CAMERA DEI DEPUTATI N. 1390-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO AFFARI DI GIUSTIZIA - AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE **FIETTA**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 21 giugno 1950 (*Stampato n. 848*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO E *AD INTERIM* DEL BILANCIO

(PELLA)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 22 giugno 1950

Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1950 al 30 giugno 1951

Presentata alla Presidenza il 13 settembre 1950

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Come già si è praticato nei decorsi esercizi, anche quest'anno il bilancio della giustizia si presenta all'esame della Camera secondo la elaborazione predisposta dagli uffici della Tesoreria dello Stato; dimodochè i singoli stanziamenti difficilmente potrebbero assoggettarsi a sostanziali variazioni. A parte ogni critica che si volesse muovere ad un sistema che pone il Parlamento nella impossibilità di dare ai problemi giudiziari una diversa impostazione, e di risolverli con mezzi più consentanei ed efficienti, la sola giustificazione accettabile poggia unicamente sul fatto che le condizioni generali della finanza ed i criteri distributivi di bilancio, fissati da rigorose norme contingenti, non permettono ancora una volta di andare oltre lo stretto necessario. Invero se l'aumento di lire 5.618.836.000, previsto nell'attuale esercizio rispetto al precedente su una cifra complessiva di lire 36.411.820.000 è destinato per adeguamento stipendi, indennità, pensioni da corrispondere al personale, o per integrazione di costi e spese inerenti ai vari servizi, ben si comprende come nulla rimanga da impiegare in quelle urgenti riforme che sono invece universalmente reclamate. Se dunque condizioni eccezionali consigliano di approvare il bilancio, di cui sono evidenti la ristrettezza e le in-

sufficenze, non perciò vien meno, anzi si accresce, l'impegno del Governo di ovviare, con doverosa sollecitudine, ad una grave carenza che impedisce di realizzare quei miglioramenti nell'organismo giudiziario che furono sempre enunciati anche dal compianto Guardasigilli, onorevole Grassi.

* * *

L'aumento di lire 5.618.836.000 sulla somma complessiva di lire 34.411.820.000 è così determinato:

1°) lire 2.751.770.000 per adeguamento delle pensioni ed indennità per una sola volta in luogo di pensioni, in dipendenza della legge 29 aprile 1949, n. 221;

2°) lire 2.178.310.000 in applicazione della legge 12 aprile 1949 n. 149, concernente miglioramenti economici a favore dei dipendenti statali;

3°) lire 235.000.000 per indennità spettanti ai testimoni, disposta con legge 29 luglio 1949, n. 499;

4°) lire 4.630.000 per indennità ai componenti dei tribunali delle acque pubbliche a norma della legge 18 gennaio 1949, n. 18;

5°) lire 78.645.000 per maggiore fabbisogno dovuto a stipendi ed altre indennità in dipendenza di promozione;

6°) lire 368.481.000 per l'accresciuto costo dei generi, dei servizi e dei trasporti ferroviari.

Una prima considerazione di ordine generale è suggerita dalla scarsa incidenza del bilancio della giustizia sulla spesa totale dello Stato, che si limita per circa al 2,13 per cento: e ciò senza valutare l'apporto che direttamente o indirettamente perviene all'erario per cause aventi titolo nell'attività giurisdizionale.

Si ritiene anzi da competenti che tali introiti dovrebbero bastare a sostenere le spese occorrenti all'amministrazione della giustizia; ma le difficoltà di controllo impediscono di esprimere un sicuro giudizio in materia, sia per la varietà che per la confusione delle norme fiscali che vi hanno interferenza. Comunque è manifesta la inadeguatezza degli stanziamenti in un bilancio così importante, che deve provvedere ad una funzione veramente primaria e fondamentale.

