrice di intendimenti su tutti i problemi generali della riforma, sia in materia di ordinamento giudiziario sia in materia di codice, un disegno generale di riforma che lascia inalterato l'attuale sistema e il suo meccanismo, un orientamento che desta allarme in quanto pregiudica ogni riforma e preconstituisce fatti compiuti in gangli fondamentali dell'amministrazione della giustizia? ».

Non riesco a rendermi conto delle brillanti affermazioni dei colleghi comunisti. Veramente per capirci dovremmo cambiare vocabolario e linguaggio? Che cosa significa affermare che questa legge pregiudica le riforme? Se fosse così, voterei contro, non farei la relazione per la maggioranza, ma la relazione di minoranza. Non mi pare che obiettivamente abbia questa portata. In effetti, quando si ha il compito di attaccare un certo provvedimento, si va oltre il medesimo e si finisce col cominciare in un modo e con il terminare in un altro. A me pare che la posizione, abbastanza chiaramente polemica, assunta dai colleghi comunisti non sia accettabile, in quanto si risolve inopinatamente in un'astensione, che non è concepibile, considerato che l'onorevole Spagnoli ha affermato che questo è un disegno di legge sbagliato e assurdo. È preferibile, a mio avviso, votare contro le leggi assurde e sbagliate anziché astenersi. Vorrei ricordare quanto è avvenuto per la proposta di legge Breganze, sulla quale i colleghi comunisti del Senato hanno votato a favore essendosi resi conto della sua importanza e assumendo pertanto un atteggiamento diverso dai loro colleghi della Camera. (*Commenti all'estrema sinistra*).

GUIDI. In quella occasione, poiché per l'opposizione della destra era impossibile che il provvedimento fosse approvato, i nostri colleghi del Senato ritennero di votare a favore.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma se era veramente cattivo quel provvedimento, dovevate essere contenti che non fosse approvato.

GUIDI. Ella sa che noi eravamo schierati su una posizione più avanzata.

MARTUSCELLI, *Relatore per la maggioranza*. Ma anche alla Camera la destra si opponeva: potevate darci una mano anche allora. Perché non lo avete fatto? (*Commenti all'estrema sinistra*).

Senza indulgere più alla polemica (del resto se ne è fatta abbastanza), mi pare che i colleghi comunisti in questa occasione si siano fatti prendere la mano dalle circostanze. L'onorevole ministro ricorderà che all'inizio tutti concordavamo. Rileggendo i resoconti delle sedute della Commissione giustizia, si può constatare che era stata raggiunta un'intesa generale su questo provvedimento, come del resto era già avvenuto al Senato, dove i nostri compagni ed amici comunisti avevano votato a favore. Ma ad un certo momento si è cambiato indirizzo, si è partiti in quarta e, con un crescendo che ha raggiunto il suo culmine nell'intervento dell'onorevole Spagnoli, si è fatta marcia indietro. (*Commenti all'estrema sinistra*). Spero che vi ravvediate, onorevoli colleghi comunisti, e votiate a favore.

Ma vi è un altro punto veramente serio e grave. I colleghi comunisti, anche se lo hanno fatto per ragioni strumentali, cioè per muovere un attacco fine a se stesso, hanno detto cose che ci hanno impressionato, come naturalmente capita quando persone di notevoli capacità si propongono il fine di distruggere qualcosa a qualunque costo. Essi hanno infatti affermato che in effetti con questo provvedimento la situazione delle preture sarebbe quasi peggiore di quella dei tribunali. Questo è un argomento molto grave ed importante, che in ogni caso avrebbe dovuto essere esaminato e considerato prima dai loro colleghi del Senato e poi da loro stessi in seno alla Commissione giustizia. Se questo fosse vero, il Governo non avrebbe presentato il disegno di legge e noi non lo avremmo sostenuto.

In effetti noi pensiamo che questa affermazione può essere vera soltanto per qual-

che grande pretura, mentre nel complesso le preture hanno una mole di lavoro certamente meno pesante di quella dei tribunali, della cui congestione ci siamo occupati precedentemente.

