

(N. 339)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori COSATTINI, NOBILI, BERTINI, DI GIOVANNI, MARANI, FILIPPINI, PICCHIOTTI, GASPAROTTO, BERGMANN, MANCINI, MILILLO, BERLINGUER, CALDERA, LANZETTA, TESSITORI, PROLI, GRISOLIA e PRIOLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MARZO 1949

Provvedimenti straordinari per rimuovere i gravi intralci derivati dalla guerra nel funzionamento degli uffici giudiziari.

ONOREVOLI SENATORI. — 1. Da ogni parte si elevano vive doglianze per le tristissime condizioni in cui si svolge la vita giudiziaria in Italia. Senonchè le proteste per quanto vivaci e ripetute da troppo si susseguono invano e la situazione generale è giunta a tal punto da apparire veramente insopportabile. Non è esagerazione dire che nel Paese va diffondendosi l'amara persuasione di un vero e proprio fallimento dello Stato nella sua più alta e necessaria funzione: quella di amministrare la Giustizia.

2. In tutti gli uffici da tempo vanno accumulandosi, malgrado il travaglio dei magistrati, masse paurose di procedure arretrate. Le cause civili si trascinano per anni e la mancata sollecita composizione dei conflitti di interessi che ne consegue deprime gravemente l'etica dei negozi, favorendo le avventatezze e la malafede, con deleterie ripercussioni sui traffici, sul credito e su ogni rapporto della vita sociale.

L'aridità delle statistiche forse non riesce a mettere in sufficiente risalto la dolorante realtà della situazione, sebbene i dati che ne

emergono possano dirsi di perentoria eloquenza. Si veda. I procedimenti civili pendenti a fine anno erano:

	1938	1947	1948 1° semestre
Preture . . . . .	89.906	107.77	119.284
Tribunali . . . . .	62.967	125.515	142.046
Corti Appello . . . . .	12.327	8.554	8.839
Corte Cassazione . . . . .	4.449	5.995	6.281

Quindi rispetto all'anteguerra, quando le cose già andavano male, la mole del disservizio risulta più che raddoppiata, dovendosi avvertire che le modeste pendenze nelle magistrature superiori sono frutto del mancato funzionamento di quelle di primo grado.

Si possono inoltre aggiungere i significativi vertici di alcune punte: avanti al tribunale di Roma, — e siamo alla capitale! — le pendenze civili salgono a oltre diciottomila, con un carico assurdo di 300 processi per ciascun giudice istruttore. Simili cifre si toccano in

altri grandi tribunali. A Venezia vi sono cause che attendono la designazione dell'istruttore dal 1942 e dal 1943 e a ciascun giudice dovrebbe demandarsi la trattazione di oltre 400 processi.

3. Il quadro poi si colora delle luci di un dramma angoscioso nel campo dei giudizi penali, che incidono duramente sulla libertà di migliaia e migliaia di cittadini in attesa di conoscere la loro sorte e con la loro quella della pace e spesso dei mezzi di vita delle loro famiglie. Le esigenze elementari della nostra vita civile sono profondamente offese dal ristagnare penoso delle istruttorie, per il quale la detenzione preventiva, ad onta del buon volere dei giudici, si protrae a danno di prevenuti non di rado oltre la pena poi loro irrogata, quando non sbocchi addirittura in sentenze di assoluzione. Non è ammissibile che a ciò non si trovi pronta riparazione, rimuovendo ogni ragione di ritardo e di lentezza, sì che in nessun caso si eccedano le strette necessità delle istruttorie.

La mussulmana sopportazione con cui il malanno sino ad ora è stato coperto indurrebbe a pensare che molti non abbiano esatta nozione della sua entità. Eppure le statistiche denunciano al 30 giugno 1948 su 66.299 detenuti ben 40.885 detenuti giudicabili.

Di questi dati è apparsa un'eco anche nella stampa, ma passò tra l'indifferenza, mentre non si può notare senza sdegno che fra tutti i reclusi quasi due terzi sono in attesa di giudizio!