Passando all'esame sommario delle principali impostazioni, vien subito da rilevare l'esiguità del contributo concesso ai Comuni (300 milioni, di cui 50 sono da considerarsi spese di investimento, in quanto destinati all'arredamento dei nuovi palazzi di giustizia) per le spese di manutenzione di locali adibiti a sedi di giustizia o destinati a carceri giudiziari. Tuttavia è questo uno dei pochi casi in cui il rimedio si presenta facile ed immediato: basterebbe che l'onorevole Guardasigilli rendesse esecutiva la circolare 11 novembre 1947, relativa alla legge 24 aprile 1941, n. 392, la quale faceva carico delle spese di manutenzione e arredamento di locali ad uso giustizia al solo comune capoluogo, mentre sarebbe giusto – come è riconosciuto nella circolare stessa – che esse venissero ancora ripartite fra tutti i comuni della circoscrizione giudiziaria. In tal modo non soltanto si applicherebbe un criterio di maggiore equità, ma sarebbe eliminata una deplorevole sperequazione derivante dalla circostanza che, restando il concorso statale per tali manutenzioni nella misura degli otto decimi, in conseguenza della svalutazione monetaria il rapporto si è purtroppo capovolto a tutto danno dei comuni. Si potrebbe dunque in questo campo raggiungere una effettiva sistemazione, a cui non si può certo arrivare coi pochi aumenti stanziati, che non risolvono il problema, nè portano sollievo alle difficoltà economiche in cui intristiscono quasi tutti gli Enti locali. E si tenga presente che per molte sedi non si tratta soltanto di manutenzione, ma di elementare decoro che non può essere disgiunto dallo svolgimento di qualsiasi attività giurisdizionale.

La seconda osservazione, che pure sorge immediata dalla lettura del bilancio, è quella riguardante il funzionamento dell'Amministrazione giudiziaria: insufficienza di magistrati e arretrato di lavoro, specialmente negli alti gradi di giurisdizione.

Non si vuole qui ripetere gli argomenti già svolti per contrastare la proposta del senatore Cosattini, che auspicava la temporanea costituzione di sezioni specializzate di uffici giudiziarî, composte di avvocati esercenti *in loco*, allo scopo di smaltire l'arretrato di lavoro e di irrobustire i gracili organici della magistratura. Questa confusione, anche momentanea, di uffici e di funzioni è sempre sconsigliabile per le dannose conseguenze che possono derivarne: meglio riprendere il sistema che si presenta più idoneo alla normalizzazione della vita giudiziaria, e cioè aumentare i concorsi per coprire le vacanze ed elevare il numero dei magistrati ad un livello che corrisponda alle maggiori e complesse esigenze sociali. Sappiamo un po' tutti che, con una popolazione quasi raddoppiata, l'Ita-

lia mantiene in ruolo tanti giudici quanti ne possedeva 60 anni fa; mentre gli incarichi giudiziari si sono enormemente estesi ed accresciuti per la tendenza dello Stato moderno a sottoporre alla magistratura più numerose categorie di rapporti economici e sociali. E nel campo penale, in dipendenza di una situazione non ancora normalizzata, e per lo scaduto senso morale che inevitabilmente sussegue ad ogni guerra – che da noi fu preceduta da una ventennale dittatura – la frequenza dei delitti tende ad aggravare il difficile compito dei giudici. Ma questi seri inconvenienti potrà rimuoverli il Governo intensificando e perfezionando i concorsi, così da completare il vecchio ruolo, e quindi procedere al graduale aumento delle unità mancanti fino al suo massimo potenziamento.

Pratici risultati, in attesa che sia attuato il nuovo ordinamento giudiziario, si potranno anche raggiungere con una più razionale assegnazione di giudici ai diversi uffici giudiziari, essendo frequente il caso di trovare, per motivi non sempre convincenti, giudici in soprannumero in una sede, mentre ne mancano in un'altra magari più importante e più bisognosa di possederne.

Anche quei magistrati, che sono attualmente distribuiti nei diversi ministeri per necessità sovente discutibili, dovrebbero essere restituiti alle loro naturali funzioni e se un ufficio legislativo deve crearsi perchè provveda secondo armonici principî e non discordi direttive al necessario coordinamento delle molteplici iniziative di legge, sia esso unico e risieda o presso la Presidenza del Consiglio, o al Ministero di grazia e giustizia. Oggi invece si hanno magistrati di vario grado aggregati ad ogni ministero, che non possono efficacemente svolgere un'opera organica ed uniforme, quale invece potrebbe attendersi disciplinando un'attività tutt'altro che omogenea per difetto di sistemazione.

