

(N. 1537-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE SPALLINO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

di concerto col Ministro del Tesoro

NELLA SEDUTA DEL 13 GIUGNO 1956

Comunicata alla Presidenza il 20 settembre 1956

Delega al Governo per la emanazione di norme relative alle circoscrizioni territoriali e alle piante organiche degli uffici giudiziari

ONOREVOLI SENATORI. — Discutendosi nel giugno scorso lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, il Ministro guardasigilli, onorevole Moro, nel confutare dinanzi al Senato alcune delle critiche sollevate contro il bilancio, al riguardo delle circoscrizioni e della migliore utilizzazione dei magistrati, così testualmente si esprimeva:

« L'altro nostro sforzo è indirizzato a distribuire meglio i magistrati tra i vari uffici.

In questo senso ho avuto il piacere di presentare proprio all'inizio di questo dibattito, avendo anche sentito le voci che si erano levate in proposito nella Commissione di giustizia, una legge di delega al Governo perchè esso ridistribuisca i magistrati ed eventualmente corregga alcune circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari.

« Gli onorevoli colleghi vedranno quali sono i criteri secondo i quali, a nostro avviso, la de-

lega dovrebbe essere esercitata. Si tiene conto delle esigenze delle popolazioni interessate, ma si tiene conto anche della mole del lavoro che si è concentrata in certi uffici. Ci vuole un certo equilibrio nell'adoperare l'uno e l'altro criterio senza di che potremmo arrivare a soluzioni aberranti. Accolgo l'augurio rivolto dal senatore Granzotto Basso che ci ha invitato alla severità.

« Speriamo che egli ci aiuti ad essere resistenti, tetragoni a tutte le richieste di conservazione che ci verranno dagli onorevoli colleghi di entrambi i rami del parlamento.

« Comunque, per tranquillizzare, io non ho previsto in questo disegno di legge soppressioni di Tribunali. Quindi una prima tranquillizzazione, sia pure a opera della revisione, è già prevista.

« Spero di essere aiutato nella soppressione di alcune Preture da tempo non coperte da titolare.

« Se noi riuscissimo a sopprimere qualche pretura, veramente ci accingeremmo invano a questo nostro lavoro di ridistribuzione. Poichè peraltro da tante parti è stata chiesta la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, io spero di poter camminare su questa strada ».

Puntualmente, quindi, il Ministro, di concerto con il Ministro del tesoro, ha presentato questo disegno di legge che si ispira ai concetti più sopra riportati.

A parere del relatore (condiviso dalla quasi unanimità dei membri della 2^a Commissione) il disegno di legge merita nel suo complesso l'approvazione del Senato.

Molte e decisive sono le ragioni che ne consigliano l'accoglimento.

Come è noto le circoscrizioni territoriali attualmente esistenti risalgono al lontano 1941, quando, approvandosi l'ordinamento giudiziario con decreto 30 gennaio 1941, n. 12, furono ad esso annesse (articolo 5) le tabelle A, B, C con le elencazioni delle sedi di Corte d'appello, dei Tribunali e delle Preture. Nel 1941 la popolazione italiana era composta da 44.986.000 unità; secondo i dati forniti dall'Istituto centrale di statistica nel bollettino mensile del luglio 1956, la popolazione del nostro Paese è attualmente di 48 milioni e 112 abitanti.

È evidente che l'accrescimento di popolazione ha generato nuovi bisogni. Plaghe che

allora avevano una determinata economia, l'hanno ora trasformata, in armonia con lo sviluppo agricolo, commerciale, industriale o artigianale della Nazione; città che nel 1941 per diverse ragioni avevano una importanza, ora ne hanno una diversa. E nel frattempo sul suolo d'Italia si è combattuta una guerra orribile, che ha sconvolto, non solo materialmente, buona parte delle nostre contrade, e che ha imposto a tutti di adeguarsi, nell'opera di ricostruzione, ai tempi e alle situazioni, anche topografiche, del nuovo mondo italico. E la Costituzione, permettendo la creazione delle Regioni, postula le modifiche. Il problema, del resto, di una oculata e limitata revisione delle circoscrizioni giudiziarie è stato presente a quasi tutti i relatori ai bilanci della giustizia dal 1949 in avanti.