Anche in materia, a illustrare il progressivo aggravarsi della situazione giova il raffronto con quella prebellica. Le pendenze dei procedimenti penali a fine anno erano:

	1938	1947	1948 1° semestre
Preture . . . . .	265.259	332.721	297.572
Procure . . . . .	62.144	182.858	148.370
Uffici Istruzione . . . . .	24.074	124.832	145.921
Tribunali . . . . .	43.644	94.189	95.162
Corti Appello . . . . .	6.271	12.949	13.575
Corti Assise . . . . .	882	2.985	3.054
Corti Cassazione . . . . .	4.758	11.656	--
<b>Totali . . . . .</b>	<b>458.440</b>	<b>818.054</b>	<b>754.314</b>

Ciò costituisce inequivoca testimonianza di deplorabili errori.

4. Le cause di questi estremi sono indubbiamente molteplici. Non si può contestare che sulla disfunzione, già da tempo cronica di tutti gli ordinamenti giudiziari, hanno da ultimo sinistramente pesato le rovine e gli sconvolgimenti, che il turbine della guerra ha rovesciato su ogni branca della vita sociale.

Inoltre, per quanto riguarda la giustizia civile, certo nocque la introduzione del nuovo Codice di procedura che, pur rappresentando un notevole sforzo di elevamento del rito verso i postulati ultimi della scienza processuale, fu avventatezza esporre allo sbaraglio di un esperimento in condizioni di tanto clamorose deficienze, massime quando la sua attuazione presupponeva considerevole larghezza di attrezzature, di personale e di uffici.

Ma nella ricerca delle cause, sopra ogni altra constatazione, deve indicarsi con la maggiore severità, — in quanto manifestazione di una delle più inescusabili manchevolezze della organizzazione della nostra vita pubblica, — la gravissima insufficienza dei magistrati e del personale delle cancellerie, in ispreto alle elementari necessità della più modesta vita giudiziaria.

Non può infatti apprendersi senza un moto di protesta la deficienza di ben 1.013 unità sugli effettivi che la legge fissa in 4.975 unità: cioè a dire più del 20 per cento! Con che è indicata per sé la fonte di un quinto delle penosissime conseguenze dell'eclissi della giustizia, di cui il paese tanto si duole.

Ma questo non è nulla! Occorre gettare l'allarme e a piena voce denunciare alla coscienza nazionale altra maggiore e inaudita enormità. Il ruolo di quei 4.975 magistrati, — a cui 46 milioni di abitanti dovrebbero tranquillamente affidare l'ufficio di perseguire le responsabilità per i delitti e, se del caso, salvare il loro onore e i loro averi — rimonta nulla meno che al 1890!

Non troviamo parole adeguate per qualificare un tal fatto. Basterà ricordare che allora non solo la popolazione era un terzo inferiore all'attuale, ma la vita dello Stato era contrassegnata da una grande penuria di mezzi, modestissimo era il tenore della nostra economia, poverissimi i traffici commerciali e industriali,

ignote le assicurazioni sociali, in embrione il diritto del lavoro, insignificante la circolazione stradale. Inoltre in quel tempo la funzione della magistratura non era appesantita, e diremmo sabotata, da mille aberranti disposizioni finanziarie, annonarie e di polizia, che la portano a dover intervenire quasi in ogni campo della nostra attività quotidiana.

5. Non giova certo obbiettare che trattasi di colpe remote, poichè l'avervi persistito è sempre pervicacia. Nè è dato nascondere che questa situazione di inerzia, di fronte a esigenze tanto impellenti, investe gravemente anzitutto la responsabilità immediata del Governo, ma non meno perentoriamente incide su quella del Parlamento, che se ne renderebbe complice, ove persistesse ad adagiarsi passivamente e non si studiasse di cercarvi riparo, valendosi della potestà di iniziativa che la Costituzione gli attribuisce.

Si impone pertanto l'adozione di provvedimenti urgenti, diretti ad eliminare il grave carico dei procedimenti arretrati e la deficienza dei magistrati, che, come si è dimostrato, ne è la causa prima e, di fronte a tanto allarme, non può esitarsi dal ricorrere a mezzi straordinari, anche fossero onerosi e non del tutto scevri di difficoltà di attuazione e di possibili inconvenienti.