Vorrei adesso dare una brevissima risposta all'onorevole Amatucci, il quale ha sostenuto la stessa tesi dei colleghi comunisti (con grande loro soddisfazione) sulla inopportunità di questo disegno di legge.

Questa comunione, diciamo così, si è avuta almeno sul piano dell'attacco mosso al provvedimento. Però l'onorevole Amatucci, a mio modesto parere, è stato molto più chiaro e più preciso dei colleghi comunisti. Infatti, mentre nei colleghi comunisti, nonostante la loro abilità dialettica e oratoria, si notava un certo imbarazzo, quanto meno nel passaggio dalla posizione di favore a quella di avversione, l'onorevole Amatucci invece ha detto molto semplicemente cose importanti e precise, che veramente farebbero essere contrari a questo disegno di legge. Egli ha detto che, poiché il pretore si trova esposto ad ogni genere di pressioni (ha parlato di contrasti, di provvedimenti disciplinari ecc.), la giustizia vera, la giustizia serena è quella amministrata nei grandi centri. È evidente che siamo contrari a questa tesi, come obiezione di fondo e radicale, e certamente saranno contrari anche i colleghi comunisti. Comunque si tratta di una tesi che giustifica in un certo modo l'avversione a questo disegno di legge.

L'onorevole Amatucci ha affermato inoltre che, specialmente nel Mezzogiorno, agli uffici di conciliatore o anche di vicepretore onorario sono preposte persone sprovviste in campo giuridico, poveri lavoratori, onesti commercianti ed artigiani, i quali sono privi della tecnica del diritto e non sono pertanto in grado di assolvere al loro compito. Ripeto: anche a questo argomento siamo contrari per un motivo di fondo, come sono certamente contrari i colleghi comunisti, i quali perdono così un altro sostegno alle loro ragioni di avversione al disegno di legge. Siamo contrari, come abbiamo altre volte già detto in quest'aula, perché il requisito fondamentale di un giudice non è la tecnica giuridica, ma la sua libertà, la sua indipendenza. In tempi remoti, quando si amministrava giustizia attraverso modi e forme primordiali, non esistendo lo scritto e la penna, il giudice non aveva tecnica giuridica, ma quella giustizia era molto spesso ritenuta saggia, apprezzata ed accettata volontariamente da coloro che vi si sottomettevano, mentre in epoca recen-

te, nonostante la presenza di giuristi finissimi che disponevano della tecnica e di tutto lo scibile giuridico, sono stati commessi assassinii, alterando e falsificando processi, come è avvenuto ad esempio da parte della Germania nazista. Erano quelli giudici ai quali mancava l'indipendenza, il senso del legame col popolo. Quindi non è la tecnica giuridica ciò che serve per fare di un uomo un giudice: ciò che serve è l'indipendenza e la libertà del giudice.

Quando nella relazione di minoranza si afferma e si lamenta che non si sarebbe neppure accenato ai grandi temi e non si sarebbe neppure iniziata l'esecuzione della loro soluzione, devo dire all'onorevole Coccia che egli ha dimenticato il provvedimento che va sotto il nome di « legge Breganze ». La proposta di legge Breganze è importante, come voi avete riconosciuto al Senato.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. E riguarda l'ordinamento giudiziario, se non mi sbaglio.

MARTUSCELLI, *Relatore per la maggioranza*. Anche nei consigli giudiziari abbiamo fatto dei passi avanti.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Alla fine mi direte che cosa è la mancata riforma dell'ordinamento giudiziario dal momento che gli strumenti a disposizione già vi sono.

SPAGNOLI. Per la verità vi sono anche altri problemi.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Vi sono altri problemi, ma voi ne parlate come se la questione non fosse stata neanche sfiorata. Tanto è vero che al Senato l'opposizione alla proposta di legge Breganze da un certo settore è venuta con la giustificazione che tale proposta non si poteva emendare perché altrimenti si toccava l'ordinamento giudiziario, la cui riforma doveva essere vista non settorialmente, ma globalmente.