Difatti di questo si occupava il compianto senatore Bertini nella sua relazione al bilancio della giustizia del 1948-49, scrivendo che « tra le circoscrizioni, bisogna essere giusti, le Preture meritano una speciale menzione, e il rigore dei criteri può essere derogato per loro in tanti casi nei quali condizioni accidentate di località o altre esigenze sociali subentrino a raccomandarne la costituzione.

« Nè con questo conviene abbandonare la dovuta cautela, affinchè le sedi di nuova istituzione abbiano a conseguire realmente una propria capacità di sviluppo e di aderenza ai bisogni effettivi della istituenda circoscrizione ».

Di rincalzo il senatore Bo, nella relazione al bilancio 1950-51, aggiungeva che « la creazione di nuovi uffici giudiziari, se poteva appagare interessi locali od orgogli provinciali magari spiegabili, non era consigliabile anche per ragioni di economia, con la sola eccezione del problema delle Preture che poteva essere considerato a sè e suggerire una deroga alla regola di una assoluta severità in materia, con speciale riguardo alle Preture di montagna ».

E al senatore Bo faceva eco il senatore De Pietro, nella relazione al bilancio 1951-52 scrivendo che: « È opinione generale che sarebbe desiderabile una revisione delle circoscrizioni giudiziarie: è convinzione altrettanto generale che si tratta di compito oltremodo difficile e ingrato.

« Ma la difficoltà del compito non sarebbe motivo buono a giustificare l'inerzia, se la ri

forma è reclamata da ragioni superiori alle circostanze consuete.

« Vale a dire la convenienza di migliorare il servizio giudiziario laddove difetta, anche a costo di soppressione di sedi inutili o languenti

In verità e in senso contrario, non sono mancate istanze per il ripristino di uffici in altro tempo soppressi: il più delle volte cotale istanze appaiono ragionevoli, poichè ingiusta era stata la soppressione ».

Dopo il senatore De Pietro, il senatore Spalino, nella relazione al bilancio 1953-54, osservato che la divisione dei poteri è garanzia di libertà e di giustizia, e che una revisione delle circoscrizioni giudiziarie non era dilazionabile, scriveva: « troppe cose sono mutate in Italia dal 1923 ad oggi: entità della popolazione, ubicazione degli agglomerati sociali, viabilità e aumento dei mezzi di comunicazione e velocità di essi, intensità e natura dei rapporti industriali, sociali ed economici. A questi mutamenti deve adeguarsi anche il sistema delle circoscrizioni giudiziarie, agli effetti stessi della migliore distribuzione dei magistrati e del lavoro ».

A sua volta il senatore Magliano, nella relazione al bilancio 1954-55, osservava che « da molti si è più volte affermato che una revisione delle circoscrizioni giudiziarie con la soppressione di uffici che hanno scarsità di lavoro e una più razionale loro distribuzione, possa eliminare parecchi degli inconvenienti lamentati.

« Là dove la scarsità di mezzi di comunicazione, particolari situazioni locali, economia di spese per le parti e per l'Erario, e sopra tutto il dovere di avvicinare la giustizia al popolo, appaiono elementi preponderanti di giudizio, non dovranno essere statistiche a consigliare dannose soppressioni, ma invece le vere necessità sociali e civili dell'amministrazione della giustizia a dover prevalere. Riesame dunque ma con ponderata e obbiettiva valutazione di tutti gli elementi, specie di quelli di ordine morale e sociale ».