Un miglioramento delle difficili condizioni in cui versa la giustizia, si potrebbe indubbiamente conseguire se il Governo si decidesse a farla finita col ripristino di sedi giudiziarie soppresse, o colla creazione di altre di cui più tardi si riscontra la superfluità. È davvero doloroso constatare come tribunali e preture si vanno sconsideratamente ricostituendo non già per concreti bisogni o secondo un piano che presenti alcunchè di razionale; ma alla rinfusa e talvolta quasi di soppiatto, solo per sodisfare ambizioni campanilistiche, gare di partito a fini elettorali. Ne risultano quindi organismi inefficienti, che rendono ancor più sentita la scarsità dei giudici e che, mentre indeboliscono la circoscrizione giudiziaria da cui furono staccati, provocano una dispersione di energie che potrebbero essere meglio operanti se raccolte e concentrate in un solo ufficio direttivo. Nè si ricorra allo specioso pretesto che tutto quanto il fascismo ha distrutto va rifatto; essendo palese che non sempre si tratta di riparare ad una sopraffazione, ma di darla vinta ad interessi di pretta marca locale o personalistica, anche a scapito delle superiori esigenze della giustizia. Ed in questo senso bene ha fatto la vostra Commissione a pronunciarsi decisamente contraria al ripristino ed alla istituzione di nuovi uffici giudiziari, fino a quando non sia attuata una generale ed organica riforma che dovrà effettuarsi col futuro ordinamento giudiziario.

Queste modeste, ma pratiche proposte crede il relatore di sottoporre all'esame dell'onorevole Guardasigilli, anzichè ripetere le solite critiche di carattere negativo, o invocare stanziamenti che si sa di non poter ottenere perchè vietati dalle presenti condizioni di bilancio.

Non va dimenticato che urge migliorare la condizione economica dei magistrati, anche per le accresciute mansioni ad essi affidate; e che sarebbe quanto mai opportuno l'intervento del Ministero presso gli enti locali, le cooperative edilizie, l'istituto dell'Incis per assicurare ad essi convenienti e decorosi alloggi. Sono frequenti i casi di giudici che sono impediti di raggiungere la sede loro assegnata perchè non possono trovarvi una casa sia pure modesta; e non pochi devono persino rinunziare alla promozione per l'impossibilità di pagare, col trasferimento, fitti inconciliabili coi loro stipendi. Fino a quando non si sarà convinti che, oltre l'indipendenza economica e morale del magistrato, occorre garantirgli quel prestigio che solo può elevare la sua funzione e attrarre veramente i migliori nella carriera giudiziaria, il paese non potrà mai contare su di un corpo di giudici che assolvano in modo degno l'altissimo magistero ad essi affidato.

Anche lo stato di quiescenza dei magistrati va assolutamente riveduto, se non si vuole l'elevazione dei limiti di età per alcune categorie – proposta che venne giustamente respinta dal Parlamento – o costringere il pensionato a darsi all'avvocatura, determinando incresciose situazioni nel luogo stesso dove prima era giudice. La sollecita presentazione del disegno di legge concernente lo stato economico della magistratura, e di quello riguardante l'ordinamento giudiziario potran-

no risolvere questi assillanti problemi per i quali si esigono, se si vuole agire sul serio, proporzionate misure di bilancio.

Allo smaltimento dell'arretrato di lavoro, invero assai notevole, potrà almeno in parte bastare il fondo stanziato per il lavoro straordinario. Ma l'Amministrazione del tesoro dovrebbe essere meno avara verso quella della giustizia, anche non dimenticando che, mentre negli altri dicasteri si lamenta non a torto una pletora burocratica, nel nostro accade invece l'opposto. E soprattutto si compensi in modo proporzionato colui che veramente si prodiga con abnegazione ed intelligenza, e non si lesini negli stanziamenti, a volte irrisori e non sempre distribuiti in savia misura.