DE FLORIO. Questo lo abbiamo detto anche noi.

MARTUSCELLI, *Relatore per la maggioranza*. Di questo siamo lieti e ne prendiamo atto.

Dobbiamo dire che il significato della « legge Breganze » è notevolissimo perché attua principi che voi condividete con noi: cioè sottrae il giudizio sul giudice alla Casazione ed alle Commissioni nominate prima

dal ministro e adesso dal Consiglio superiore della magistratura e domanda tale giudizio a magistrati eletti dagli stessi magistrati che devono essere giudicati ed elimina la preoccupazione dei magistrati di procurarsi dei titoli, con il turbamento del lavoro giudiziario, per un giudizio globale, invece, sulla personalità del magistrato. In una parola, attenua il concetto della carriera, che è uno degli obiettivi che perseguiamo e anche i colleghi comunisti dicono di perseguire per risolvere i problemi della giustizia.

Mi scuso se non ho forse risposto a tutti i punti: ritengo però di avere illustrato le ragioni per le quali siamo favorevoli a questo disegno di legge. Si tratta di una normale legge di adeguamento monetario; in sostanza essa decentra il lavoro giudiziario — come ha osservato esattamente nel suo intervento l'onorevole Cacciatore —, avvicina la giustizia al popolo, non costringendo i litiganti a rivolgersi al tribunale, ma dando loro invece la possibilità di trattare con giudici a loro più vicini, semplifica e diminuisce il costo delle procedure. Quindi non si capisce perché si debba essere contrari ad una proposta del genere.

Vi è poi un'osservazione di carattere tecnico fatta dall'onorevole Cacciatore, il quale sostiene che, non avendo il disegno di legge ripetuto l'ultimo comma dell'articolo 339 del codice di procedura civile, questo comma potrebbe non essere ritenuto più in vigore. Pensiamo invece che siccome il disegno di legge, come rilevava l'onorevole Breganze, non è formulato in modo da dire: l'articolo *tot* è sostituito dall'articolo *tot*, ma contiene soltanto affermazioni, quando le affermazioni non vi sono, restano in vigore le norme precedenti.

Ripetendo le ragioni del nostro voto favorevole al disegno di legge, ribadiamo che esso non risolve certamente i problemi della giustizia né quelli della disfunzione giudiziaria, però certamente non costituisce nemmeno un pregiudizio per i problemi di fondo e per la loro soluzione: esso rappresenta a nostro parere soltanto l'adempimento da parte del legislatore di un dovere che consiste nel modificare una legge quando è cambiata la realtà. (*Applausi a sinistra e al centro*).

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro di grazia e giustizia.

**REALE, Ministro di grazia e giustizia.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, sono il primo a non dolermi del prolungamento di questa seduta ed anzi ringrazio il Presi-

dente dello sforzo che egli fa e che ci costringe a fare, ma credo mi vogliate giustificare se, per l'immediatezza della mia risposta, oltre che per ragioni di merito alle quali accennerò subito, la mia risposta sarà breve, ed anche disordinata.

Le ragioni di merito della brevità erano — ve lo dico subito — preesistenti a queste difficoltà e stavano nel fatto che non mi sento, non per « viltade », ma per ordine della discussione, di accettare una discussione su tutti i temi che siete andati ad inventare in questa occasione a proposito dell'esame di questo provvedimento, i cui limiti sono stati ben precisati dal Governo.