Come si vede, il Senato ha sempre auspicato una sia pur limitata revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Ciò risponde a criteri di giustizia e di opportunità non solo per adeguare gli uffici giu-

diziari alla reale importanza odierna delle diverse città, ma anche per correggere eventuali errori in cui si fosse incorsi nel 1941 e precedentemente, e soprattutto per meglio disporre, valutati i risultati ottenuti nelle diverse sedi e nei diversi uffici allora stabiliti, una migliore e più razionale distribuzione di tali uffici.

Non si tratta, come è chiaramente detto nella relazione ministeriale al disegno di legge, di porre in attuazione un piano generale per il riassetto delle circoscrizioni giudiziarie, ma di un provvedimento che mira unicamente ed esclusivamente ad adeguare gli uffici giudiziari alla presente situazione generale del Paese.

Tuttavia è prevedibile che le resistenze non saranno poche, avendo il disegno di legge lo scopo di modificare le circoscrizioni giudiziarie (articolo 2) mediante l'aumento o la diminuzione del territorio compreso nelle circoscrizioni attuali, secondo la necessità di ampliare la competenza territoriale di determinati uffici, o di diminuirla per dar vita a nuovi organi, con specifico riguardo alle Preture.

Ma è compito del Parlamento porsi al di sopra degli interessi particolaristici, per dare al Paese circoscrizioni giudiziarie rispondenti effettivamente alle odierne realtà, in un disegno armonico e razionale.

All'uopo è quanto mai opportuna la disposizione di cui all'articolo 1 del disegno di legge, con la quale si chiede di approvare una delega triennale al Governo, per apportare le modifiche che si riterranno necessarie alle circoscrizioni giudiziarie e alle piante organiche degli uffici giudiziari.

Una tale disposizione rispetta non solo il precetto di cui all'articolo 108 della Costituzione, in virtù del quale le norme sull'ordinamento giudiziario sono stabilite con legge, ma anche il precetto contenuto nell'articolo 76 della stessa Costituzione, per il quale non può essere delegato al Governo l'esercizio della funzione legislativa, se non con la determinazione di principi direttivi limitatamente ad un tratto di tempo e ad un oggetto ben definito.

L'istituto della delega in materia legislativa ha avuto in passato, e anche oggi, oppositori numerosi e agguerriti, sostenendosi che *delegatus delegare non potest*, ma l'opposizione non ebbe fortuna neppure tra i Costituenti, i quali,

considerando giustamente che il Parlamento è l' « organo a mezzo del quale il popolo esercita la sua sovranità nel campo legislativo », ripudiavano la tesi essere il Parlamento il delegato del popolo, accettando invece il principio della ammissibilità della delega legislativa, sia pure sotto determinate condizioni. Del resto della delega legislativa s'è fatto uso in ogni tempo. Tanto è vero che il Parlamento italiano, prima ancora dell'avvento al potere del fascismo, quando si trattò di modificare alcune disposizioni del Codice penale, sostanziale e processuale, e di apportare modificazioni e aggiunte al Codice civile delegò con legge 24 dicembre 1925, n. 2260, il Governo a provvedere e fare quanto era necessario per la riforma dei codici.

La delega, dunque, può essere concessa nei limiti di tempo e per gli scopi indicati nell'articolo 1 del disegno di legge. Attenersi tutti, Parlamento e Governo, alle precise disposizioni dell'articolo 76 della Costituzione, è un obbligo costituzionale, al quale nessuno può derogare.

Questo dal punto di vista del rispetto alla Costituzione.

Dal punto di vista pratico è evidente che solo una Commissione, composta di non molti elementi, può condurre in porto una simile riforma, e ciò per ragioni di tecnica legislativa, e di opportunità.

Pertanto è pure da approvarsi l'articolo 5 del disegno di legge che prevede l'istituzione di una Commissione mista di sei senatori, sei deputati e sei magistrati nominati dal Ministro di grazia e giustizia, con l'incarico di esprimere il proprio parere in ordine ai diversi decreti, aventi valore di legge ordinaria, riguardanti modificazioni di circoscrizioni giudiziarie e la soppressione di Preture ora esistenti o l'istituzione di nuove Preture.