6. Questo compito modestamente si propone di concorrere ad assolvere la proposta di legge che presentiamo.

Non si intende per questo mezzo inserire nell'ordine dei magistrati un personale raccogliaccio, tratto dal Foro, senza la salvaguardia di esami e di concorsi e con una cernita a rovescio, spesso al di fuori di ogni minima preparazione e delle esigenze di adeguate esperienze. Ognuno conosce quali danni siano derivati da precedenti analoghi, non da altro giustificati che dalla necessità e anche di recente imprudentemente adottati, aprendo le porte dei tribunali a postulanti, ai quali, in luogo dei sussidi e degli aiuti invocati, è stato attribuito uno scanno di magistrato!

Per affrontare il problema con decisione di iniziative non vi è altro mezzo immediato che riconoscere ai magistrati stessi, attraverso ai loro organi gerarchici, la facoltà di chiamare a collaborare con loro, nell'adempimento di determinati atti della loro alta funzione, quegli avvocati che, nel loro incontrollato apprezza-

mento, ravvisassero degni di sedere accanto a loro.

All'effetto nell'articolo 3 sono specificate le modalità con cui, mediante elezioni, dovrebbero formarsi i ruoli degli avvocati che, in veste di assessori, potrebbero essere chiamati a quell'onore.

Tale chiamata investirebbe di un ufficio obbligatorio da prestare temporaneamente per turni, verso adeguata retribuzione, nell'ambito ristretto della trattazione di particolari procedimenti, per lo svolgimento di specifiche incombenze, o per un numero limitato di udienze (articoli 1, 2, 4).

È ovvio che nella richiesta dell'ufficio debba essere tenuto conto della residenza di chi sia chiamato a prestarlo e così dei suoi precedenti inderogabili impegni professionali e altrettanto delle ragioni di incompatibilità, che eventualmente fossero denunciate (articolo 5).

Il concorso dell'opera degli assessori potrà essere utilizzato unicamente in apposite sezioni specializzate, da costituirsi presso i singoli uffici giudiziari. A queste sarà demandata solamente la trattazione delle cause civili arretrate nelle quali, dopo la iscrizione a ruolo, per oltre sei mesi non siano stati compiuti atti di procedura, e purchè concernano controversie, nelle quali l'intervento del giudice abbia una prevalente funzione di valutazione obbiettiva o tecnica dei fatti, o che per la loro intrinseca semplicità non esigano particolare esperienza di giudizio. Si ritengono tali quelle elencate nell'articolo 6.

Per far fronte a situazioni di particolare emergenza è disposta la possibilità di una più razionale sistematica utilizzazione temporanea dei pretori onorari come assessori o supplenti anche nei tribunali e nelle Corti d'appello, attribuendo ai primi presidenti delle Corti di appello facoltà di proporre la nomina per chiamata. Non occorre dire, come giustizia e democrazia esigono, verso congrua retribuzione (articolo 7).

Le soluzioni prospettate in questo disegno è ovvio debbano preliminarmente essere dirette a risolvere in particolare le tristissime condizioni in cui versano le procedure penali e all'uopo nel progetto è stata prevista la possibilità di interventi con assai maggiore larghezza.

Le proposte che indichiamo in questo disegno hanno numerosi analoghi precedenti nella legislazione patria e in quella comparata e traggono la loro ragione dalle gravi e contingenti necessità enunciate, non altrimenti superabili che con la coraggiosa adozione di mezzi di eccezione.

In questo senso è da ricordare essere stato riconosciuto, sovente con sentimento di ammirazione, il contributo di sacrificio e di devozione alla giustizia dato da molti avvocati, prestando per anni dopo la liberazione, opera fattiva di collaborazione nel funzionamento delle Corti di assise straordinarie, testè cessate (articolo 10 decreto-legge 22 aprile 1945, n. 142).

I proponenti sono certi che il Foro risponderà volenterosamente all'appello che, secondo

questo disegno, gli sarà rivolto e saprà assolvere con costante scrupolo e alto senso di responsabilità e dignità la nobile nuova funzione, a cui sarà chiamato.

Lo assisterà sempre la sua tradizione di indefessa abnegazione di fronte alle esigenze superiori dell'interesse generale, nella coscienza di utilmente concorrere, anzitutto, a sollevare le sorti di tanti cittadini privati della libertà ed a accelerare poi la sistemazione di pressanti interessi di larga estensione.