* * *

Non meno imponente, e di somma urgenza è il problema carcerario. Per un insieme di circostanze connesse colla guerra ed il dopoguerra, oltre l'accrescimento di popolazione degli ultimi decenni, il numero dei detenuti è quasi raddoppiato (più di 70 mila rispetto a 37 mila del 1932), mentre la capacità degli stabilimenti penali, in seguito a bombardamenti e devastazioni, è sensibilmente diminuita. Ciò ha causato non pochi inconvenienti per la grande sproporzione tra la popolazione carceraria ed i locali che la dovrebbero decentemente contenere. Si dice decentemente, perchè anche le case di pena dovrebbero corrispondere a talune esigenze a cui non può rinunciare la civiltà moderna. Il tema è così ampio e seducente che si presterebbe ad una lunga discussione; ma siccome si vuole per abitudine non superare i limiti imposti dal bilancio e mantenere anche nella critica un senso pratico e realistico, pur dando atto all'onorevole ministro che parecchio invero si è fatto per rendere più tollerabile il sistema carcerario, moltissimo resta ancora da fare se dobbiamo porre mano ad un programma di riforme innovatrici. Sappiamo che diverse case di pena furono devastate o distrutte, così che il primo compito di Governo, a liberazione avvenuta, è stato quello di provvedere ai restauri e ai consolidamenti per far fronte a necessità che rivestivano un carattere di contingenza. Ma quando si dovesse ricostruire *ab imis*, lo si faccia con sincero criterio di modernità; meglio un solo e completo edificio, che serva a diverse circoscrizioni giudiziarie insieme collegate e che presenti tutti i requisiti che la tecnica e la scienza penitenziaria suggeriscono, che non un vecchio carcere malamente riassestato per mantenere in vita un ignominioso ricettacolo di bruttura materiale e morale. Si sa che il problema dell'edilizia carceraria e del regime di custodia non possono essere risolti con quella celerità e pienezza che sarebbero augurabili: povertà di mezzi è di remora per il primo, e impreparazione di uomini rende arduo il secondo, che pure s'impone qualora si volesse trasformare un sistema, sotto varî aspetti ancora poliziesco e vessatorio, in un sistema più umano e comprensivo, il quale non consideri il condannato soltanto dal punto di vista afflittivo ed espiatorio, ma da quello più alto di umana redenzione.

Tali concetti debbono in sintesi guidare l'azione riformatrice del Governo nel campo dell'edilizia carceraria e in quello del reclutamento degli agenti; e perciò si chiede che ogni possibilità di storni di bilancio non sia trascurata per sodisfare quelle richieste che sono dettate da una situazione resa ancora più grave da eventi di natura eccezionale.

Il problema carcerario, richiama l'altro non meno pressante del mantenimento dei minorenni ricoverati nelle case di rieducazione, e le relative provvidenze dirette ad incrementare i servizi delle industrie e delle bonifiche agrarie degli istituti di prevenzione e di pena. Nel bilancio è previsto un aumento complessivo di 210 milioni, oltre 50 milioni per spese di riparazione, sistemazione, adattamento e manutenzione ordinaria dei relativi edifici. Le cifre sono indubbiamente inferiori al reale fabbisogno, essendo notorio che la delinquenza minorile, per cause facilmente comprensibili e già in parte enunciate, non accenna per ora a diminuire. Pare superfluo richiamare i soliti argomenti per spiegare la grandezza morale e sociale di questo problema, e che potrebbero assumere, nel ripeterli, un significato di vuota retorica se ad essi non si accompagna l'azione concreta. Basti dire che occorre assolutamente intensificare tale opera di bonifica umana, e che per ciò dovrebbe in essa concentrarsi ogni sforzo del Governo per raggiungere quei risultati che la società ha diritto di attendersi.

La vostra Commissione non si limita a raccomandare, ma chiede all'onorevole Guardasigilli di agire, senza indugi, con tutte le sue possibilità e col più illuminato fervore.

* * *

Alcuni rilievi sull'entrate e le spese effettive degli archivi notarili, che costituiscono uno speciale capitolo di bilancio.

Nonostante che si fosse portato nel decorso esercizio un aumento di lire 68.365.000, esse si sono mantenute in condizioni deficitarie; né il problema fu risolto coi maggiori proventi che si sperava di realizzare coll'applicazione del decreto legislativo 9 aprile 1948, n. 528, relativo alla modificazione delle tariffe. Essendosi quelle condizioni talmente aggravate da provocare nella gestione autonoma degli archivi notarili un passivo di 134 milioni, e non potendosi risanarla con provvedimenti organici e razionali perché connessi colla riforma delle tariffe notarili allo studio, in via provvisoria e con un disegno di legge approvato dalla Camera, si è introdotto un aumento dei diritti di archivio nella misura del 15 per cento; che in aggiunta al precedente aumento del 10 per cento, porta ad una cifra globale del 25 per cento. In questo modo si è chiusa una falla che, anche colle attuali appostazioni, non si sarebbe potuto colmare; ciò che dimostra come si preferiscano interventi legislativi di carattere straordinario alle ordinarie misure di bilancio.