Forse il tempo assegnato alla Commissione per dare il parere (mesi quattro) è, ad avviso del relatore, eccessivo. Bisognerebbe ridurlo a soli due mesi, e ciò non solo per evitare pressioni, resistenze, intralci, ecc., ma anche per la ragione che trattandosi di un semplice parere, il termine di sessanta giorni, appare più che sufficiente.

Sarà invece opportuno chiarire, nel corso della discussione, se il parere della Commis-

sione sarà vincolante o meno per il Ministro, e se il Ministro presiederà di diritto la Commissione.

Se cioè il parere della maggioranza della Commissione fosse contrario, potrà il Ministro emettere egualmente il decreto?

È assolutamente pacifico, all'incontro, che, trascorso il termine assegnato alla Commissione senza che essa abbia dato il parere, il decreto potrà venire senz'altro emanato.

La questione, per quanto non di decisiva importanza, ha aspetti delicati, trattandosi di stabilire quali sono le funzioni e i poteri della Commissione.

Nell'istituire questa, il Ministro si propone di utilizzare il contributo prezioso di dottrina e di esperienza di parlamentari e di tecnici del diritto.

In quale modo e misura? Si legge nella relazione ministeriale che il Governo potrà utilizzare il prezioso contributo di esperienza e di dottrina di parlamentari e di tecnici, il che vuol dire che siamo in presenza di una semplice facoltà del Governo, il quale può tenere o non tenere conto del parere della Commissione.

Il relatore ritiene che opportunamente durante la discussione del disegno di legge questo punto dovrà essere chiarito; giacché sembra inconciliabile che il Governo abbia per un verso ritenuto opportuna l'istituzione di una Commissione, e per l'altro verso ritenuto di non conferire alcuna efficacia all'operato della Commissione medesima.

In tal caso, meglio sarebbe non istituire affatto la Commissione...

Pertanto il relatore, mentre si rimette al Senato circa l'opportunità di emendare l'articolo 5, confida nell'approvazione di tutti gli articoli del disegno di legge, compresi gli articoli 3 e 4, diretti, il primo, a stabilire che, fermi restando nella loro entità numerica i ruoli organici dei magistrati, si potranno portare modifiche alle piante organiche dei singoli uffici; il secondo, a dare direttive sulle modalità da tener presenti per arrivare alla modifica delle circoscrizioni.

SPALLINO, relatore.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, per il periodo di tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti, aventi valore di legge ordinaria, per apportare modificazioni alle circoscrizioni giudiziarie e alle piante organiche degli uffici giudiziari, con l'osservanza dei criteri direttivi stabiliti negli articoli seguenti.

Art. 2.

Le modificazioni delle circoscrizioni potranno consistere:

a) nell'aumento o nella diminuzione del territorio compreso nella circoscrizione degli uffici giudiziari già esistenti;

b) limitatamente alle preture, nella soppressione o nello spostamento di sede di uffici già esistenti e nella istituzione di nuovi uffici.

Art. 3.

Fermi restando nella loro entità numerica complessiva i ruoli organici dei magistrati e

dell'altro personale addetto agli uffici giudiziari, potranno essere apportate modificazioni alle piante organiche dei singoli uffici.

Art. 4.

Le modificazioni suddette saranno stabilite tenendosi conto delle esigenze delle popolazioni interessate, in relazione soprattutto alla facilità delle comunicazioni, delle esigenze locali in generale e della entità del lavoro giudiziario proprio di ciascuno ufficio.

Art. 5.

I decreti indicati nell'articolo 1 saranno emanati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la grazia e giustizia di concerto col Ministro per il tesoro, previo parere di una Commissione, composta di sei deputati e di sei senatori, nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee legislative, e di sei magistrati, nominati dal Ministro per la grazia e giustizia.

La Commissione dovrà esprimere il suo parere entro quattro mesi dalla richiesta. Trascorso inutilmente il termine predetto, il decreto potrà essere emanato senza il previo parere della Commissione.