Contribuirà così a restituire al Paese almeno un po' della fiducia nella amministrazione della giustizia, ora tanto depressa, e anche recherà indirettamente un modesto sollievo alle prospettive professionali, da troppo gravemente deluse per la stasi delle procedure.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

È data facoltà ai primi Presidenti delle Corti di appello di demandare funzioni di assessori giudiziari ad avvocati esercenti nella rispettiva circoscrizione, per costituire sezioni specializzate negli uffici giudiziari dipendenti, allo scopo di eliminare celermente il grave carico delle procedure arretrate civili e penali.

## Art. 2.

Agli assessori sono attribuite temporaneamente le funzioni di magistrati negli uffici a cui siano chiamati, limitatamente agli incarichi specificatamente loro deferiti.

Non potranno però far parte di collegi giudicanti in numero maggiore di due per ciascun collegio, rimanendone sempre riservata la presidenza a un magistrato.

## Art. 3.

Per la scelta degli assessori necessari saranno formati appositi ruoli per la giurisdizione di ciascun tribunale e un ruolo speciale per ciascuna Corte d'appello, da approvarsi con decreto del Ministro della giustizia, su proposta del primo Presidente delle Corti d'appello.

Le designazioni relative seguiranno su voto, espresso dai magistrati addetti a ciascuna Corte d'appello ed a ciascun tribunale rispettivamente convocati in assemblea plenaria, quest'ultimi unitamente ai pretori della circoscrizione, sentito il parere dei Consigli degli Ordini forensi, che saranno rappresentati in dette assemblee dal presidente e dal segretario.

## Art. 4.

Il primo presidente della Corte d'appello, esaminate le richieste degli uffici dipendenti, invita a turno gli assessori compresi nei detti ruoli ad assumere le funzioni di magistrati nelle sezioni, cui ritiene destinarli.

Indica loro all'uopo i giorni delle udienze

loro assegnate e, per i tribunali e le Corti d'appello, le parti e l'oggetto dei giudizi in cui dovrebbero prestare l'opera loro.

## Art. 5.

Nella attribuzione di tali incarichi agli assessori dovrà tenersi conto della loro residenza, delle ragioni di incompatibilità che fossero per denunciare e dei precedenti inderogabili impegni professionali che dimostrassero.

## Art. 6.

Gli assessori sono ammessi a cooperare alla amministrazione della giustizia nelle sole sezioni specializzate che andranno a costituirsi: presso le Corti d'appello e i tribunali civili per la trattazione delle cause iscritte a ruolo da oltre sei mesi, senza che il procedimento abbia avuto seguito, e vertenti in materia di alimenti, locazioni di fondi rustici e urbani, responsabilità civile derivante dalla circolazione stradale, controversie circa le qualità o i difetti di merci, derrate, o animali venduti, nonché controversie del lavoro e delle assicurazioni sociali.

presso le Corti d'appello e i tribunali penali per le istruttorie e i giudizi contro detenuti o concernenti reati avvenuti da oltre un anno, per cui sia comminata una pena non eccedente i sei anni di reclusione.

## Art. 7.

Il primo presidente della Corte d'appello, ai fini della presente legge può demandare a detti assessori funzioni temporanee di vicepretori onorari.

Può anche, su domanda degli stessi, proporre al Ministero della giustizia la nomina a vice pretori onorari per destinarli a supplenze, per un periodo non superiore a sei mesi, anche nei posti di giudice di tribunale e di consigliere di Corte d'appello risultanti vacanti nei ruoli.

## Art. 8.

Le prestazioni richieste ai sensi della presente legge sono obbligatorie e sono retribuite in ragione di vacanze o sotto forma di assegni

temporanei nei modi, misure e garanzie che, secondo il regolamento, saranno determinate dal Ministro della giustizia, su proposta dei primi presidenti delle Corti d'appello, sentiti gli Ordini professionali.

Art. 9.

Il primo presidente della Corte d'appello è altresì autorizzato a disporre per l'assunzione del personale avventizio straordinario indi-

spensabile al funzionamento delle cancellerie per la definizione delle pendenze arretrate.

Art. 10.

Le disposizioni precedenti cesseranno non appena l'arretrato degli uffici sia stato eliminato e comunque col 31 dicembre 1950.

Il Governo è autorizzato a proporre le necessarie variazioni di bilancio per l'applicazione della presente legge ed a emanare le opportune disposizioni di attuazione e regolamentari.