Qui non si tratta di sfuggire; si è infatti affermato: « Il Governo non ci dà affidamenti », « Il Governo non ci dice che cosa farà di questo o di quest'altro ». Il Governo ha una serie di argomenti sottoposti al suo giudizio, e quando voi stamattina avete elevato, — e giustamente, perché più connesso con la materia — a cardine della discussione l'argomento del giudice di pace, ricordando che v'è stata una commissione ministeriale la quale ha fatto propria la proposta, sia pure dissentendo, circa il modo di nomina, dal relatore che l'aveva proposta, cioè dal professor Sabatini, voi avete ricordato uno degli argomenti che formano oggetto di meditazione e ancora di dubbio da parte del sottoscritto. Ancora di dubbio: poco fa, quando l'onorevole Martuscelli invitava l'onorevole Galdo, polemicamente ma scherzosamente, a presentare le sue proposte, perché è assai più facile criticare che fare scelte, pensavo proprio a questo: non so se ve la sentiate tutti già, benché la proposta sia estremamente interessante (la proposta cioè di istituire un giudice di pace, che poi non è altro che il conciliatore al quale si eleva la competenza), se ve la sentivate, dicevo, fin da questo momento, di accettare una proposta in virtù della quale le cause affidate alla competenza del giudice di pace sono tutte quelle fino a 300 mila lire, e tutte le altre cause — dico tutte — vanno ai tribunali collegiali, i quali non possono che aver sede piuttosto lontana da quei cittadini il cui interesse alla giustizia immediata voi avete giustamente proclamato.

**GALDO.** È una ipotesi fatta da voi. Io non l'ho mai fatta.

**REALE, Ministro di grazia e giustizia.** Non parlo per lei. Avevo citato lei per dire come è più facile porre i problemi che fare le scelte, almeno al mio spirito: si vede che sono indeciso per natura; soprattutto non rie-

sco a far decidere gli altri, come è stato rilevato dai miei oppositori.

Dico che anche questo problema va meditato. So che nel mondo di coloro che si occupano di questi problemi (che purtroppo è un mondo limitato perché il grosso pubblico, come ho avuto tante volte occasione di rilevare, si ricorda di essi quando capitano occasioni clamorose o se ne ricorda nelle sue invettive quotidiane contro le difficoltà pratiche, ma non è nella possibilità di affrontare questi problemi e di fare quelle scelte) la risposta che potremmo avere rispetto al problema sarebbe tutt'altro che univoca. E ciò proprio perché la soluzione assai suggestiva — non dico affatto che debba essere scartata pregiudizialmente, ma anzi che deve essere presa in considerazione — della istituzione di un giudice di pace porta, così come essa viene formulata — e probabilmente in questo momento non poteva essere formulata in modo diverso — alla conseguenza di avvicinare, da un lato, per le piccole cause, la giustizia al popolo, di renderla più funzionale, più distaccata dalle scartoffie, dal diritto scritto, più vicina all'equità; ma dall'altro lato, per le cause di valore superiore alle 300 mila lire, che sono in numero notevole, soprattutto oggi, di allontanare la giustizia dal popolo, di costringere i cittadini a rivolgersi ad una magistratura collegiale, in sedi lontane, con tutte le conseguenze che questo può avere.

DE FLORIO. Ma esiste anche un problema di riforma del codice di procedura.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Parlo della proposta così come è stata formulata; non voglio fare in questo momento l'avvocato del diavolo, non accenno cioè a tutti gli altri problemi che la proposta fa sorgere, anche quanto alla nomina, che da alcuni si sostiene dovrebbe essere elettiva, mentre da altri si sostiene dovrebbe essere fatta dal Consiglio superiore della magistratura. Ora, è facile immaginarsi con quale facilità il Consiglio superiore della magistratura potrebbe nominare questi giudici onorari in tutta Italia. E in base a quali elementi di conoscenza e di valutazione? Sarebbero tutti altri argomenti che potrei portare per dimostrarvi le difficoltà del problema. Ma, come ho detto, non intendo fare l'avvocato del diavolo: ho voluto giustificare soltanto le esitazioni e le perplessità di fronte a questo problema, e anche l'ulteriore meditazione che secondo me è opportuna da parte di tutti a questo riguardo.

Ritorniamo quindi al provvedimento. Devo dire che mi proponevo di non citare affatto, per evidenti ragioni di deferenza ed anche per il desiderio di non mescolarlo alle nostre discussioni, il Presidente della Repubblica. Ma poiché voi lo avete citato, e quasi avete voluto chiedere al discorso che ha pronunciato un incoraggiamento per le posizioni di diffidenza, se non di opposizione, nei confronti di questo provvedimento, mi costringete a ricordare che proprio il Presidente della Repubblica ci ha dato un ammonimento: invece di andare a cercare le difficilissime, le grandi riforme, cominciamo a fare quello che si può fare; e ha anche indicato in modo specifico questo provvedimento che stiamo discutendo, sia pure con i limiti di portata e di efficacia che esso presenta.