Ed il problema notarile richiama un altro che non si può passare sotto silenzio, soprattutto perché si trascina da troppo tempo senza mai approdare a nessun risultato: l'ente previdenza di avvocati e procuratori. Pare che si stia allestendo un progetto, che dovrebbe diventare quanto prima definitivo, da parte del senatore De Nicola; ma occorre affrettare i tempi se non si vuole accrescere la sfiducia che va diffondendosi in una classe che collabora essa pure allo svolgimento della vita giudiziaria, e di cui ha tessuto il più nobile elogio il collega Fumagalli quando riaffermò, in seno alla vostra Commissione, il principio che gli albi professionali restino aperti a tutti, in omaggio alle nostre tradizioni liberali e democratiche.

Non crede il relatore, allo scopo di fornire alla Camera un quadro sintetico e aggiornato delle varie attività giurisdizionali, di riportare dati e precisazioni già contenuti nella relazione dell'onorevole Riccio, e che a meno di un anno non ha subito notevoli variazioni. D'altronde sono argomenti che non debbono considerarsi strettamente legati al bilancio, visto nella sua rigida espressione contabile, che possono tuttavia assumere immediato interesse qualora abbiano un nesso attuale e concreto col bilancio stesso. Altrimenti, come nel caso nostro, è sufficente una indicazione di carattere generale; o, se si vuole qualcosa di più completo, meglio riportarsi agli annuari pubblicati dal Ministero della giustizia, che offrono la visione esatta di tutta quanta l'attività giudiziaria.

Neppure è il caso di aggiungere un elenco dei principali disegno di legge che sono all'esame delle Camere, sembrando questa materia estranea ad una relazione di bilancio; né conviene fare il punto sullo stato della riforma della nostra legislazione. Quali siano queste riforme sanno i colleghi senza bisogno che vengano ripetute: non si tratta di esporre programmi e ribadire idee e concetti che hanno già avuto la più esauriente trattazione sia alla Camera che al Senato; ma piuttosto di dare esecuzione a progetti e disegni che sono rimasti fino ad oggi quasi lettera morta. Si renda il Governo consapevole di questa necessità che non ammette ulteriori ritardi, né colpevoli dilazioni; si faccia iniziatore, con propositi fermi e decisi, di una grande opera riformatrice che possa risollevare la giustizia a quella dignità che le è dovuta in una libera democrazia. Agitare programmi e non attuarli, diventa sterile accademia; fare promesse e non mantenerle, sempre accampando difficoltà finanziarie, è un triste ritornello che a lungo andare non convince più nessuno. Come si è potuto raggiungere notevoli miglioramenti in tanti altri settori della vita nazionale, trovando le risorse per effettuarli, altrettanto si faccia in quello della giustizia, che fu sempre immeritatamente trascurato.

Occorre che un soffio di viva ed alacre modernità penetri finalmente anche nell'ambiente giudiziario, e che in esso tutto si adegui ad una ferma volontà di rinnovamento e di progresso. Il merito e la capacità creativa del governo si misurano sul metro delle sue realizzazioni concrete; come la fiducia che può e deve ispirare nasce soltanto dal modo col quale non siano deluse, anche in questo campo, le aspettative del Paese.

FIETTA, *Relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—

ART. 1.

Il Governo è autorizzato a far pagare le spese ordinarie e straordinarie del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1950 al 30 giugno 1951, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge (Tabella *A*).

ART. 2.

Le entrate e le spese degli Archivi notarili per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1950 al 30 giugno 1951 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabelle *B* e *C*).

ART. 3.

Le entrate e le spese del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1950 al 30 giugno 1951 sono stabilite in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge (Tabelle *D* ed *E*).

DISEGNO DI LEGGE

DELLA COMMISSIONE

—

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.