La giustificazione di questo provvedimento — è stata ricordata anche dall'onorevole Galdo, il quale, per una maggiore precisione, si è richiamato addirittura al mio discorso al Senato; ed io lo ringrazio della citazione — è la seguente: vi è un problema di adeguamento monetario direi obiettivo, dovuto al fatto che vi è stata una svalutazione, per pareggiare la quale è necessario tale aumento di competenza; ma vi è anche un minore interesse (e questo è un fatto positivo che deriva dallo stato migliore, in generale, della nostra economia, dalla diffusione della ricchezza) a perseguire, attraverso liti, interessi economici di scarsa rilevanza. Vi sono poi le ragioni negative, che io stesso ho indicato e ha ricordato anche l'onorevole Galdo, e cioè che la giustizia costa, che la giustizia è lunga, che la giustizia è difficile. Ma non vi è, tra le due posizioni, quel contrasto che ha voluto rilevare l'onorevole Galdo: il fatto che la giustizia sia lunga, pesante e costosa in Italia — fatto che deploriamo e al quale vanno, devono andare, le nostre cure e le nostre attenzioni — è un fatto obiettivo, che esiste in questo momento, e rappresenta quindi una ragione di più per spiegare come mai il cittadino sia restio a perseguire, mediante il rimedio giudiziario, interessi di scarsa entità. Ecco perché anche di questo si deve tenere conto; e non sarebbe poi neanche necessario tenerne conto, perché, come è stato ricordato qui, basterebbe il semplice adeguamento monetario (visto che nel codice del 1940 il limite di competenza era fissato a 10 mila lire ed oggi siamo arrivati a 750 mila lire, che rappresentano una moltiplicazione per 75, neanche per 100, e per i conciliatori era fissato a 1000 lire e oggi siamo arrivati a 50 mila lire), a giustificare questo provvedimento.

Questa argomentazione, questi limiti del provvedimento hanno reso la soluzione tanto ovvia che in Senato non vi furono discussioni altro che sul *quantum*. Il limite della competenza, fissato dal testo governativo a un milione, dalla Commissione del Senato è stato portato a 500 mila lire per alcune preoccupazioni esagerate circa interessi forensi che sarebbero stati lesi e che non è necessario siano lesi, perché con l'adeguamento delle tariffe si risolvono questi problemi nella maggior parte. In aula, e proprio direi per gli interventi intransigenti del gruppo comunista, che voleva ritornare al testo governativo, siamo arrivati a 750 mila lire.

Anche alla Camera, in Commissione, come è stato ricordato poco fa dall'onorevole Martuscelli, un po' per polemica e un po' per scherzo, ci siamo trovati in una atmosfera idilliaca, fino a quando non è intervenuto il parere autorevolissimo dell'onorevole Guidi, che ha sottolineato le molteplici e innumerevoli connessioni del provvedimento, che, quindi, non si poteva approvare in sede deliberante, così come era stata deferita alla Commissione. (*Interruzione del deputato Guidi*).

COCCIA, *Relatore di minoranza*. Rilegga gli *Atti parlamentari*.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Cari colleghi comunisti, voi avete svolto tutta una argomentazione, alla quale posso rispondere nel modo più autorevole possibile rileggendovi (purtroppo non ho ora il resoconto stenografico) ciò che è stato affermato in Senato dai rappresentanti comunisti.

COCCIA, *Relatore di minoranza*. Abbiamo già risposto. La cosa non ci imbarazza.

MARTUSCELLI, *Relatore per la maggioranza*. Non si dimentichi l'intervento del senatore Gramegna!

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Proprio per riferirmi all'intervento del senatore Gramegna, ricordo che egli ha dichiarato proprio guerra, direi, a questi argomenti dilatori, della insufficienza sul piano generale, ecc. Il senatore Gramegna ha esordito dichiarando che « il gruppo comunista voterà a favore del testo del disegno di legge governativo respingendo le modifiche proposte nei confronti dell'articolo 1 dalla II Commissione permanente. Tale decisione è motivata dalla convinzione che il provvedimento di iniziativa governativa, anche se non riuscirà a risolvere il problema della sollecita definizione delle numerose cause che vengono pro-

mosse innanzi ai tribunali, tuttavia potrà notevolmente contribuire alla sua soluzione con il decentrare una gran mole di lavoro dai tribunali ai pretori e ai conciliatori ». E segue tutta una argomentazione per dimostrare la fallacia degli argomenti di coloro che si opponevano a questa impostazione.

Ora, finché voi cercate di evadere verso i grandi problemi, la risposta è quella che vi ho dato, cioè che occorre cominciare a fare anche le piccole cose; ma quando arrivate a dire, come è stato detto in quel crescendo rossiniano che è stato sottolineato, che questa legge non soltanto è insufficiente, ma è anche dannosa, è una stortura (vi potrei ripetere tutto quello che è stato detto qui perché l'ho annotato;...

SPAGNOLI. Potrete constatare in futuro che è dannosa.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. ...è stato detto che è una stortura, che è una legge di stabilizzazione peggiorativa — questo lo ha detto precisamente l'onorevole Spagnoli —, che è una legge assurda, che peggiorerà la situazione; quando voi dite questo, lasciatemi constatare che la dialettica interna del movimento comunista è molto lata...

SPAGNOLI. E ve ne lamentate?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. ...e me ne rallegro. Soltanto che, però, questo avviene solo fra diverse sedi parlamentari e solo a proposito dei problemi della giustizia.

SPAGNOLI. Ci rimproverate sempre e in qualunque caso; se siamo d'accordo ci rimproverate, se non siamo d'accordo ci rimproverate.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono lietissimo, dicevo. Mi limito a fare questa constatazione. ✕

Quanto al fondo del problema, credo di aver poco da aggiungere dopo averne delimitato la portata. Rispetto alla questione del giudice di pace e alle ragioni di meditazione che il problema secondo me necessita da parte di tutti, mi sono intrattenuto all'inizio di questo intervento.

Siccome sono stati qui richiamati dall'onorevole Galdo (e ciò mi potrebbe risparmiare la citazione) i dati da me citati in Senato, devo dire che purtroppo questi dati sono limitati, e senza colpa di alcuno. Ciò dipende dai servizi statistici che, purtroppo, per ragioni obiettive, arrivano tardi a fare queste rilevazioni. I dati del 1961, che sono i soli che possediamo, e li possediamo per categorie

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 LUGLIO 1966

fino ad un milione (e quindi non possiamo stabilire che cosa avviene fino a 750 mila lire), ci dicono questo: delle sentenze di tribunale, che nel 1960 erano state 26.553, ne passerebbero (con la competenza a un milione) 16.303 ai pretori, e di quelle del 1961, che erano state 26.980, ne passerebbero 16.167 ai pretori. I pretori perderebbero poi a loro volta 19.647 sentenze per il 1960, e 17.481 per il 1961, a favore dei conciliatori con la elevazione della competenza a 50 mila lire. Questi sono i dati.

È stato qui osservato che noi (scusate la espressione banale o volgare) chiudiamo un buco e ne apriamo un altro, perché liberiamo i tribunali e carichiamo i pretori. Ma, a parte l'osservazione ovvia, che altri ha già fatto, per cui il lavoro di un tribunale viene diviso in numerose preture (perché non è che passi da un tribunale ad una pretura, ma da un tribunale a tante preture), devo dare una risposta a tutti coloro che, soprattutto con riferimento alle preture delle grandi città, hanno giustamente sottolineato l'aggravamento del lavoro e i problemi di funzionamento che ne derivano. È evidente che a seguito di questo spostamento bisognerà provvedere anche a rinforzare i quadri di coloro che amministrano la giustizia presso le preture, diminuendo il numero dei magistrati addetti ai tribunali. Ma questo è anche uno degli scopi e comunque uno dei risultati del provvedimento! Avremo quindi inconvenienti ai quali dovremo cercare di ovviare.

E qui apro una parentesi per rispondere all'onorevole Galdo che non sono in grado di controllare in questo momento se sia esatta la notizia delle vacanze di 20 pretori alla pretura di Napoli. Ma se fosse esatta, la cosa meriterebbe evidentemente la nostra attenzione e, benché non sia problema di competenza del Ministero ma (come l'onorevole Galdo sa) di competenza del Consiglio superiore, dovremmo richiamare il Consiglio superiore della magistratura a considerare le difficoltà di questa situazione.

VALIANTE. Si tratta di uditori e di vicepretori che sono stati collocati. Napoli è una sede molto richiesta.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Sì, credo che sia stato già rimediato con l'ultima assegnazione. In ogni modo la questione è degna di esame.

Quanto alle osservazioni specifiche, a proposito della affermazione dell'onorevole Amati, secondo cui non si può andare innanzi

ai pretori perché innanzi ai pretori le difficoltà dell'ambiente rendono difficile l'amministrazione della giustizia, mi limito a rilevare che, anche se questo fosse vero per qualche situazione, sarebbe un argomento che provverebbe troppo e porterebbe proprio a capovolgere quell'impostazione sulla quale si sono tanto soffermati tutti coloro che hanno auspicato l'introduzione del giudice di pace. Ciò porterebbe infatti ad allontanare, anziché avvicinare, la giustizia dal popolo, per la preoccupazione che nei piccoli ambienti, dove questa vicinanza si verifica, l'ambiente stesso possa influire negativamente sulla condotta dei pretori. Avrei confutato più ampiamente queste argomentazioni, ma ciò è già stato fatto dal relatore per la maggioranza.

Vorrei infine toccare un ultimo problema specifico, posto dall'onorevole Cacciatore, cui del resto è stato già risposto dal relatore per la maggioranza. Avevo rassicurato personalmente su questo punto l'onorevole Cacciatore ma desidero farne cenno ulteriormente per togliere ogni dubbio in proposito. L'onorevole Cacciatore si è preoccupato della inappellabilità delle sentenze del conciliatore per difetto di giurisdizione o di competenza. Mi sembra che le cose siano rimaste immutate poiché è stata solo elevata, nell'articolo 339 del codice di procedura civile, l'inappellabilità generale per valore, a 20 mila lire. Il resto della norma, ripeto, rimane immutato.

Ecco dunque, onorevoli colleghi, approfittando anche della brevità del tempo a mia disposizione, che la mia replica è stata brevissima: confermo i limiti di questo disegno di legge, confermo che dalla legge ci attendiamo un miglioramento della situazione e confermo che comunque, anche sul piano di un semplice adeguamento valutario, il provvedimento avrebbe meritato di giungere più presto all'approvazione del Parlamento, essendo ormai passati oltre due anni dalla sua presentazione al Consiglio dei ministri prima, e alle Camere poi.

Mi auguro quindi che la Camera voglia approvare questo disegno di legge restando inteso che l'attenzione del Governo, come del Parlamento, debba continuare ad essere dedicata ai problemi di fondo della giustizia. (*Applausi a sinistra e al centro*).

PRESIDENTE. Qual è il parere del Governo sull'ordine del giorno Mariani?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo lo accetta a titolo di raccomandazione.

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 20 LUGLIO 1966

PRESIDENTE. Poiché i presentatori non sono presenti, si intende che abbiano rinunciato alla votazione del loro ordine del giorno.

Si dia lettura degli articoli (identici nei testi del Senato e della Commissione), che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò successivamente in votazione.

FRANZO, *Segretario*, legge:

## 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 ».

(*È approvato*).

## 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 ».

(*È approvato*).

PRESIDENTE. Il disegno di legge sarà votato a scrutinio segreto in altra seduta.

**La seduta termina alle 14,15.**

---

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. VITTORIO FALZONE

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO