(N. 730-A)
Resoconti V

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1973

ESAME IN SEDE CONSULTIVA DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(Tabella n. 5)

Resoconti stenografici della 2ª Commissione permanente

(Giustizia)

INDICE

SEDUTA DI GIOVEDI' 11 GENNAIO 1973

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 149, 154, 170
BETTIOL 157, 160
FILETTI 154
GATTO Eugenio, *relatore alla Commissione.* 150
LICINI 165
MARIANI 168
MARTINAZZOLI 165, 166, 168
PENNACCHINI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 160, 166, 168
PETRELLA 161

SEDUTA DI MARTEDI' 16 GENNAIO 1973

PRESIDENTE 170, 183
GATTO Eugenio, *relatore alla Commissione.* 170
PENNACCHINI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 172, 174, 183
VIVIANI 174

SEDUTA DI GIOVEDI' 11 GENNAIO 1973

Presidenza del Presidente BERTINELLI

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

L I S I , *Segretario, legge il precesso verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1973

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella n. 5)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno fi-

nanziario 1973 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Prego il senatore Gatto di riferire alla Commissione sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

GATTO EUGENIO, *relatore alla Commissione.* Onorevoli colleghi, si precisa nella « nota preliminare » allo « Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1973 » (Tabella numero 5), che tale stato di previsione reca spese per complessivi milioni 258.626,1, di cui milioni 255.126,1 per la parte corrente, e milioni 3.500 per il conto capitale.

Si evidenzia che per provvedimenti legislativi in corso, di competenza del Ministero di grazia e giustizia negli appositi fondi del Ministero del tesoro sono stati accantonati 5.154 milioni per la parte corrente, e mille milioni per il conto capitale, per cui complessivamente le spese del Ministero ammontano, in sostanza, a milioni 264.780,1, di cui milioni 260.280,1 per la parte corrente, e milioni 4.500 per il conto capitale.

Si osserva che rispetto al bilancio per l'anno finanziario 1972, le spese presentano un aumento netto di 16.775,8 milioni.

Dobbiamo dire che, sotto l'aspetto tecnico, la redazione del bilancio di previsione è accurata: se non sempre da essa e dai documenti che la illustrano è possibile farsi una opinione della politica del Ministero nei singoli settori, o se comunque non si ritiene di condividere la politica seguita, tuttavia è positivo che dall'esame dello stato di previsione ci si possa fare una idea abbastanza esatta delle attività del Ministero.

E per questa ragione che riteniamo opportuno, prima di esporre alcune osservazioni e alcuni giudizi, di fare un riassunto panoramico della nota preliminare.

Per quanto riguarda la parte che chiameremo contabile del bilancio, sono accuratamente esposti i provvedimenti che concorrono a formare i 6.154 milioni accantonati al Ministero del tesoro, le variazioni in aumento derivanti da provvedimenti legislativi e quelle determinate dalla necessità di adeguare le dotazioni di bilancio alle occorrenze previste dalla nuova gestione, la composizione delle spese correnti e di quelle in conto capitale. Si passa poi ad esporre le linee particolari dell'azione che il Ministero si propone di svolgere nei settori di competenza, e si elencano anzitutto i provvedimenti caduti per lo scioglimento anticipato delle Camere, che il Governo ha presentato ed intende presentare al Parlamento. Fra di essi vengono giudicati particolarmente importanti ed urgenti le riforme del codice penale e di procedura penale, talune riforme del diritto processuale civile, della regolamentazione delle controversie di lavoro, l'istituzione del patrocinio statale per i non abbienti, l'ordinamento penitenziario e la protezione dei minorenni — con la proposta per la istituzione di una nuova direzione generale per la tutela e il riadattamento dei minori — si comunica essere allo studio la riforma delle società commerciali e del diritto fallimentare, e che il Ministero intende portare un contributo ai provvedimenti sul diritto di famiglia.

Per quanto riguarda l'organizzazione giudiziaria, e nell'attesa di pervenire alla formulazione di un nuovo ordinamento giudiziario, si dichiara la volontà di portare a termine un provvedimento per una adeguata riforma del sistema di nomina e di formazione dei magistrati, prevedendo un concorso per esami scritti ed orali e un periodo triennale di tirocinio da svolgersi per metà presso gli uffici giudiziari, e per l'altra metà presso l'istituendo centro di studi presso il Ministero, soluzione quest'ultima che mi lascia estremamente perplesso sia per il suo costo, sia per il suo esito: non vorremmo avere una seconda edizione della scuola di Caserta!

Si parla poi della ricostituzione e del potenziamento degli atti di stato civile e della edilizia e dei servizi giudiziari, esprimendo un giudizio positivo sul sistema di lasciare l'niziativa ai Comuni, con la partecipazione finanziaria da parte dello Stato, attuata sotto forma di contributo al pagamento della rata di ammortamento del mutuo che il co-

mune interessato contrae con l'Istituto finanziatore, il che ha permesso la costruzione di nuovi edifici in 197 comuni per un importo complessivo per costo opere, più interessi di mutui, di lire 71.477.384.546, con un contributo a carico dello Stato di lire 54.785.523.270.

Ci si diffonde poi sugli istituti di prevenzione e di pena e sulla edilizia penitenziaria.

Fra i vari propositi, ricordiamo fra l'altro che si provvederà all'ordinamento per le categorie del personale sanitario, a corsi di formazione, aggiornamento e perfezionamento del personale civile, e al potenziamento delle attrezzature delle scuole per il personale militare; per la prevenzione della delinquenza minorile si cercherà di stabilire una utile collaborazione assistenziale ed educativa con le Regioni, e così pure per l'assistenza carceraria e post carceraria; si tenderà ad assicurare un lavoro ai detenuti, a incrementare e rammodernare l'edilizia penitenziaria, a potenziare le attività di studio, ricerca e documentazione.

Per le libere professioni sono pronti, già presentati, gli schemi per la riforma delle professioni di avvocato e di giornalista, e l'ordinamento del notariato. Si provvederà ad un ulteriore potenziamento degli archivi notarili, anche sotto l'aspetto della edilizia e dell'arredamento.

Tutta l'attività del Ministero verrà svolta nel rispetto della quota che deve essere destinata al Mezzogiorno, ai sensi dell'articolo 5 della legge 26 giugno 1965 numero 717.

Riteniamo di dovere ancora, prima di passare ad esporre qualche osservazione e qualche giudizio, far presente che, col bilancio di previsione, è stato presentato l'allegato A.5, che riguarda i conti dei residui passivi del Ministero di grazia e giustizia al 31 dicembre 1971. Questi ammontano ad un totale di 42 miliardi 304 milioni 423 mila 152, cifra piuttosto modesta in relazione ai residui passivi degli altri Ministeri. Richiamiamo l'attenzione sul capitolo 5010 di tali conti concernente i contributi ai comuni per l'edilizia giudiziaria, che ammonta a quasi 13 milardi, il che rende palese la opportunità di adeguati interventi per accelerare la realizzazione di tali opere. Lo stesso discorso può farsi anche per l'edilizia penitenziaria, ma va anche osservato che questa difficoltà di spendere è uno dei mali cronici e generalizzati della pubblica amministrazione italiana.

La ricorrenza del 25° anniversario della entrata in vigore della nostra Costituzione ci spinge a fare, prima ancora di un esame specifico della situazione della giustizia, una brevissima considerazione generale sulla validità di questo patto che tiene unita la nostra collettività nazionale. Se gran parte della Costituzione è stata attuata, e recentemente un altro grande passo avanti è stato fatto con la istituzione delle Regioni, parte ancora di essa, specie del suo spirito, resta da attuare. Malgrado in qualche punto del documento si facciano sentire sia gli anni trascorsi che il notevole mutamento della nostra collettività, purtuttavia il documento è ancora valido, e più che mai validi sono i valori della Resistenza e della libertà ai quali si è ispirato. Esso postula, nel quadro delle grandi rifome generali che ancora il nostro Paese attende, l'inquadramento anche di quell'importante capitolo di riforme che sono le riforme della giustizia, e in specie dei codici di merito e processuali, della riforma penitenziaria e via dicendo.

Esprimiamo l'augurio che ad ogni ricorrente esame si possa constatare qualche passo avanti su questa strada, che è la via della libertà e dell'unità nazionale.

Le osservazioni e i giudizi che si possono fare sul bilancio di questo Ministero, hanno riferimento a problemi vecchi e a problemi nuovi, più a problemi vecchi che nuovi. Faremo solo poche osservazioni, ben consapevoli di non esaurire l'imponenza dei problemi che la complessità e l'importanza del settore comporta.

È critica ricorrente e giustificata quella di denunciare l'insufficienza degli stanziamenti per il Ministero di giustizia. Pur tenendo presente che rispetto al 1972 vi è un aumento di quasi 17 miliardi, tuttavia, nel complesso della spesa statale, la spesa preventivata per l'amministrazione della giustizia costituisce solo l'1,41 per cento del totale,

di fronte all'1,54 per il 1972 e all'1,39 per il 1971.

Più grave la riduzione della percentuale della spesa in conto capitale: 0,19 per cento per il 1971; 0,14 per cento per il 1972; 0,12 per cento per il 1973.

Ritengo però che non si debba dedurre da ciò un disprezzo da parte del Governo per scelte che potremo definire di civiltà, ma piuttosto la difficoltà a tenere ferme scelte di fondo pur fondamentali, di fronte ad esigenze urgenti ed irrompenti, come quelle che nella sua crescita tumultuosa e spesso disordinata presenta la nostra società. Nè credo, per l'esperienza di questi molti anni, e per un esame che ritengo obiettivo della vita del nostro Paese, che per modificare tale situazione sia sufficiente il solito ordine del giorno della Commissione: ritengo piuttosto che sia opportuno che il Senato, attraverso una ampia discussione da provocarsi nei modi che i suoi strumenti regolamentari consentono, faccia conoscere al Governo quale sarebbe la graduatoria delle scelte che ritiene rispondenti alle complesse esigenze del momento, e sulle quali potrebbe trovare calore di consensi.

A lungo si è dibattuto, e certamente si continuerà a dibattere, l'antico problema se si debbano fare riforme globali o se ci si debba accontentare anche di riforme parziali. La discussione di recente fatta da questa nostra Commissione sulle modifiche al libro primo del Codice penale, esempio cospicuo a mio giudizio di riforma parziale, mi induce a dire che, nel mentre è certamente doveroso e necessario — come più sopra abbiamo detto — nominare le commissioni perchè studino e dispongano le grandi riforme globali (dei codici processuali, dei codici civile e penale, del sistema penitenziario e via dicendo), è però utile ed opportuno provvedere a fare, e fare subito, delle sia pur limitate, ma indifferibili riforme parziali. Questo perchè l'esperienza insegna che, nel mentre qualche riforma parziale utile e buona, o sotto l'incalzare degli eventi, come di recente per un provvedimento in ordine ai poteri del magistrato sulla detenzione preventiva, o sotto la maturata consapevolezza della grande arretratezza di taluni istituti, viene fatta, è invece difficile che si possano abbreviare i lunghissimi tempi richiesti per le riforme globali.

Siamo perciò favorevoli alla presentazione che il Governo ha fatto all'esame di questo o dell'altro ramo del Parlamento, di un notevole numero di cospicui provvedimenti, taluno anzi di importanza assai notevole e di cui, nella sua nota preliminare il Ministro ha dato notizia, ed abbiamo appreso, con un giudizio da parte nostra positivo, che a questi si aggiungerà l'atteso provvedimento sull'ordinamento giudiziario.

Auspichiamo anche che, dopo averlo sentito, si provveda pure alla ormai richiesta riforma del Consiglio superiore della Magistratura.

Riteniamo che non sia questa la sede opportuna per un giudizio sulla sostanza di tali provvedimenti, che dovranno passare attraverso una adeguata discussione di questa Commissione e del Parlamento, limitandoci al momento ad osservare che tali provvedimenti hanno una vera ragion d'essere ed acquistano una grande rilevanza solo nel caso che non si limitino ad essere una specie di aggiornamento tecnico delle situazioni esistenti, ma acquisiscano i grandi valori della Resistenza e della Costituzione che fa, ad esempio, dell'avvocato e della professione forense la difesa prima, insopprimibile, della persona umana e della libertà contro qualsiasi abuso e qualsiasi strapotere, non escluso quello del pubblico potere, e non avvilibile ad una specie di aiuto del giudice: della valorizzazione degli ordini professionali, uno strumento di libertà doveroso in una concezione della società pluralistica come la nostra; del concetto, per quanto è da uomini possibile, di una giustizia fuori dei privilegi della ricchezza, del potere o dell'amicizia, un punto d'onore ed una purtroppo irraggiungibile, ma pur sempre presente, mèta d'arrivo.

Sentenze recenti ed accesi dibattiti sia sul piano dottrinale che politico, hanno proposto alla attenzione non solo dei giuristi e del pubblico preparato, ma anche a quella delle grandi masse, a questa vicenda in-

teressate, il problema della funzione interpretativa del giudice. Non è nostra intenzione trattare qui a fondo la questione ed indicare pregi ed inconvenienti delle varie teoriche, come ad esempio di quella storico-evolutiva o di quella logico-formale: ciò che vogliamo affermare è che, a nostro parere, l'interpretazione della legge non può essere avulsa dalla realtà concreta di una collettività e che le grandi bussole che debbono orientare la vita del Paese, e che quindi tutti gli ordinamenti sono impegnati a seguire e difendere perchè sono le ragioni ed il patto del nostro attuale essere in collettività nazionale, sono i valori della Resistenza e della nostra Costituzione.

Argomento che ha riferimento alla giustizia e che appassiona grandi masse di cittadini, è ancora quello dell'aumentare del fenomeno della delinquenza e della esigenza di una adeguata azione educativa e preventiva. Proposte e rimedi, come quello di porre sotto le dipendenze del magistrato la polizia giudiziaria, sono da anni suggerite senza successo, e ritengo che valga la pena di insistere. Può darsi che con la costanza qualche cosa si possa fare. Qui riterrei opportuno precisare che la società attuale presenta anche in questo settore aspetti e caratteristiche diverse: dirottamenti di aerei e furto di opere d'arte sono un po' grandi novità nel campo della delinquenza e contro di esse è giusto che la società si difenda adeguatamente. Anche nel campo che chiameremo psicologico, della valutazione che masse notevoli di cittadini fanno dei vari reati, ritengo che dobbiamo prendere atto di evoluzioni notevoli: così tutti i reati di pensiero o quelli che hanno origine in dimostrazioni sindacali, per l'evolversi della società, debbono avere una valutazione diversa, e quindi è da approvare, e per quanto possibile accelerare, la revisione in atto di parti del Codice penale.

Così, contro l'aumentare della delinquenza comune è giusto che la società si difenda adeguatamente: la discussione non può tanto, a mio giudizio, essere sul principio, quanto sul modo di attuarlo. Ed è mia opinione che la difesa della serenità e del patrimonio del cittadino vada fatta non con un aumento dei poteri della polizia, che può essere discutibile e pericoloso, ma con una maggiore presenza della stessa, il che comporta sicurezza preventiva e tranquillità. Credo che sia in questo senso che si possono chiedere sacrifici alla collettività per la sua tranquillità.

Della lunghezza dei tempi necessari per rendere giustizia, dell'insufficienza degli organici dei giudici, dei cancellieri e degli altri ausiliari della giustizia, dell'inadeguatezza delle sedi e dell'esigenza di introdurre strumenti nuovi e moderni, si parla da sempre.

Ci riferiamo, perciò, alle cose che sono state dette e diamo atto al Ministro dello sforzo che fa — per quanto gli è possibile — per rimediarvi. Vorremmo, perchè chi sa quante volte anche questo è stato detto, sottolineare che riteniamo che il meglio sia nemico del bene e che ogni cosa abbia un suo prezzo. Diciamo ciò perchè riteniamo che alcune cose, piccole o non piccole, siano possibili per rimediare un po' alla situazione, anche se indubbiamente hanno un loro prezzo da pagare in una concezione della giustizia che chiamerò perfezionistica. Così ritengo che i giudici debbano giudicare e non fare i burocrati: non vi è nessuna ragione di pagare dei funzionari come i magistrati. Questo va detto a tutti i livelli, comprese le attività ministeriali e la direzione degli istituti di prevenzione e di pena. Credo che l'unica eccezione da farsi, per la particolare natura delle funzioni, sia per chi istruisce e dà il parere al Ministro per le domande di grazia: questi è opportuno che sia un magistrato.

Opportuno ancora è che gli uffici giudiziari che non hanno un sufficiente carico di lavoro (vi sono molte preture più del necessario) vengano soppressi e ci associamo a coloro che da più parti chiedono la soppressione dell'istituto dell'inamovibilità dei magistrati che ha in gran parte perso la sua ragione d'essere dopo l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura.

Ed ancora riteniamo, anche se ci rendiamo conto delle discussioni e delle difficol-

tà che la proposta — tutt'altro che nuova — solleva, che si debba fare il giudice unico in prima istanza per lo meno nei giudizi civili: tre potrebbero essere i magistrati in sede di appello e cinque in Cassazione. Si verrebbe così ad avere una maggiore disponibilità di magistrati con un prezzo da pagare in qualità della giustizia resa che non ritengo eccessivo. Ed una raccomandazione ancora su questo punto mi pare giusta: non diamo troppe cose da fare ai magistrati, senza provvedere prima a controllare se in effetti ci sono i magistrati che possono farle e se potremo dare loro gli strumenti necessari per farle: altrimenti noi non miglioriamo le situazioni che vogliamo medicare e facciamo solo un finto gioco di scarico di responsabilità, contribuendo a far diminuire nella valutazione pubblica una sua componente necessaria.

Riteniamo di dover chiudere la serie di queste poche, e certamente discutibili, osservazioni sottolineando l'urgenza, per evidenti ragioni umane e di civiltà, della riforma penitenziaria e dell'ammodernamento dell'edilizia carceraria, problemi che so essere particolarmente presenti al Ministro, e così quelli dell'assistenza ai liberati dal carcere, che debbono trovare soluzioni efficienti e tali da favorire effettivamente il loro reinserimento nella società.

È con queste osservazioni che sottopongo alla Commissione l'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per il 1973.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Eugenio Gatto per l'esauriente relazione svolta.

Poichè non si fanno osservazioni, sospendo la seduta, che sarà ripresa questo pomeriggio alle ore 17.

(*La seduta è sopspesa alle ore 10,50 e viene ripresa alle ore 17,50*).

P R E S I D E N T E . Riprendiamo l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1973, sul quale stamane ha riferito il senatore Eugenio Gatto.

Dichiaro aperta la discussione generale.

F I L E T T I . Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario ed onorevoli colleghi, la discussione sul bilancio di previsione dello Stato da qualche tempo ha assunto un aspetto esclusivamente formale e non ha più carattere sostanziale. Una volta sull'argomento si discuteva ampiamente in Aula, ora si discute praticamente solo in Commissione; e qualche volta abbiamo anche la sorpresa della convocazione improvvisa della Commissione con l'inclusione imprevista all'ordine del giorno dell'esame del disegno di legge relativo al bilancio di previsione dello Stato, così come è avvenuto nella presente occasione.

Questa volta è da aggiungere un ulteriore rilievo consistente nel fatto che ci troviamo a discutere sulle varie tabelle del bilancio, e in questa sede particolarmente sulla tabella n. 5 che riflette lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, senza avere una piena documentazione della materia in esame. Credo comunque che ciascuno di noi si sia reso parte diligente al fine di avere una congrua — seppure sommaria — conoscenza delle previsioni che si fanno per il 1973 in tema di bilancio del Ministero di grazia e giustizia.

In proposito innanzitutto a me preme porre in rilievo l'incremento dei residui passivi. Da una lettura piuttosto rapida della relazione della Corte dei conti ho potuto apprendere che i residui passivi, per quanto riguarda il Ministero di grazia e giustizia, sono passati dai 30 miliardi del 1970 a 42 miliardi del 1971. È poi da tenere in particolare considerazione il fatto che oltre 12 miliardi della predetta cifra si riferiscono ai contributi ai comuni per opere di edilizia giudiziaria e penitenziaria, con un aumento progressivo rispetto agli esercizi precedenti. Quindi ci troviamo di fronte ad una situazione assai deficitaria in ordine all'edilizia in genere che certamente incide in misura rilevante sul funzionamento dell'amministrazione della giustizia, poichè non ci si

è potuti avvalere di rilevanti somme stanziate per porre riparo alle gravi carenze nel settore dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria.

Passando poi all'esame delle cifre della spesa prevista nel bilancio del Ministero di grazia e giustizia per il 1973, notiamo che la somma complessiva ascende a 264 miliardi e 780 milioni di lire; vi è cioè un aumento di circa 16 miliardi rispetto all'esercizio precedente. Si tratta, come è di tutta evidenza, di un aumento assai esiguo, se rapportato alla spesa complessiva dello Stato, che è prevista in oltre 18.000 miliardi. È da tener presente, infatti, che i 264 miliardi e 780 milioni di lire costituiscono appena l'1,41 per cento del totale e che tale percentuale è persino inferiore a quella prevista in molti anni precedenti; in particolare per il 1972 la percentuale era dell'1,54, nel 1949-50 del 2,35 e nel 1960 dell'1,80.

Pertanto, non mi pare che lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio 1973 possa qualificarsi soddisfacente, specie se si tiene nella dovuta considerazione che l'aumento di 16 miliardi devesi ritenere assorbito, quanto meno in gran parte, dal fenomeno della svalutazione monetaria. Ma vi è un'altra considerazione, che ritengo di rilevante importanza: questi 16 miliardi di aumento si riferiscono quasi interamente a spese per il personale. Compulsando infatti alcune determinate voci dello stato di previsione della spesa per l'esercizio 1973, ho potuto argomentare che ben 15 miliardi sono complessivamente previsti in aumento per capitoli che riguardano esclusivamente il personale: in particolare, 2 miliardi e 130 milioni nel capitolo 1035 per pensioni ordinarie ed altri assegni fissi; 5 miliardi nel capitolo 1090 per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo; mezzo miliardo circa per indennità integrativa agli ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari, compensi per lavoro straordinario al personale, compensi speciali e indennità varie nei capitoli che vanno dal 1091 al 1099; oltre 2 miliardi per retribuzioni e assegni al personale dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena e 3 miliardi e mezzo per stipendi, retribuzioni e indennità varie al Corpo degli agenti di custodia nei capitoli che vanno dal 1146 al 1149; inoltre, un miliardo per manutenzione, riparazione e riattamento di immobili non nuovi ma che già esistono e che hanno bisogno di manutenzione e di riparazioni e un miliardo ancora, previsto nel capitolo 1167, per il mantenimento e il trasporto dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena. Così si arriva alla somma di 15 miliardi, che già assorbe quasi tutto quello che è il preteso — formale e non sostanziale — aumento previsto in sede di bilancio del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio 1973.

Se si va ad approfondire l'esame delle varie voci, poi, si riscontra che la spesa per il personale civile, militare ed operaio in servizio attivo e per quello in quiescenza assorbe oltre il 75 per cento del totale, mentre per tutte le altre spese è previsto meno del 25 per cento. Tutte queste altre spese comprendono precisamente, tra le altre, le cosiddette spese di giustizia, la manutenzione e il riattamento degli edifici, l'acquisto, la manutenzione e l'esercizio di mezzi di trasporto e provviste, il mantenimento e il trasporto dei detenuti e internati negli istituti di prevenzione e di pena, il funzionamento degli organi preposti alla tutela dei minori, il patrocinio statale per i non abbienti, i servizi delle industrie e delle bonifiche agrarie degli istituti di prevenzione e di pena, i contributi ai comuni per spese degli uffici giudiziari, e delle carceri mandamentali, nonchè le spese concernenti la ricostruzione, la sopraelevazione, l'ampliamento ed il restauro di edifici giudiziari. Tutte queste esigenze debbono essere soddisfatte con meno del 25 per cento della somma complessiva indicata nello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia. Ed, allora, la conclusione che se ne trae è che si tratta di uno stato previsionale assai esiguo, che avrà come conseguenza l'anemico e irregolare funzionamento dell'amministrazione della giustizia.

Da tanti e tanti anni, ormai, si discute della crisi della giustizia, la quale — come tutti sappiamo — si concretizza principal-

mente nella lentezza delle attività giudiziarie. Qualcuno — per esempio il professor Andreoli e lo stesso concetto è stato ribadito dal professor Conso sul quotidiano « La Stampa » di oggi — ha detto che la giustizia viaggia tuttora con la diligenza.

Sappiamo, noi tutti che esercitiamo la professione legale, e la esercitiamo particolarmente nel campo civilistico, come sia molto difficile portare a compimento o portare a definizione con sentenza un qualsiasi processo civile, e non è raro il caso di tribunali nei quali, dall'udienza di precisazione delle conclusioni, si passa all'udienza collegiale o di discussione con un intervallo di oltre un anno. E da ciò derivano certamente delle carenze nel funzionamento della giustizia, che sono tanto più deprecabili ove si pongano in relazione a quello che è il dilagare della delinquenza, della prostituzione, della pornografia, dell'uso degli stupefacenti, degli illeciti in genere.

Si tratta di carenze non solo di carattere oggettivo, ma anche di natura soggettiva. Le deficienze di carattere soggettivo, lo sappiamo tutti, riguardano i giudici, i cancellieri, gli ufficiali giudiziari, gli aiutanti ufficiali giudiziari, i coadiutori, i dattilografi, gli ausiliari in genere dell'amministrazione della giustizia.

Si è discusso sul numero dei giudici, e, particolarmente, se l'organico dei giudici sia sufficiente o meno. Il Ministero della giustizia sembra ritenere che il numero dei giudici possa essere sufficiente. Si tratterebbe soltanto di una migliore distribuzione di questi giudici nei vari uffici, onde la necessità di ristrutturare meglio preture e tribunali, con eventuale soppressione di quelle preture e di quei tribunali che non svolgono una sufficiente attività, o che non hanno un sufficiente carico di lavoro da espletare. E quindi nasce l'esigenza della riforma dell'ordinamento giudiziario, che deve essere una riforma che riguarda primieramente il sistema di nomina e di formazione dei magistrati.

Ho avuto modo di leggere in una monografia pubblicata sulla rivista « Giustizia civile » i sistemi suggeriti perchè il magistrato possa rendersi effettivamente idoneo all'espletamento delle sue mansioni, e vi è uno studio comparato riferito a varie legislazioni europee, nel quale sono illustrati i sistemi per la formazione del giudice. Ma in ultima analisi si perviene a questa conclusione: perchè il giudice possa congruamente assolvere ai suoi compiti, è necessaria tutta una preparazione che può sintetizzarsi nei seguenti temi: una preparazione universitaria adeguata, un tirocinio, un aggiornamento e infine la specializzazione del giudice nelle determinate materie.

Ho letto nella relazione al bilancio preventivo che il problema sull'ordinamento giudiziario è al vaglio del governo, e mi auguro che esso possa essere tradotto al più presto possibile in un disegno di legge che sia esaminato con la dovuta celerità e con la dovuta ponderatezza da parte delle due massime assemblee legislative.

Potremmo certamente parlare molto a lungo. Tutti i relativi problemi sono più che noti; essi sono stati ampiamente illustrati anche in questa stessa Commissione nel corso delle precedenti legislature e, particolarmente, in occasione della discussione annuale sul bilancio. Abbiamo puntualizzato quali sono i problemi e quali sono le esigenze che afferiscono alla giustizia. Uno dei problemi più importanti è costituito dalla necessità di un riordinamento organico della legislazione, che a mio avviso oggi soffre di elefantiasi. Veniamo a formulare troppe leggi e molte volte queste non sono organicamente correlate tra di loro. Onde vi è la necessità di procedere alla formulazione di testi unici su deteminate materie più importanti, di modo che riesca più facile potere avere contezza di quelli che sono i contenuti di determinate discipline.

Nella relazione al bilancio vi è particolare riferimento a quella che dovrebbe essere l'attività legislativa da svolgere nel corso del 1973. E qui troviamo ripetuto quello che abbiamo avuto modo di leggere tante e tante volte. Si fa ancora una volta riferimento alle cosiddette riforme: alla riforma del codice penale, del codice di procedura penale, del diritto di famiglia, del codice pro-

cessuale civile, del processo del lavoro, del regolamento penitenziario, del patrocinio statale per i non abbienti. Tutti problemi che in parte sono stati esaminati nella decorsa legislatura, e che non si sono portati a compimento.

Ci auguriamo che si possa pervenire alla soluzione di tutti questi problemi nel più breve tempo possibile. Mi ha meravigliato però leggere nella relazione, a difformità di quanto si leggeva nella relazione del 1972, che la riforma delle società commerciali è ancora allo studio, così come sarebbe allo studio la riforma del diritto fallimentare. Di questa riforma delle società commerciali si è parlato per tanto e tanto tempo, e l'esigenza è stata avvertita da molti, eppure siamo ancora allo stato di studio. Questa volta, poi, vi è una omissione che ritengo piuttosto grave, e riguarda la disciplina delle locazioni degli immobili urbani. Nelle precedenti relazioni si riscontra sempre un cenno specifico a questo problema, che si tramanda da oltre un trentennio, dal 1936; ora è assolutamente necessario che una volta per sempre si definisca la disciplina di una così importante attività quel'e quella relativa alla locazione degli immobili urbani.

Io non sono contrario alle riforme, ma è necessario che non si tratti di riforme di carattere frammentario, le quali hanno avuto e continuerebbero ad avere scarsa importanza e nessuna efficacia ai fini della trasformazione delle strutture e del loro adeguamento alle moderne esigenze dello stato e della vita sociale. Dovrebbero essere invece delle riforme che assicurino alla giustizia strumenti più moderni, più rapidi, più incisivi, strumenti legislativi idonei ad eliminare quella crisi della giustizia della quale sempre si discute, e che deprecabilmente rimane tale e tale rimarrà fino a quando gli stati previsionali del Ministero di grazia e giustizia continueranno, come quello in esame, ad essere contenuti entro limiti di esasperante esiguità, e avranno esclusivo valore di adempimento formale.

Per questi motivi, a nome del mio gruppo, esprimo voto contrario in ordine allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per il 1973

B E T T I O L . Nel mio intervento, che sarà breve, non voglio toccare i problemi relativi alla giustizia elettronica, come con brutto termine oggi si dice, perchè ad essa preferisco la giustizia sotto il sicomoro, che che nei miei lunghi viaggi africani ho visto amministrare e che è veramente una giustizia fatta da animi sereni e distesi. Dobbiamo dire che la nostra giustizia non rende gli animi sereni e distesi, per tante ragioni che sono presenti al nostro spirito e sulle quali è inutile che mi soffermi.

Ma quello che è particolarmente da sottolineare, invece, è quel senso di perdita del sentimento del *corpus*, legato agli altri corpora che formavano il cosmo dell'universo sociale e politico del Paese. Oggi essa rappresenta qualche cosa di estremamente separato da ogni altro momento o da ogni altro organismo od organo di questo cosmo sociale. E non soltanto separato, ma anche, purtroppo, in opposizione. Si tratta di un corpo autonomo, il quale è in posizione critica rispetto agli altri organismi che compongono la nostra società. Non c'è dubbio che oggi la magistratura come tale è in contrasto latente o palese con il potere esecutivo. Ed è in polemica anche con il potere legislativo.

Le ragioni di questa polemica non le vado a ricercare o a spiegare perchè sono presenti tutte al nostro spirito. Ma la giustizia ha perduto il senso dell'unitarietà, di quello che un tempo caratterizzava la magistratura stessa come un corpo non separato dall'organismo sociale entro il quale era chiamata a svolgere il suo lavoro: essa ha rotto ogni legame con gli altri momenti, o aspetti, o frammenti di un organismo sociale complessivamente considerato, e marcia per la sua strada.

In più, avendo perduto questo senso del corpus, si è frantumata in se stessa. La giustizia oggi è veramente frantumata. Purtroppo noi avvocati ci sentiamo spesso dire: ma davanti a quale giudice andrà la mia causa? Perchè se va davanti al giudice A va bene, se va davanti al giudice B, cerchiamo di ricusarlo. Perchè l'un giudice è contro l'altro armato, e non c'è tribunale dove il pubblico ministero non sia in contrasto col pre-

sidente del tribunale, e dove tra giudice e giudice non ci si guardi spesso come cane e gatto o come gatto e topo.

In sostanza è una situazione la quale rende tutti noi molto dubbiosi circa il trionfo della giustizia, se essa è *proportio ab homine* nel quadro di un clima di verità e di oggettività.

È chiaro che non pretendo che il magistrato non sia *homo politicus*; quello che Aristotele diceva per tutti noi vale, ovviamente, anche per il magistrato. Ciò che va comunque evitato è che diventi un essere politicizzato, cioè che una sua visione particolare si traduca nel comportamento, nella sua attività e nella decisione che può adottare in merito alla causa. Non posso evidentemente negare a un magistrato di pensare in termini A o B, ma quando mi giudica voglio che egli superi i limiti settoriali nei quali si manifesta la vita politica in un determinato Paese. Purtroppo, in Italia si verifica un fenomeno strano: che le varie tendenze politiche si riflettono proprio nel *corpus* della giustizia, determinando situazioni di discrepanza, di rottura e di pericolo per la libertà del cittadino. La politicità del magistrato, invece, deve manifestarsi in quella che è l'accettazione dei valori di carattere generale che rappresentano o costituiscono l'atmosfera nella quale viviamo. In altre parole, un magistrato che giudicasse un problema di proprietà o di libertà, o un qualunque altro problema coi criteri propri del vecchio mondo, con tutto il rispetto per i princìpi informatori dello Statuto albertino, non è più in sintonia con l'ambiente in cui viviamo, cioè una Repubblica democratica, la quale rifugge dal privilegio o, quanto meno, una repubblica nella quale tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, senza possibilità alcuna di discriminazione. Questa è la politicizzazione buona, positiva e sana che il magistrato deve avere e che, purtroppo, spesso non ha perchè ancora giudica o con criteri troppo retrivi o con criteri troppo progressivi, per usare questa parola che oggi è di moda.

Il magistrato deve essere inserito, inquadrato in quelli che sono i valori nei quali oggi rispecchiamo, pur essendo di tendenze diverse, una piattaforma comune che ci permette di fare in modo che non scoppi tra di noi il *bellum omnium contra omnes*: questa è la Costituzione, coi suoi valori fondamentali che devono essere posti a base dell'interpretazione della legge, perchè non c'è una discrepanza tra accettazione di valori di fondo della Costituzione e interpretazione della legge. Spesso ci si accorge invece che il magistrato ha una mentalità in netto contrasto con quelli che sono i valori di fondo sui quali si basa la nostra odierna società, sorta dal grande travaglio di guerre mondiali, di rivoluzioni, di lotte intestine e di fratture che hanno trovato nella carta costituzionale una loro composizione, che speriamo sia tale da garantire anche per il futuro una discreta, possibile pace sociale, con un progresso morale e sociale del Paese.

Perchè l'interpretazione della legge non sempre sembra in sintonia coi valori della Costituzione; talvolta il magistrato irride a certe nostre istanze o a certe nostre richieste. Quando si prospettano eccezioni d'incostituzionalità — anche fondate — egli non le esamina nemmeno: dopo pochi istanti esce dalla camera di consiglio e rigetta come infondate argomentazioni sulle quali l'avvocato ha pensato per settimane e settimane, credendo di proporre tesi con un qualche fondamento. Non studia a fondo la questione o perchè non ha tempo, o perchè non ne ha voglia o perchè — ed è più grave — non sente il problema, sicchè noi restiamo in mano con alcune uova fradice, senza possibilità di farle covare per avere i pulcini e le galline di domani. Questo porta a un brutto formalismo giurisprudenziale, si giunge ad una mentalità arcaica e puramente formalistica; porgo un esempio: sotto il fascismo — io non sono fascista e non lo sono mai stato — ricordo di aver avuto una sentenza che ammetteva il reato continuato tra il falso ideologico e il falso per soppressione. Quindi una bella sentenza di reato continuato: questi tre reati unificati dalla continuazione. Bene, mi è capitato più volte nella mia esperienza di questi ultimi anni, di trovare la magistratura, ivi compresa la Suprema,

che nega la continuazione tra il falso per soppressione, il falso materiale e il falso ideologico e condanna a otto anni un disgraziato che, magari, ha falsificato un biglietto ferroviario o la ricevuta di un determinato versamento, o ha soppresso un documento, anche di scarsa importanza, il che — negando la continuazione — porta appunto ad otto anni di reclusione con tutte le conseguenze che ne derivano.

Quindi noi dovremmo lottare, come politici, contro questo formalismo che ancora imperversa nelle nostre aule giudiziarie. Non è un problema questo che non attenga al bilancio della giustizia: dobbiamo fare una critica anche alla magistratura, è nostro dovere farla; la magistratura s'inalbera quando viene criticata, ma il magistrato non è un papa laico: è un uomo che sbaglia e che deve accettare, in un sistema democratico, le critiche dei cittadini. Non ogni critica è oltraggio; non ogni critica è vilipendio, come taluni pensano: la critica è un contributo costruttivo del cittadino all'opera del giudice E dobbiamo dirlo qui, perchè questa è la sede in cui noi parliamo alla Nazione, la quale deve sapere come la pensano i suoi rappresentanti riguardo a certi modi di amministrare la giustizia, pur nel rispetto di quella che è la posizione seria e costruttiva di tanti e tanti magistrati che fanno bene il loro dovere, con scrupolo, onestà, senso di responsabilità e intelligenza.

Un'altra cosa che non va nel campo della amministrazione della giustizia è l'automatismo e mi riferisco al valore assoluto della massima della Cassazione; rispetto la Corte di cassazione, ma questa non è un Concilio, primo, secondo o terzo che sia, che dogmatizza un qualche cosa. Il Concilio Vaticano II non ha dogmatizzato nulla di nuovo, anzi, non ha voluto, mentre la Cassazione dogmatizza ogni giorno una massima che deve essere accettata dal giudice inferiore, se questo vuol far carriera. Mi si dice che si vorrebbe collegare direttamente le varie Corti di appello con la Cassazione per avere immediatamente, via radio o telefono, la massima della Cassazione che a quel punto viene discussa in camera di consiglio della Corte di appello. Questo sarebbe veramente il gettone che si mette dentro la macchina della giustizia per « buttare » fuori la sentenza. Ciò, a mio avviso, significa negare la sentenza; mi sono sempre opposto a questo dogmatismo e al valore che per esso assumono le decisioni della Cassazione; noi non dovremmo nemmeno pubblicare le massime della Cassazione perchè è vero che sono strumenti importanti per la discussione critica del problema, ma non devono essere strumenti di decisione autoritaria della situazione che viene portata a conoscenza del magistrato; quindi una limitazione di quella che è l'efficacia normativa di un giudicato; diversamente noi possiamo anche andarcene a casa perchè il diritto lo fa la Cassazione e il codice lo lasciamo nello scaffale, tanto basta andare con le sentenze! Una volta, all'epoca del tardo diritto romano, ci fu la famosa legge delle citazioni in base alla quale non si potevano citare più di cinque giuristi a sostegno della propria tesi. Oggi, altro che cinque! Oggi si cita, si cita, ma la dottrina non conta niente, quello che conta è la massima della Cassazione che decide della cosa. Questa obbligatorietà della uniformità, questa unicità della visione unitaria e globalmente immobile del diritto non mi trova d'accordo, perchè il diritto è urto d'interessi, è regolamento di essi, è dinamico, non statico e come tale una visione di questo genere che impone la Cassazione come organo il quale dogmatizza e di fronte al quale occorre togliersi il cappello, non la posso accettare perchè rappresenta, per me, la negazione del diritto che è a servizio della vita e la vita è contrasto di interessi, è urto d'interessi se vuole essere progresso; diversamente è regresso, e rappresenta un elemento negativo.

Poi occorre la preparazione dei giudici; sono del parere che qui dovremmo affrontare il problema con grande senso di responsabilità e parlo per esperienza diretta.

Vi pare possibile, quando c'è un processo con sette, otto detenuti, che costoro siano sottoposti al giudizio, circa la libertà provvisoria, di un giovane appena sfornato dalle università, un giovane di 22, 23 anni che non ha nessuna esperienza di vita, nessuna

esperienza di diritto per cui un uomo coi capelli bianchi deve discutere con costui che non capisce assolutamente niente di quello che è la vita coi suoi valori, con le sue tendenze, con le sue giustificazioni, con le sue prospettazioni, problemi di famiglia, problemi di società, problemi di corporazione, di professione, eccetera. In Inghilterra sono molto più saggi; il giudice viene scelto tra gli avvocati di almeno quindici anni di esperienza: ecco perchè il giudice inglese è più rispettato, perchè ha dietro di sè una esperienza di vita giudiziaria la quale crea un clima di fiducia intorno ad esso. Noi ci troviamo invece di fronte giudici istruttori di 22, 23 anni davanti ai quali andiamo come condannati a una repulsa delle nostre richieste, giacchè già sappiamo in partenza che la differenza di età ce li porrà contro. Se il mio discorso non vi fosse chiaro vi invito a rileggere il romanzo di Pirandello « I Vecchi e i giovani ».

Un'altra cosa che m'interessa sottolineare è quella che si riferisce al diritto comunitario. Noi viviamo oggi in una comunità, accanto al diritto statuale sorge questo nuovo tipo di diritto, però fra diritto interno, diritto internazionale e diritto comunitario non ci possono essere paratie stagne. Non possiamo vedere le tre cose come tre corpi autonomi; dobbiamo entrare nel quadro di esso. Faccio un esempio: nella riforma del codice penale, che tanto ci ha affaticato in questi ultimi tempi, abbiamo accennato al principio del valore territoriale della legge penale come un dogma assoluto, quando invece siamo inseriti in una società nell'ambito della quale tale principio dovrà cedere il passo al principio della universalità. Per forza di cose dobbiamo preparare il nostro diritto interno e inserirlo nel quadro del diritto comunitario, oltre il diritto internazionale. Abbiamo dato quattro graffiature al codice penale senza toccare questo punto così delicato che poteva aprire il varco a un diritto penale europeo, tale da superare le strettoie, il formalismo e la grettezza mentale che caratterizza la concezione territorialistica dell'efficacia della legge penale stessa.

Questo è un punto sul quale richiamo la attenzione del Governo onde possa venire incontro a questa nostra necessità importantissima, almeno per chi voglia vedere le cose con animo aperto.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il Governo ha promosso l'istituzione di un centro di studi del diritto comunitario proprio per venire incontro alle esigenze che lei sta sottolineando e chi vi parla ne è l'umile presidente.

B E T T I O L . Questo mi rallegra moltissimo e auguro al suo istituto il successo più ampio.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il quale istituto ella, senatore Bettiol, ha voluto onorare della sua adesione quale socio.

B E T T I O L . Quello che vado dicendo, a parte il tono che può sembrare paradossalmente polemico, è tuttavia tristemente giusto e vero; credo di dire delle cose che, data la mia esperienza, toccano veramente il fondo degli argomenti.

Così pure per quanto riguarda il problema della riforma della procedura penale. Anche a questo proposito bisogna cercare di evitare quello che può essere un isolamento dal corpo europeistico in nome di un principio veramente estratto qual'è quello accusatorio, che in Europa non è più accettato in termini integrali. Occorre un sistema misto. Apriamo le aule alla libertà, ma non già senza tener conto della situazione europeistica quale si presenta davanti a noi. Nel fare le leggi dobbiamo tener presente che siamo inseriti in questo organismo europeistico che oggi è diventato la nostra patria. Questa, infatti, non è più la provincia di Siracusa o di Gorizia o anche l'Italia, ma l'Europa. Io sono un europeista convinto.

Quindi, dobbiamo pensare in termini europeistici; non dobbiamo più operare con quella mentalità chiusa del vecchio nazionalismo giuridico, che ci impedisce di andare avanti e ci costringe a riforme veramente parziali, di scarsa incidenza, laddove invece dovremmo lavorare con la scavatrice

per poter gettare le fondamenta di un nuovo edificio.

Queste le mie modeste osservazioni riguardo allo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, alla cui approvazione comunque mi dichiaro favorevole.

P E T R E L L A . Il professor Bettiol ha parlato dell'unitarietà della giustizia con l'organismo sociale e ha detto giustamente che questa unitarietà, nel senso da lui inteso, oggi non c'è più.

A me corre l'obbligo, però, di fare una precisazione a questo proposito. L'unitarietà che una volta esisteva non era con l'organismo sociale, ma con l'organismo del potere. Io non ho mai saputo che la giustizia fosse stata in unitarietà con gli sfruttati, i miseri, con gli emarginati della società, con coloro cioè che non avevano niente a che spartire col potere.

Quindi, la crisi che attraversa il mondo della giustizia attualmente, che ne determina le divisioni e le polemiche o — se si vuole — la politicizzazione, è in grande parte il riflesso della crisi di questa società e del sistema di valori che ci ha dominati; è qualcosa che da qualcuno può essere anche deprecata — come ha fatto il Procuratore generale della Corte di cassazione, dottor Guarnera, stamane — ma in effetti si tratta di un fermento di rinnovamento civile che dovremmo guardarci bene dal soffocare e che, anzi, dovremmo comprendere ed aiutare.

Io penso che effettivamente la funzione del giudice sia una funzione politica: non solo in senso lato, ma anche in senso stretto. La semplice applicazione della legge, la scelta giurisprudenziale in cui si concreta il lavoro, in gran parte creativo, del giudice è anch'essa — è sempre stato così — scelta politica, in cui si riflette la concezione dell'universo intero del giudice, più o meno gradita dalla classe al potere o da chi comunque detenga il potere. La funzione politica del singolo atto giurisprudenziale non solo non può essere esclusa, ma ne è un suo tratto caratteristico ed essenziale.

D'altra parte, anche se vogliamo limitare la nostra attenzione alle manifestazioni esteriori, tanto criticate, dei contrasti tra i giudici (anche nella nostra Commissione spesso sono risuonate grida di allarme per questo fatto), non dobbiamo dimenticare che questa stessa crisi investe gli apparati giurisprudenziali e le magistrature di tutto quanto l'Occidente. Io non debbo ricordarvi che anche in Germania cospicua parte della Magistratura parla apertamente di giustizia di classe — l'ha sempre fatto — e non si è attirata per ciò strali di alcun genere sul suo capo. Così pure negli stessi Stati Uniti d'America, dove in particolare il senatore Goldwater ha lodato l'amministrazione Nixon — di cui è sostenitore — appunto per alcune scelte, fatte ultimamente nel campo della giustizia, miranti a frenare certe tendenze troppo libertarie e rispettose dei diritti degli imputati che si andavano manifestando. E che dire della Francia, dove c'è un sindacato della magistratura altamente attivo e in polemica con altra parte della stessa magistratura francese? L'ultimo convegno di questo sindacato sul tema « Giustizia e danaro » val la pena di essere tenuto presente da noi che ci lamentiamo della nostra giustizia, dei nostri giudici, delle loro divisioni e delle loro concezioni politiche.

Certo ci dobbiamo lamentare della nostra giustizia e dei nostri giudici, ma soprattutto perchè i nuovi fermenti che si avvertono nella società civile, l'ansia nuova di trasformazione della società, la crisi di valori che determina la crisi della società stessa, non sono più intimamente penetrati nella coscienza dei giudici e non si sono tradotti in sentenze aperte al progresso giuridico.

C'è, comunque, un punto che può portare alla « unitarietà » della giurisdizione nuova ed è la Costituzione, ma la Costituzione nel suo complesso, comprese cioè le parti più trascurate, come ad esempio il capoverso dell'articolo 3 che parla dell'eguaglianza effettiva dei cittadini e della rimozione degli ostacoli di ordine sociale, politico ed economico che impediscono l'uguaglianza e la pari dignità sociale di tutti i cittadini. Debbo forse io ricordare quello che diceva don Milani in una sua famosa lettera, in cui faceva carico del rispetto di quel fondamentale principio a tutti quanti gli organi dello Stato,

dalla professoressa (cui si rivolgeva specificamente) al giudice, che devono tener presenti, appunto, queste mete costituzionali, la cui mancata realizzazione determina le aporie che contraddistinguono il nostro sistema giudiziario e quei contrasti giurisdizionali che si verificano nell'ambito della stessa Magistratura? Un giudice accorto si deve saper rifare costantemente a questi valori evolutivi ed emancipatori contenuti nella Costituzione repubblicana, perchè tutti parliamo di Costituzione repubblicana: ne parlo io, ma ne parla anche il procuratore generale della Corte di cassazione Guarnera e ne parla il primo presidente della Corte di appello di Milano Trimarchi, che propone il trasferimento di tre pretori solo perchè facevano una giurisprudenza più aperta, diciamo, verso queste prospettive di rinnovamento previste dalla nostra Costituzione; più aperta, in definitiva, verso i lavoratori a cui fa esplicito riferimento il capoverso dell'articolo 3 della Costituzione.

Ma, premesse queste cose che riguardano i problemi della giustizia in generale e soltanto indirettamente l'assetto che si è inteso dare al bilancio dello Stato in materia di giustizia, io devo dire che noi ci troviamo ancora, a parecchi anni di distanza dal momento in cui questa crisi fu denunciata e si rivelò più intensamente, a discutere delle medesime cose, della crisi di efficienza della giustizia, della crisi di valori propria della giustizia. Ancora una volta noi dobbiamo tornare a ripetere che vi erano obiettivi di efficienza, di trasformazione delle leggi e anche dell'apparato giurisdizionale, dei giudici stessi, che furono posti molti anni fa e che non sono stati mai realizzati.

Crisi di efficienza. Cominciamo dalle strutture giudiziarie. Da quanti anni è stata lamentata la cattiva distribuzione delle circoscrizioni giudiziarie. Vi sono casi in cui la lentezza della giustizia è una ingiustizia di per sè che si fa alle parti litiganti. Un aumento degli organici della magistratura è assolutamente inutile; sono pletorici i nostri organici dei magistrati. La riforma delle circoscrizioni giudiziarie poteva portare alcuni benefici effettivi nell'ambito dell'amministrazione della giustizia. Non è stata fatta.

Altre riforme. Il giudice di pace che doveva essere più vicino al popolo, specie nel caso di nomina elettiva, con competenza in limitate materie civili e penali e avente il compito primario di conciliazione di tutte le controversie, non fu mai istituito.

La istituzione del giudice unico di primo grado: altra riforma da tante autorevoli parti richiesta e non attuata.

La ristrutturazione del personale ausiliario, dei cancellieri, degli ufficiali giudiziari, dei coadiutori: altre riforme mancate. E non parliamo di tutte le storture che vi sono in quell'intricata massa di leggi, alcune delle quali risalgono alla metà del secolo scorso, che regolano i servizi, che vengono ancora attualmente adoperate! Inutile!

Una macchina kafkiana che funziona, per di più a vuoto, e macina povera gente! Ecco cos'è la giustizia oggi in Italia.

L'anno scorso, in occasione della discussione del bilancio della giustizia, fu presentato — a firma dei senatori Maris e Lugnano e di altri colleghi — un ordine del giorno, accettato dal Governo come raccomandazione, che invitava il Governo della Repubblica ad emanare con decreto norme per l'assunzione straordinaria e provvisoria di personale ausiliario che avrebbe potuto servire in numerose sedi giudiziarie in cui si verificano fenomeni di inefficienza e di sovraccarico di lavoro impressionanti. Ebbene, quell'ordine del giorno, che, ripeto, fu accettato come raccomandazione dal Governo, è risultato solo una raccomandazione fatta ai sordi.

Sempre per parlare della efficienza: le procedure nel campo delle controversie di lavoro. Da quanto tempo si parlava di una riforma incisiva. Dopo l'approvazione da parte della Camera del relativo progetto pareva che, finalmente, in questo campo fosse possibile conseguire un qualche risultato. Ma già da parte della maggioranza qui in Senato si affacciano altri dubbi e altre incertezze, per cui questo processo del lavoro, riforma settoriale se vogliamo, ma importantissima del nostro Stato, minaccia ancora una volta di perdersi nelle nebbie di una legislatura che scadrà forse senza che si arrivi all'approvazione di nulla. Mentre tutto il mondo

sindacale reclama l'approvazione di questa legge, noi ci apprestiamo a rifarla o a trasformarla, a limarla o a limitarla, comunque ad approvarla no!

Ovviamente, le questioni non riguardano il solo processo del lavoro, ma investono il modo di essere stesso del processo civile e penale, formalistico, ipertrofico, garantisticono fino all'eccesso quando si tratti di formalità inutili, e invece tutto il contrario quando si tratti di garanzie effettive del diritto (per esempio, la presenza di un difensore vero, non di un difensore burletta nel processo penale, come accade quando vi è un difensore d'ufficio).

Esemplificando ancora nel campo dell'efficienza dei servizi che sono connessi a questo apparato. Anche con poche disposizioni, ma chiare, avrebbe potuto essere svincolato gran parte del personale giudiziario (giudici, cancellieri, ecc.), distratto dai suoi scopi di istituto (presso Ministeri, enti, ecc.). Ma anche in questo settore v'è stato lo zero più assoluto.

Comunque la giustizia ha anche altri compiti, attuali, moderni, di promozione sociale. È inutile parlare della riforma di tanti istituti se non si pensa a questa nuova possibilità di modo di essere della giustizia, in specie, per esempio, della giustizia minorile. In quello che possiamo definire il banco di prova di una nuova giustizia penale (di quelli, cioè, che saranno gli sviluppi del diritto penale). È previsto, per esempio, un congruo stanziamento per un congruo, veramente congruo servizio di assistenza sociale e giudiziaria? Sicuramente no.

Ugualmente negativi, anzi peggiorativi, i progetti del Governo in ordine alla difesa dei non abbienti, basta leggere il relativo progetto. E dire che sarebbe necessario un collaterale servizio di assistenza sociale che possa agevolare coloro che si presentano più deboli davanti alla giustizia. Tale punto non risolto, ma lungamente meditato, rimeditato, pronto per avere soluzione legislativa, adesso, in questo clima viene apertamente contrastato, come si vede dalla presentazione di un progetto di legge peggiorativo da parte del Governo.

Il modo di progettare politica, di spingersi nel futuro, che dovrebbe essere rappresentato in un bilancio dello Stato che si prefigga dei compiti costruttivi per l'avvenire — sia pure essendo progettata la spesa per lo spazio di un anno, qual è lo specifico arco temporale di un bilancio — qui è del tutto relativo. Noi non vi troviamo grandi accenni, neppure a questi problemi di riforme, che sono tuttavia problemi sicuramente risolubili nell'ambito di scelte, diciamo così, soltanto moderne, e neppure troppo ideologizzate o politiche.

Efficienza. Modo di essere della magistratura nelle sue rappresentanze. Cioè creare giudici in Italia, che come quelli inglesi, possano dirsi « senza speranze e senza timori », è una astrazione ancora, nonostante che la nostra Costituzione a questo riguardo sia una delle più evolute esistenti in Europa.

La riforma della composizione e del modo di elezione del Consiglio superiore della magistratura, che è una cosa sacrosanta. La previsione di una riforma che valga anche per la nomina dei consigli giudiziari sono ormai indilazionabili. Sono questi organi elettivi che andrebbero potenziati nell'ambito della giustizia, in contrapposizione ad organi che non hanno mai funzionato, i famosi capi degli uffici giudiziari. Vi sono mai stati giudici inetti, che siano stati denunziati dai capi degli uffici giudiziari al Consiglio superiore della magistratura per le correlative responsabilità? Denunzie di questo genere ne abbiamo viste assai poche, e non per la « virtù » dei nostri giudici. Abbiamo visto, invece, altri tipi di denunzie, altre lamentele di natura schiettamente politica. Eppure la gerarchia giudiziaria è stata sempre difesa, poteri nuovi se ne danno, sì, ma ai capi delle Corti, ai procuratori generali, non a quegli organi che invece hanno dimostrato di potere funzionare, anche adeguatamente, quali potrebbero essere organi elettivi funzionanti.

Condivido quanto ha detto il collega Bettiol circa la cultura dei magistrati. Ma bisogna distinguere. Una cosa è la cultura giuridica, ed anche a questa bisogna tenere, sempre, e non soltanto al momento della selezione iniziale dei giudici, ma anche nel corso della loro carriera. La magistratura non può

essere un canonicato, ove chi vi siede perde qualsiasi collegamento con la realtà degli studi giuridici. A questo proposito bisognerebbe istituire un collegamento dei giudici con gli istituiti e i seminari giuridici. Ciò servirebbe anche ai fini della emancipazione della giurisprudenza. Il conformismo del giudice, lo stare alle massime della Cassazione, dipendono spesso da mancanza di adeguata cultura giuridica. Ma questi stessi vizi più di sovente sono il portato non soltanto di mancanza di cultura, ma anche di esperienza ed apertura mancata verso la società. Tutte le forme di apertura che di recente sono state tentate, nuove, moderne, talora inidonee, forse ingenue, forse, spontaneamente da gruppi di giovani magistrati, sono state stroncate come illecito disciplinare, come cosa non confacente alla dignità del magistrato. Come se il magistrato si sporcasse ad andare a una assemblea di operai, mentre in una assemblea di operai un giudice ha centomila cose da imparare.

Problema della crisi di valori che viene dalle stesse leggi allorchè le scelte compiute dal legislatore non sono più adeguate al mondo che va rapidamente evolvendosi, emancipandosi.

Modo di manifestazione della legge nell'opera del giudice, cioè il giudice stesso nelle sue sentenze. Certamente il giudice non può fare nelle sue sentenze un terreno di arengo politico; sono d'accordo col senatore Bettiol: farà opera politica nella sua sentenza senza fare propaganda politica. Ma la sua sentenza, essendo opera politica, deve essere conforme a un *quid* che c'è nella nostra Costituzione e che è stato ignorato, come è sempre stata ignorata, ad esempio, l'applicazione della legge del 1952 contro il fascismo. Il giudice non deve mai dimenticare che, in quanto organo dello Stato, è figlio della Resistenza, di quella eroica pagina della nostra storia che ha prodotto un nuovo tipo di Stato e un incontro — in questo tipo di Stato — di forze sociali e politiche diverse, di quelle che furono protagoniste della Resistenza.

Ci vuole una selezione iniziale diversa da quella attuale, ma non mi convince quella delineata dal disegno di legge governativo che vorrebbe riservare al Ministero una sorta di accademia della magistratura; ancora una volta si sbaglia indirizzo culturale: il periodo di tirocinio lungo, strutturato adeguatamente, deve essere svolto prevalentemente a contatto della realtà giudiziaria e sociale; allora il tirocinio diventa una cosa adeguata.

Responsabilità del giudice: poniamocelo questo problema, che è molto difficile, ma che deve essere affrontato legislativamente dal Parlamento. Bisogna, quanto meno, che sia stabilita la responsabilità in tutti quei casi in cui si lede il diritto di libertà del cittadino in base a qualsiasi tipo di errore del giudice. La salvaguardia dell'indipendenza del giudice si può ottenere anche fissando delle forme specifiche di responsabilità che vadano oltre i casi di infingardaggine, di inettitudine, di disonestà: che vadano anche oltre la punizione dell'ignoranza. Ma il discorso sulla responsabilità richiama i controlli. Chi controlla il giudice? Certo organo di accertamento della responsabilità del giudice è il Consiglio superiore della magistratura, ma il controllo che è cosa diversa dall'accertamento, non può essere che quello dei cittadini, perchè sono questi che patiscono o che fruiscono dell'opera della giustizia. Soltanto un articolato sistema di controlli da parte dei cittadini, ferma la competenza del Consiglio superiore della magistratura, potrà evidenziare responsabilità, quando ve ne siano, e colpire con l'arma disciplinare quelle violazioni di doveri, ora assai frequenti, che non possono più essere tollerate dai cittadini.

E infine il collegamento della giustizia con la società nel suo complesso. Non mi stancherò mai di dire che l'unica vera forma di creazione di una giustizia nuova è che la società stessa penetri nelle strutture giudiziarie. La creazione del giudice di pace rappresenterebbe appunto questo. Se si potessero attuare quelle norme costituzionali e di ordinamento giudiziario che prevedono membri laici anche nei collegi di Cassazione, sarebbe attuata un'altra forma di partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia. Se si potesse attuare quello che nella Costituzione è scritto, cioè l'istituzione di tribu-

nali specializzati con esperti tratti dalla società, sarebbe un altro passo che avvicinerebbe ancor di più la giustizia alla società. Ma soprattutto bisognerebbe garantire la libertà del giudice intesa nel senso più pieno e più ampio; libertà del giudice singolo, che lo voglia fare, di essere egli in contatto con la società per cercare in essa l'alimento per la sua giustizia. Grazie.

L I C I N I . Non ho molto da aggiungere a quanto già esposto dai colleghi che hanno preso la parola prima di me, circa la critica che è stata fatta sul funzionamento e sui modi con cui viene amministrata la giustizia, sulle disfunzioni esistenti nell'ambito dell'ordinamento giudiziario. Tutte critiche validissime che io condivido pienamente, ma che destano in me un po' di meraviglia perchè non vengono soltanto dalle opposizioni, ma anche da rappresentanti della maggioranza. Questa coralità della critica, però, ci fa pensare che le cose dette siano tutte giuste, ma non comprendiamo come poi si pervenga — come ha fatto il senatore Bettiol — all'affermazione che, sì, ci sono cose che non vanno bene, ci sono dei punti che bisogna cambiare, però il bilancio va bene. A queste critiche che si riferiscono non soltanto all'amministrazione della giustizia, ma anche al bilancio in sè e per sè, vorremmo aggiungere che tutte queste critiche non possono non convergere, poi, su un problema di scelte anche per quanto concerne il finanziamento delle attività necessaria al miglior funzionamento della giustizia. Alla scelta che è stata attuata dal Governo e che incide sul bilancio dello Stato in misura minima — come è stato posto in luce anche dal senatore Filetti — noi aggiungiamo queste considerazioni; quando guardiamo al riepilogo del Ministero di grazia e giustizia per le previsioni di spesa dell'anno finanziario 1973, rispetto al 1972, troviamo un aumento di 16 miliardi, cui fa fronte un aumento di ben 405 miliardi per il Ministero della difesa. Questo è il problema di scelte cui facevo cenno poc'anzi, scelte che diventano stridenti, perchè non diciamo che la Difesa non sia un qualcosa di valido, però ci domandiamo se nel momento particolare che sta vivendo il nostro Paese, nel momento tragico in cui vive la giustizia italiana, si giustifichi questo divario; e scorrendo le singole voci del bilancio della Difesa, troviamo, sempre di fronte ai 16 miliardi di aumento per la giustizia, ben 98 miliardi per la voce « Armi e armamenti ».

Questo, a nostro avviso, è l'indice, il dato segnalatore della non volontà di portare avanti il problema della giustizia che oggi abbiamo dibattuto, che è stato chiaramente esposto dal relatore, dal senatore Bettiol e da tutti gli altri colleghi. Non si può dire che le leggi, la giustizia non costano; tutt'altro, costano molto se si vuol dare un miglior funzionamento a tutto l'apparato giudiziario. Quando, invece, si vedono certe differenze negli stanziamenti, ben si capisce come non si voglia condurre avanti nemmeno un tentativo di risolvere il problema della giustizia in Italia.

Per questi motivi il nostro Gruppo non darà parere favorevole allo stato di previsione in esame.

M A R T I N A Z Z O L I . Vorrei inserirmi brevemente in questo dibattito, molto stimolante e non evasivo rispetto al problema dell'approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia. Io non sono d'accordo con quanto ha ora detto il senatore Licini in ordine alla pretesa contraddittorietà tra le motivazioni addotte dal senatore Bettiol e la sua conclusione. Non vi è nessuna contraddizione; anzi, secondo me, questi discorsi dimostrano come, tutto sommato, sia rudimentale il parametro scelto da chi ha preteso di motivare il suo rifiuto nei confronti della proposta di bilancio soltanto sulla base della constatazione che la spesa per il Ministero di grazia e giustizia sarebbe esigua o percentualmente inferiore a quella del bilancio 1972. In verità, quando si affronta alle radici la questione, si scopre che si tratta di un aspetto marginale del problema e che invece una reale valutazione di questo bilancio si fa proprio sui temi sostanziali e complessi, di difficile soluzione, che riguardano concretamente l'amministrazione della giustizia in Italia.

Del resto, per la mia sia pur modesta esperienza di amministratore locale, io credo che sia opportuno non gonfiare le voci d'uscita quando si sa che certi fondi non si spenderanno. Quando ci sono 14 miliardi di residui passivi per il 1972 e se si tien conto — piaccia o no — dei tempi tecnici di spesa, è inutile chiedere che vengano inserite in bilancio altre voci d'uscita, sapendo che nello spazio dell'anno 1973 quelle spese non si faranno, anche perchè vi sono alcuni fondi che non sono facilmente spendibili. Cito il caso del palazzo di giustizia di Brescia, della cui costruzione si è in attesa da sei anni.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il 90 per cento dei palazzi di giustizia non vengono costruiti per inadempienze degli organi locali. Gran parte delle economie lamentate è dovuta proprio a questo fatto. Per avere i contributi i comuni devono procedere all'approvazione dei piani regolatori, all'indicazione delle aree, ai bandi di concorso, all'approvazione dei progetti esecutivi e alla esecuzione dei lavori. tutto questo non viene quasi mai fatto. Ecco le ragioni delle economie di bilancio in questo campo.

M A R T I N A Z Z O L I . L'onorevole Pennacchini sa però che molte lungaggini non derivano tanto dalle inadempienze dei Comuni nel campo delle proprie competenze quanto dai controlli ministeriali.

Una serie di spunti — già contenuti, del resto, nella relazione del senatore Gatto — è stata offerta dalla discussione in ordine al modo di porsi di fronte alla crisi della giustizia. Io credo che la giustizia stia nella storia: quindi, l'identificazione della latitudine della crisi si compie se si ha l'avvertenza di tener presente che, per sua natura, l'atto del giudicare è un atto di crisi. La giustizia è sempre, fisiologicamente, in crisi. Se si tien presente questo, si può riuscire ad evitare attese messianiche e ad individuare esattamente i momenti di crisi che viviamo « qui ed ora ». È necessario questo chiarimento perchè, se no, si rischia di coinvolgere nel discorso alcune questioni che non sono risolubili sotto il profilo delle scelte politiche o, in generale, delle scelte ideologiche.

Su questo tema è importante quello che diceva il collega Bettiol a proposito del recupero dell'unitarietà attorno ai valori della Costituzione di fronte alla incomunicabilità dei vari livelli e alla disgregazione interna della funzione giudiziaria. Però io credo sia corretto aggiungere che questa disgregazione non appartiene per esperienza tipica e originale alla Magistratura bensì a tutto il corpo dello Stato in genere. La giustizia è in crisi perchè è in crisi la società; essa presenta una crisi di valori perchè sono in crisi i valori della società. In particolare, oggi si scontrano nel paese, in una dialettica estremamente accesa e molto spesso drammatica, due posizioni che non sono riducibili ad una piatta contrapposizione ideologica tra scelta classista e scelta non classista, ma che invece sono identificabili nel discorso della realizzazione materiale della Costituzione.

In questo senso, desidero dire al senatore Filetti che è facile, in ordine a certe riforme, rilevare che le stesse cose sono state dette l'anno scorso e non si è fatto niente: a parte il fatto che si tratta di operazioni che sicuramente non si misurano sul metro degli anni, bisogna poi andare a vedere perchè alcune scelte non si fanno. Non è sufficiente dire che bisogna fare le riforme e che siamo tutti d'accordo nel farle. Le riforme hanno un segno prevalente che viene determinato attraverso i segni culturali e politici che qualificano ciascuno di noi. Per esempio, nel documentarmi per svolgere la funzione di relatore sul disegno di legge riguardante il nuovo processo del lavoro, ho constatato che tutti gli interventi del collega Filetti nella scorsa legislatura sono stati nel senso di precludere una scelta dirimente che è contenuta nel progetto. In proposito vorrei anche dire al collega Petrella che basterebbe tener conto di quanto è avvenuto alla Camera dei deputati per rassicurarsi sulla posizione della maggioranza e del Governo. Se è vero che nell'altro ramo del Parlamen-

to il disegno di legge sul nuovo processo del lavoro è stato approvato senza modifiche e in brevissimo tempo, io ritengo che anche al Senato debba accadere la medesima cosa.

Mi auguro che le cose vadano così, perchè quella è una riforma importante non solo sul terreno specifico del processo del lavoro; ma importante perchè si scrolla dalle spalle una serie di detriti culturali. E coinvolge il modo di essere di tutti gli operatori nel processo. Anche la classe degli avvocati infatti appare legata a una visione formalistica. Aggiungo che tutte le statuizioni espresse dalla Corte costituzionale in questi anni a proposito del processo penale e a favore della espansione dei diritti della difesa per gli imputati, spesso si sono risolte in un aumento del potere di difesa dell'abbiente, e dunque in una radicalizzazione del gap di credibilità della giustizia.

Nel momento in cui teniamo in piedi una struttura normativa così complessa e articolata, è chiaro che in quel momento offriamo all'operatore più accorto, che in genere sta — anche per motivi di sopravvivenza — da una determinata parte, la possibilità di operare una serie di inceppamenti della giustizia, mentre dall'altra parte vediamo solo il fantasma di uno svogliato e passivo difensore di ufficio.

Vi sono poi problemi che appartengono alla responsabilità della magistratura. A me pare importante che sia stato detto nella relazione del Ministro qualcosa in ordine alla necessità di un ritorno, in modo impegnativo, al discorso della ridistribuzione geografica, cioè alla necessità di rifare la geografia della struttura dell'ordinamento giudiziario. Credo che questo significhi che oltretutto alcuni aspetti di una riforma non coinvolgono grossi problemi, in quanto sono questioni modeste, almeno sul piano razionale. Il fatto è che poi si scontrano con una serie di fatti non dominabili a livello razionale. E su questo piano credo che non si possa lasciare il Governo solo di fronte a questa grossa responsabilità: non si può dire al Governo che non è capace di chiudere una pretura in Calabria o di sopprimere un tribunale in Sicilia, quando sappiamo benissimo che cosa accade a quel punto, quale serie di interessi contrastanti si mettono in moto; e come a volte noi stessi, ci facciamo troppo spesso carico di tutelare e difendere, per interessi — ammettiamolo — di salute parlamentare, queste situazioni. Ebbene, o si crea una consapevolezza della realtà di questo problema, o altrimenti è inutile pensare che il Governo da solo possa realizzare questa ridistribuzione dei magistrati, che è uno dei momenti più significativi al fine di ridurre la crisi della efficienza della giustizia.

Son d'accordo con il senatore Petrella, non vi è nessun bisogno di aumento degli organici dei magistrati, ma è necessaria una migliore distribuzione sul piano geografico. Credo che veramente in questo modo si possa dare una maggiore garanzia di giustizia a quei soggetti che sono in contatto con l'attività giudiziaria. In questo senso è giusto — e se ne è parlato nella relazione — discutere anche sul principio della inamovibilità del giudice. Sappiamo tutti da che cosa nasce questa esigenza di inamovibilità, come strumento di garanzia, di tutela della autonomia del magistrato. Ma quando essa si risolve in una difesa corporativa della magistratura, allora è necessaria una riflessione. Pongo l'accento su questo. Noi ormai siamo sul piano inclinato di una società che si sta corporativizzando sempre di più, una società in cui gli interessi sociali, collettivi vengono sempre più sacrificati nel nome di interessi di gruppo.

E mi riaggancio a quanto ha detto il collega Petrella: nemmeno io ho mai visto che magistrati notoriamente inetti, colpevoli di una pervicace omissione dei loro doveri, siano mai stati effettivamente sottoposti a giudizi disciplinari da parte degli organi di governo della magistratura.

Quindi vi è questo problema. E se la inamovibilità si scontra con la produttività della magistratura, allora è chiaro che occorre operare anche all'interno di questa, tenendo conto che in sostanza la tutela della libertà del magistrato non si coglie soltanto attraverso la predisposizione di mezzi esterni, ma nasce con la capacità e con l'autono-

mia della coscienza del singolo magistrato.

In occasione di quel grosso dramma pubblico, che è stata la vicenda Valpreda, quando da alcuni si teorizzavano chissà quali collusioni tra esecutivo e magistratura si faceva del banale macchiavellismo. Al contrario, vi è spesso una soggezione inconsapevole, un condizionamento automatico.

E per quanto si riferisce alla pretesa neutralità della giustizia occorre essere chiari. Mi riferisco a quegli interlocutori che hanno parlato di giustizia di classe. È stato puntualmente obbiettato che il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione dà spesso luogo a una deformazione ottica per cui si crede che uno strumento processuale che riequilibra gli squilibri che si trovano nella società, sia esso uno strumento classista. La verità è che la società stessa è classista; e quando inventiamo uno strumento correttivo di questa situazione di disparità di classe esistente nella società, dobbiamo riconoscere che seguiamo un disegno di eguaglianza.

Aggiungo un'altra osservazione. Nel momento impegnativo che stiamo vivendo, io credo che vada considerata l'ipotesi del « giudice di pace ». La somma di poteri del pretore, che si va sempre più ampliando, presuppone un tipo di giudice che non rassomiglia affatto al giovane vincitore e sprovveduto di un concorso per carriera giudiziaria.

Infine, sul problema della produttività, devo dire che la localizzazione dei concorsi per gli ausiliari a base regionale è estremamente importante; è assurdo pensare che un povero calabrese, una volta vinto il concorso, debba andare a Brescia o a Pescara.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Lo abbiamo già fatto, anche se devo dire che questo non ha risolto il problema.

M A R T I N A Z Z O L I . Comunque è bene procedere su questa strada.

Altre situazioni, invece, sono irrisolubili anche con un maggior apprestamento di mezzi. Mi riferisco ai grandissimi tribunali delle metropoli. Ormai siamo ad una dimensione di rottura; al tribunale di Roma, per quanto si mobilitino nugoli di cancellieri, per quanto si inventino ottime apparecchiature, ci troveremo sempre di fronte a situazioni che non consentono più quelle economiche di scala che sono alla base di un qualsiasi apparato produttivo. Non è funzionale un tribunale dove il problema per l'avvocato non è quello di difendere il suo cliente, ma di trovare l'aula dove sarà celebrata la causa. Pertanto credo che sia ormai opportuno pensare a dimensionare i tribunali non più sulle metropoli, ma su dimensioni più adeguate rispetto alle specifiche situazioni concrete.

M A R I A N I . Desidero intervenire solo per fare alcune osservazioni che mi sembrano doverose dopo questa interessantissima discussione, anche per l'esperienza più che quarantennale che ho delle aule di giustizia.

Quando sento parlare dell'estensione del giudice unico (che teoricamente è giusta) io mi preoccupo per il momento che viviamo, anche se sono d'accordo col senatore Martinazzoli a proposito della maggior preparazione del giudice. Ma la mia preoccupazione maggiore dipende da quella che io chiamo la fuga dalle responsabilità; perchè fin quando sarà un collegio a prendere delle decisioni, questo avrà ancora il coraggio di fare giustizia, ma quando domani sarà il giudice, una sola persona fisica, specie in casi di notevole rilievo economico o politico che siano, ci troveremo di fronte a decisioni che, in coloro che hanno del coraggio, saranno secondo giustizia, ma in coloro che non avranno il coraggio civile di applicare la legge, saranno tutt'altro che secondo giustizia, nonostante le belle parole che sentiamo in proposito.

Da questo discende che, nel momento in cui viviamo, non è assolutamente auspicabile il giudice unico; e l'esperienza di ciascuno di noi può portare infiniti esempi di quanto vado dicendo. Il senatore Petrella, con un nobilissimo discorso secondo la sua ideologia, ha parlato di fermenti che

sono nell'Occidente che vogliono modificare e rendere più vicino il giudice alle ansie sociali, specie perchè il capoverso dell'articolo 3 della Costituzione esige un'apertura tale per cui non vi può essere solo il rispetto della legge, eccetera; tutte belle considerazioni, però bisogna riconoscere che il mondo è diviso in due parti. Una che consente il fermento e l'aggiornamento della legge, degli uomini, dei magistrati, l'avvicinamento ad una maggiore giustizia e un altro mondo dove questi fermenti non esistono perchè là veramente, la giustizia è al servizio del potere, non da noi. Da noi ci sarà qualcuno che è al servizio del potere, ma io stimo i magistrati e credo che la maggior parte dei magistrati sia indipendente anche quando deve decidere su grosse questioni politiche, sociali, economiche che possono interessare una larga parte della popolazione.

Negli ultimi 40 anni abbiamo vissuto proprio il capovolgimento di certe situazioni, le guerre, le rivoluzioni, il passaggio da un regime ad un altro; ma dobbiamo riconoscere che la Magistratura ha dimostrato un equilibrio in ogni tempo; e specialmente tra il 1945 e il 1955, quando c'erano tanti fermenti, la Magistratura ha dimostrato un equilibrio che ha riappacificato la popolazione italiana. Quindi, bisogna stare attenti nel fare certe affermazioni, nel sostenere cioè che il giudice ha il dovere di essere più aperto, di non applicare soltanto la legge, perchè certi fermenti, che vediamo anche in Francia oltre che in Italia, auspicano questo. Ma tali fermenti ci sono perchè c'è la libertà di opinione e di critica della Magistratura, oltre all'indipendenza dei singoli magistrati. L'inamovibilità dei magistrati è una garanzia dell'indipendenza dei loro giudizi. Si potrà modificare o correggere tale inamovibilità, ma è certo che è necessario mantenere l'indipendenza personale del magistrato. Io stesso riconosco che il magistrato ha un potere troppo vasto, troppo autoritario in senso personale, perchè può fare quello che vuole senza alcun controllo; sono d'accordo che talvolta ci si trova angosciati di fronte a certe situazioni di persone arrestate senza sapere il perchè, per errore, e nelle quali si determina un grave trauma psichico; ma purtroppo nelle cose umane l'errore è sempre possibile. Tuttavia, quando non vi è qualcosa di meglio da presentare, non si deve modificare per il semplice fatto che nell'applicazione del principio si possano avere errori nella misura del 2, del 10 o anche del 15 per cento.

Io faccio l'avvocato secondo princìpi assolutamente tecnici e non ho mai portato la mia passione politica, di parte, in un processo. Non capisco che c'entri con la procedura e le leggi tecniche l'affermazione che oggi la legislazione deve indirizzarsi allo spirito della Costituzione, che è quello della Resistenza. Io sostengo che la maggior giustizia si ha quando si è disposti a giudicare l'avversario con le stessi leggi con le quali si giudica chi è inquadrato nella propria parte. Perchè si debbono fare leggi diverse? Io dico che si debbono fare delle leggi tecniche per uno Stato in evoluzione, che ha un determinato orientamento ed una determinata configurazione; ma la Resistenza non si identifica affatto col collettivismo, nè col comunismo: la Resistenza è nata nei confronti dell'occupazione tedesca o comunque, indipendentemente da questo, come reazione ad uno stato di cose, ad un certo modo di vita sociale.

Ma oggi c'è una vita sociale che si concreta nella democrazia occidentale. Non capisco che cosa si voglia, oltre la libertà che si è acquistata. Concordo col collega Martinazzoli, il quale ha detto che il capoverso dell'articolo 3 della Costituzione va inteso in senso più lato, per evitare una eguaglianza solo formale. Bisogna creare degli istituti che consentano, anche a chi non ne ha i mezzi, di difendersi nello stesso modo di colui che invece i mezzi li possiede. Chi è più debole deve essere aiutato e sostenuto dallo Stato, in modo da essere uguale a chi ha le possibilità di difesa e di vita migliore. Ma che c'entrano le questioni politiche? Noi dobbiamo badare solo alla necessità di migliorare tecnicamente le nostre leggi, che sono molte. Chi ha la possibilità di conoscere e mettere mano alle 13.000 leggi esisten-

ti? Io per occuparmi di una questione relativa ad una pensione ho dovuto studiare oltre un centinaio di leggi, spesso contrastanti, sulle pensioni dello Stato. Facciamo dei testi unici delle leggi speciali; questa sì, dovrebbe essere l'ansia del Parlamento, indipendentemente dalla volontà del Governo, per facilitare il compito anche agli operatori di giustizia più modesti, sia ai giovani pretori come ai giovani avvocati. Ma non si può arrivare a considerare inadatta tutta la legislazione esistente. In fin dei conti la vita sociale viene regolata, per grandi temi, dai codici; al resto provvedono le leggi speciali che riguardano determinate categorie, concernono solo delle posizioni particolari e non la generalità dei cittadini. Ora, la formulazione dei nuovi codici è in atto: noi non condividiamo certe impostazioni, ma collaboriamo ugualmente per migliorare le disposizioni in vigore. Riconosciamo che il codice Rocco è superato, così come parte del codice civile, perchè la società si evolve. Ma arrivare a considerare come ostile tutta la legislazione che si è avuta in passato è eccessivo. È vero che sono ancora in vigore leggi di un secolo fa di cui si è dimenticata l'esistenza (l'altro giorno per notificare un atto all'estero son dovuto andare all'ufficio del registro e pagare 25 lire in base ad una legge del 1873!), ma c'è la possibilità di correggere queste anomalie. Io credo che l'ansia della nostra Commissione deve esprimersi nell'affrettare le modifiche che si rendono necessarie, ma penso che a ciò non si possa arrivare con i mezzi e gli strumenti che sono stati indicati. Il bilancio del Ministero di grazia e giustizia è molto povero e non sarà possibile arrivare ad una migliore distribuzione dei magistrati e realizzare tutti gli altri obiettivi, per cui si continuerà ad avere in questo settore un disordine che veramente fa poco onore al nostro paese.

Per questi motivi, come ha già preannunciato il collega Filetti, il nostro Gruppo esprimerà voto contrario sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale. Data l'ora tarda, ritengo opportuno interrompere a questo punto i lavori della Commissione.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 19,45.

SEDUTA DI MARTEDI' 16 GENNAIO 1973

La seduta ha inizio alle ore 10,50.

D E C A R O L I S, *f. f. di segretario, legge il precesso verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1973

— Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia (Tabella n. 5)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1973 — Stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ».

Nella precedente seduta abbiamo terminato la discussione generale. Questa mattina ascolteremo pertanto le repliche dell'onorevole relatore e del rappresentante del Governo.

G A T T O Eugenio, *relatore alla Commissione.* Debbo innanzitutto ringraziare tutti gli onorevoli colleghi che sono intervenuti nel dibattito e osservare con soddisfazione che non vi sono stati sostanzialmente dissensi con quanto da me esposto. Mi pare infatti che la maggior parte degli argomenti trattati sia stata approvata, almeno sotto la forma del tacito assenso.

Due degli argomenti trattati hanno particolarmente richiamato l'attenzione dei colle-

ghi e su questi intenderei fare una breve puntualizzazione. Il primo è stato — ed era naturale — la carenza finanziaria della tabella in esame. Da molti anni purtroppo le osservazioni che si fanno in merito sono sempre le stesse e si lamenta sempre la insufficienza degli stanziamenti per il Ministero di grazia e giustizia in relazione a quelli degli altri dicasteri. Non c'è che da augurarsi che questa situazione un po' alla volta cambi. Nel corso della relazione dissi che mi rendevo conto di come fosse estremamente difficile, in una società dallo sviluppo tumultoso come la nostra, riuscire a modificare certe scelte e certe graduatorie. Non c'è dubbio infatti che vi sono nel nostro paese delle situazioni che si presentano con carattere d'urgenza, per cui non sempre le scelte di fondo riescono a prevalere su quelle, chiamiamole così, di opportunità. Occorrerebbe però che il Parlamento aiutasse, sotto un certo aspetto, l'opera del Governo per quanto attiene alle scelte fondafentali da farsi. Ciò certamente, però, non attraverso l'approvazione di un ordine del giorno, con il quale la 2ª Commissione auspichi che si aumentino gli stanziamenti per il dicastero della giustizia, ordine del giorno che avrebbe la stessa conclusione che hanno avuto tutti i precedenti approvati nel corso dell'esame degli stati di previsione della spesa degli anni scorsi, bensì ritengo che il Senato dovrebbe discutere sulle scelte di fondo da fare. Non ci si può limitare a dire di aumentare il bilancio della giustizia, ma occorre avere il coraggio di dire che bisogna aumentare questo bilancio e diminuire quelli che si devono diminuire. Bisogna creare un complesso di scelte, sulle quali dovrebbe esserci un impegno del Parlamento e alle quali il Governo dovrebbe conformarsi. Se vogliamo uscire dalle affermazioni generiche, bisogna avere il coraggio di affrontare gli argomenti nella loro completezza, perchè, affrontandoli settore per settore (quello della giustizia una volta, quello della pubblica istruzione un'altra e così via), diciamo sì cose estremamente auspicabili, ma non perverremo mai a concrete soluzioni.

Il secondo punto sul quale si è ampiamente discusso è quello attinente agli aspetti attuali della crisi della giustizia, argomento sul quale abbiamo ascoltato esposizioni estremamente interessanti. In merito a questo tema ho sentito porre un interrogativo, per la prima volta, in maniera chiara: « i giudici sono pochi o no? » E in sostanza tutti hanno risposto con chiarezza che i giudici non sono pochi, ma mal distribuiti. Mi permetterò di aggiungere e di far rilevare innanzitutto che sono da anni, da sempre, che andiamo dicendo che i giudici debbono giudicare, ma purtroppo questa speranza è sempre rimasta tale e non si è mai riusciti sinora a togliere i giudici dagli incarichi burocratici. Io sono dell'avviso che nemmeno il direttore generale dei penitenziari dovrebbe essere un magistrato. Nel Ministero vi dovrebbe essere un solo magistrato; quello a cui è affidata l'istruzione delle pratiche di grazia e giustizia. Nessun altro. Il popolo italiano paga i magistrati come li paga, ha dato loro la posizione che ha dato, dà loro un trattamento autonomo, non perchè facciano i burocrati, ma perchè giudichino. Tra l'altro, affidare ai magistrati incarichi burocratici significa creare due categorie diverse di funzionari statali: dei burocrati superpagati e autonomi, e gli altri. Comprendo che un provvedimento in proposito incontrerebbe difficoltà e resistenze, ma ritengo che con un po' di buona volontà si dovrebbe riuscire ad adottarlo.

Un'altra causa della crisi della giustizia è la distribuzione delle sedi. Si tratta di un problema, la cui soluzione crea certo infinite difficoltà al Ministero. Mi rendo conto che quando si decide di sopprimere una pretura, ci si trova poi di fronte a ostacoli e proteste di carattere campanilistico — non vi nascondo che forse anch'io protesterei se venisse soppressa una pretura nel mio collegio — ma bisogna avere il coraggio di dire no. Se non si sa dire no, non si sa esercitare il potere. Di fronte a quella che è stata identificata come una delle cause più rilevabili — non la sola naturalmente — della crisi della giustizia e che è forse la più facile, vorrei dire, a cui provvedere, per quanto è possibile bisognerebbe cercare di intervenire.

Un altro argomento estremamente discusso, che ha veramente appassionato e che ha suscitato un enorme interesse è quello del

modo di interpretare le leggi. Io non intendo riepilogare tutte le tesi che, da diversi punti di vista, ma con uguale e notevole scienza e passione sono state sollevate dagli onorevoli colleghi. Mi limiterò a esprimere la mia opinione personale, secondo la quale non è possibile attuare una giustizia astratta dalla nostra vita. Sono uno di quelli che pertanto sostengono che i valori della Resistenza e della Costituzione devono essere la bussola che guida il giudice nella sua opera. Però sono anche tra coloro i quali sostengono che tutto ciò va armonizzato con i principi di certezza del diritto, che è pure uno dei punti fondamentali del vivere civile. E ritengo che tutti, sia pure con sfumature e da posizioni diverse, avvertano nel fondo dell'animo l'esigenza di una giustizia che sia sentita dalla popolazione ma che nello stesso tempo sia certa. La fiducia nella giustizia e nel magistrato è una delle condizioni indispensabili del vivere civile.

Ciò detto, ringrazio tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito e anche gli altri colleghi che, con il loro silenzio, hanno voluto in qualche modo aderire alle del resto pochissime osservazioni che ho fatto nella relazione e che erano più che altro frutto di esperienza.

PENNACCHINI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori. La prima considerazione che emerge dopo un attento ed approfondito esame dei vari interventi che si sono succeduti nel corso della discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustiza è che gli onorevoli senatori, più che soffermarsi sugli aspetti tecnici o concreti relativi alle varie voci o attività contenute nel bilancio stesso, hanno preferito, a mio giudizio giustamente, fissare la loro attenzione sulla linea politica seguita o da seguire nel mondo della giustizia. Anzi, addirittura, hanno voluto innestare ed armonizzare tale esame nel quadro più vasto e generale della intera politica nazionale.

A tale linea, salvo rare eccezioni di scarso rilievo, si sono uniformati tutti gli oratori intervenuti, i senatori Filetti, Bettiol, Petrella, Licini, Martinazzoli, Mariani, che voglio singolarmente e senza eccezione alcuna ringraziare per il valido e costruttivo apporto, anche critico. Alla funzione e responsabilità del Ministero, si è ispirato, lo stesso relatore senatore Gatto, che merita un ringraziamento del tutto particolare non soltanto per la completa benchè succinta esposizione, che nulla ha trascurato degli aspetti più vivi ed importanti del bilancio, ma anche, vorrei dire soprattutto, per l'impostazione moderna, attuale, nuova ed al tempo stesso efficace che ha voluto imprimere al suo accurato studio, volto più ad ottenere una reale incidenza sul nuovo e più appropriato corso della giustizia che non a porgere ai colleghi un'arida ed infeconda statistica di dati e di percentuali.

Ma, poichè i bilanci non sarebbero più tali senza l'indicazione di cifre e di risultati, consentite al rappresentante del Governo, senza trascurare o perdere di vista il vero fine della discussione del bilancio, che è quello dell'esame politico dell'attività passata e dell'enunciazione dei futuri programmi, di integrare o sottolineare quanto da voi già dichiarato in tema di attività svolta, nonchè di illustrare analiticamente le linee essenziali dell'attività programmata per l'avvenire.

È chiaro che questa prima parte riflette tutto ciò che è posto sotto la diretta responsabilità del Ministero, mentre nella parte successiva il Governo, pur non essendone il solo responsabile, trattandosi di competenza che condivide con il Parlamento, non intende affatto sottrarsi alla discussione, anzi ne condivide l'opportunità e ne sollecita la frequenza, certo che solo in tal modo potranno affiorare luci ed ombre del nostro operato e si potrà responsabilmente adottare la politica legislativa più conforme agli interessi dei nostri amministrati.

Il primo dato dell'attività governativa che è doveroso indicare si riferisce all'elenco dei disegni di legge presentati dal Governo in Parlamento nel 1972, sia che si tratti di disegni già presentati nell'altra legislatura e non approvati per scadenza del termine, sia che si tratti di nuove iniziative. Al Senato della Repubblica sono stati presentati i seguenti disegni di legge: modifiche al libro primo ed

agli articoli 576 e 577 del Codice penale; modificazione della legge 26 novembre 1969, n. 833, recante norme relative alle locazioni degli immobili urbani, modificata dall'articolo 56 del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034; istituzione di Corti d'onore; modifiche agli articoli 28 e 29 della legge 17 maggio 1952, n. 629, e agli articoli 13, 14 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 12 novembre 1958, n. 1280, relativi alla composizione dei Consiglio di amministrazione degli archivi notarili; modifiche al libro secondo del Codice penale; modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari; ordinamento della professione di avvocato; istituzione del patrocinio statale per i non abbienti; repressione della cattura illecita degli aeromobili; ordinamento penitenziario; modificazioni dell'articolo 502 del Codice di procedura penale in materia di giudizio direttissimo.

Alla Camera dei deputati sono stati invece presentati: modifica dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 1955, n. 666 contenente disposizioni transitorie, di coordinamento e di attuazione della legge 18 giugno 1955, n. 517, relativa a modificazioni del Codice di procedura penale; riforma del Codice di procedura civile; delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo Codice di procedura penale; modificazioni alla legge 24 marzo 1958 n. 195, ed alla legge 18 dicembre 1967, n. 1198, sulla costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura; contributo dello Stato per le spese sostenute dai comuni per il servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari istituiti posteriormente all'entrata in vigore della legge 24 aprile 1941, n. 392; rideterminazione dei contributi statali nelle spese sostenute dai comuni di Bari, Cassino, Catania, Forlì, Frosinone, Latina, Melfi, Milano, Nuoro, Palermo, Pavia, Pisa, Rieti e Roma per il servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari; norme sulle tariffe per le prestazioni professionali dei chimici; modifica dell'articolo 60 dell'Ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie; modificazioni delle leggi sulle Corti d'assise; modificazione degli articoli 143, 158 e 159 del codice della navigazione; ordinamento del notariato; riforma dell'ordinamento della professione di giornalista; disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatoria; modifica dell'articolo 829 del codice della navigazione; modifica degli articoli 179, 180, 181, 184 e 185 del codice della navigazione concernenti la vidimazione dei libri di bordo; modifica dell'articolo 119 del codice della navigazione; assunzione a carico dello Stato delle spese per le attrezzature degli uffici giudiziari; aumento dello stanziamento previsto dalle leggi 15 febbraio 1957, n. 26, 18 febbraio 1963, n. 208 e 15 maggio 1967, n. 375, concernenti la concessione di contributi integrativi dello Stato per il servizio dei locali giudiziari; aumento dello stanziamento per spese di ufficio dei tribunali e delle preture.

Vanno naturalmente aggiunti i provvedimenti già approvati dai due rami del Parlamento e divenuti pertanto leggi dello Stato, ossia: modificazioni al Codice di procedura penale al fine di accelerare e semplificare i procedimenti; modificazioni ed aggiunte all'articolo 15 della legge 16 luglio 1962, n. 922, concernente la ripartizione dei proventi di cancelleria.

Sono in corso avanzati studi da parte di apposite commissioni per la redazione delle proposte di legge per l'ordinamento giudiziario e la riforma della società per azioni.

E veniamo all'edilizia carceraria. Le condizioni edilizie degli istituti di prevenzione e di pena negli ultimi anni sono sensibilmente migliorate e ciò a seguito degli aumenti degli stanziamenti sull'apposito capitolo di bilancio (1164) che nel giro di un quadriennio sono stati più che raddoppiati; il che ha consentito la realizzazione di un vasto programma di opere, riguardanti particolarmente:

l'installazione di impianti di riscaldamento nella massima parte degli istituti (77 per cento). Per gli altri (salvo che per 4 o 5 istituti che dovranno essere trasferiti entro un arco di tempo relativamente breve nelle nuove sedi) sono stati già iniziati i lavori di installazione o sono state avviate le pratiche relative, per la maggior parte delle quali si

è in attesa di ricevere il parere del Consiglio di Stato;

la revisione o l'installazione dei servizi igienici nella quasi totalità degli istituti (97 per cento). Ne sono ancora privi gli istituti di Roma «Regina Coeli», Firenze, Perugia (in parte), Augusta, Lucca e Montepulciano (per « Regina Coeli » occorre precisare che è già in funzione la nuova sede di Roma - Rebibbia; per Augusta e Lucca è prevista la costruzione di nuovi istituti; per gli altri istituti è in corso di esame la possibilità di effettuazione dei lavori relativi compatibilmente con le strutture edilizie dei fabbricati);

la costruzione e la ristrutturazione di locali e di aree per le attività sportive, per le lavorazioni, per trattenimenti cinematografici, televisivi e culturali in genere.

Nell'esercizio finanziario 1973 (è previsto lo stanziamento sul capitolo 1164 di 6 miliardi e 500 milioni di lire) si curerà con il massimo impegno la realizzazione delle opere concernenti soprattutto la sistemazione degli impianti e dei servizi essenziali al fine di rendere sempre più efficiente la funzionalità degli istituti, ed assicurare ai detenuti condizioni di vita sempre migliori.

Per quanto riguarda la costruzione di nuovi edifici, al cui finanziamento è stato provveduto con legge 12 dicembre 1971, n. 1133, che autorizza, ripartendola in sei esercizi finanziari, la spesa di 100 miliardi di lire, iscritta sul bilancio del Ministero dei lavori pubblici, nella cui sfera di competenza rientra la materia in questione, si fa presente che di concerto con il Ministero stesso è stato emanato il decreto ministeriale a norma della citata legge n. 1133 del 1971, che prevede le seguenti realizzazioni: completamento di n. 18 istituti; costruzione di n. 21 edifici destinati a carceri giudiziari e costruzione di numero 11 edifici destinati a carceri giudiziarie con annesse sezioni di case penali; costruzione di n. 3 edifici destinati a manicomi giudiziari; costruzione di n. 3 edifici destinati a case di reclusione; costruzione di n. 3 edifici destinati a servizi (scuola formazione personale e magazzini vestiario); costruzione di n. 21 edifici destinati al settore minorile (custodia preventiva, uffici giudiziari minorili, uffici direzione centri minorenni e di servizio sociale).

È stato pertanto predisposto un programma di interventi con il quale si sono già affrontate alcune questioni di primaria importanza, come ad esempio il reperimento delle necessarie aree su cui costruire i nuovi istituti di prevenzione e di pena, la successiva scelta delle medesime da parte della Commissione prevista dalla leggeg numero 1133 che favorisce, quando nei piani regolatori delle città non è stata inserita la previsione di tali costruzioni, lo snellimento di ogni procedura circa le variazioni ai detti piani regolatori.

Al riguardo si precisa che si è già provveduto alla scelta delle aree per gli istituti di Ivrea, carcere giudiziario; Torino, carcere giudiziario; Cagliari, manicomio giudiziario; Cagliari, custodia preventiva per minori; Cagliari, uffici giudiziari minorili; Vicenza, carcere giudiziario; Verona, carcere giudiziario; Prato, carcere giudiziario e sezione di casa penale; Pesaro, carcere giudiziario; Ascoli Piceno, carcere giudiziario; Spoleto, carcere giudiziario e sezione di casa penale. Mentre per le aree relative agli istituti di Alba (carcere giudiziario e sezione di casa penale), Vercelli (carcere giudiziario), Aosta, carcere giudiziario), Ancona (carcere giudiziario e sezione di casa penale), la Commissione, pur essendosi riunita per esprimere il parere la scelta dell'area, ha ritenuto di richiedere alle autorità comunali, ad integrazione degli atti prodotti, una relazione aggiuntiva di natura geologica e stratigrafica.

Sono in corso di perfezionamento le pratiche per la scelta dell'area degli istituti di Sulmona (carcere giudiziario e sezione di casa penale), Teramo (carcere giudiziario), Lucca (carcere giudiziario e sezione di casa penale), Castrovillari (carcere giudiziario), Livorno (carcere giudiziario), Rossano (carcere giudiziario), Paola (carcere giudiziario e sezione di casa penale).

V I V I A N I . Questo è il libro dei sogni!

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Io sto parlando di fatti e non di sogni. Ho fatto un elenco

di opere, la metà delle quali già realizzate: non si può certo quindi parlare di libro dei sogni. E ritengo che nessuno dei colleghi potrà condividere la sua opinione.

Si fa presente inoltre che il Provveditore alle opere pubbliche di Torino ha proceduto all'aggiudicazione dei lavori di completamento del nuovo carcere giudiziario di Cuneo, mediante la procedura dell'appalto concorso, ed ha predisposto lo schema di bando per l'appalto concorso relativo alla costruzione del nuovo carcere giudiziario di Torino.

Accordi sono intervenuti con il Ministero dei lavori pubblici per quanto concerne la procedura da adottare per la progettazione delle opere da realizzare in attuazione della precitata legge n. 1133 del 1971. In seguito a tali accordi il Ministero dei lavori pubblici, con lettera circolare n. 1358 del 27 maggio 1972, diretta a tutti i provveditori alle opere pubbliche della Repubblica, nell'informare dell'avvenuta approvazione del programma di edilizia penitenziaria, ha impartito agli stessi disposizioni perchè assumano le opportune iniziative per una sollecita realizzazione delle opere, precisando, peraltro, che — per quanto riguarda i completamenti e le ristrutturazioni, essendo gli stanziamenti relativi già disponibili — si potrà passare senza indugio alla fase esecutiva.

Per la progettazione delle nuove opere, considerata l'attuale situazione di inadeguatezza degli organici del personale tecnico degli uffici, i predetti provveditori sono stati invitati a far conoscere, tenuto conto della speciale disposizione di cui all'articolo 5 della legge più volte richiamata, per quali opere intendano avvalersi dei propri uffici o degli uffici periferici (del Genio civile) ed in quali casi ritengano opportuno ricorrere alla procedura dell'appalto - concorso.

Con la stessa lettera circolare è stato fatto presente che nel caso in cui i provveditori ritengano di proporre che il Ministero dei lavori pubblici si avvalga della facoltà, prevista dallo stesso articolo 5, per il conferimento di incarichi a liberi professionisti, devono essere precisate dettagliatamente le ragioni che consigliano tale procedura.

Il Ministero dei lavori pubblici è, in linea di massima, del parere che le opere di completamento e quelle di minore importo possano essere progettate dagli uffici tecnici dell'Amministrazione dei lavori pubblici e che le nuove costruzioni e le opere di ampliamento di importo più rilevante possano essere realizzate mediante la procedura dell'appalto - concorso, e ciò allo scopo di consentire, il più rapidamente possibile, il perfezionamento del lungo *iter* tecnico-amministrativo per giungere all'esecuzione dei relativi lavori.

Passiamo ora brevemente all'edilizia giudiziaria a proposito della quale debbo dichiarare che per avviare a soluzione il problema fu varata la legge 15 febbraio 1957, n. 26 ,con la quale, pur continuandosi a far conto sull'attività dei comuni, più a contatto con le esigenze locali, si previde, nel bilancio di questo Ministero, uno stanziamento per la concessione di contributi straordinari ai comuni per la costruzione, l'ampliamento e il restauro di edifici giudiziari. L'iniziativa è riservata ai comuni con la partecipazione finanziaria da parte dello Stato, attuata sotto forma di contributo al pagamento della rata di ammortamento del mutuo che il comune interessato contrae con l'istituto finanziatore. Tuttavia, l'Ispettorato e la Direzione generale degli Affari civili di questo Ministero, con la collaborazione dei Capi di Corte, individuate le carenze, sono in grado di indirizzare positivamente le Amministrazioni comunali per l'avvio dalle singole procedure.

Il sistema ha dato favorevoli risultati, consentendo di finanziare la costruzione di nuovi edifici in 194 comuni, dei quali 6 sedi di Corte d'appello, per un importo complessivo per costo opera più interessi di mutui di lire 75.506.185.500, con un contributo a carico dello Stato di lire 57.816.918.270.

Informo, inoltre, che è in corso, a cura del Ministero dei lavori pubblici, la compilazine dei progetti per la costruzione del nuovo palazzo di giustizia di Napoli e del quarto edificio in Roma, nella zona di piazzale Clodio, da destinare a sede del tribunale civile L'onere finanziario per le predette opere è a totale carico dello Stato.

Infine, faccio presente che il disegno di legge concernente l'aumento dei fondi per ope-

re di edilizia giudiziaria, approvato dal Consiglio dei ministri in data 12 agosto 1972, il 13 dicembre scorso è stato approvato dalla competente Commissione del Senato in sede deliberante.

Per quanto riguarda le libere professioni, pendono davanti al Parlamento i disegni di legge relativi al nuovo ordinamento della professione di avvocato ed alla riforma dell'ordinamento dei giornalisti. Entrambi i disegni di legge sono ispirati alla migliore affermazione del principio dell'autonomia professionale ed al riconoscimento della sempre più incisiva collocazione delle due professioni nel contesto della vita sociale ed economica del Paese.

Passiamo ora ad uno dei più attuali problemi sollevati nel corso della discussione, quello che si riferisce all'ordinamento giudiziario. Circa la nomina e promozione dei magistrati, il relatore senatore Gatto ha espresso perplessità sulla validità di un progetto in corso di studio e per il suo costo. È indubbio innanzitutto che il sistema attuale appare sempre più insufficiente e difettoso. L'analisi scrupolosa, anche se un po' accorata, del senatore Bettiol ce ne dà conferma. Ma guardiamo concretamente in faccia al problema e alle sue possibilità di soluzione con i mezzi di cui disponiamo, con il personale umano che a noi si offre, con le possibilità che riescono ad emergere da una situazione sociale e politica sensibilissima alle nuove esigenze della vita, ma che spesso si scontra con strutture e punti di passaggio obbligati, non ancora travolti o sostituiti per legittimo timore di fare peggio.

In conseguenza della qualità e della quantità delle risorse umane che il Paese offre ed in relazione all'attuale assetto degli studi universitari, non si possono reperire gli aspiranti magistrati se non fra coloro che abbiano conseguito la laurea in giurisprudenza, che attualmente è la sola a far presumere il possesso di quella preparazione giuridica di base che costituisce un requisito fondamentale della formazione professionale del magistrato. È noto, però, come i corsi universitari sono non soltanto prevalentemente istituzionali, ma anche generalmente circoscritti alle parti generali di ogni singola disciplina. Il concorso attuale per uditore giudiziario si svolge con caratteristiche quasi analoghe, non essendo possibile, com'è evidente, discostarsi sensibilmente dal tipo degli studi condotti dai candidati. Da questo deriva che i vincitori del concorso per uditore sono in possesso di requisiti notevoli, ma non certo sufficienti per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Inoltre, il tirocinio, com'è attualmente disciplinato, non può ritenersi veramente efficace per la migliore formazione di giudici, perchè consiste soltanto nell'esercizio della pratica, la quale, invece, per poter adempiere ad una funzione veramente formativa, dev'essere integrata ed illuminata da studi appropriati.

È innegabile che la conoscenza diretta e concreta del fenomeno giudiziario costituisce un presupposto necessario per la preparazione professionale di coloro che aspirano a divenire magistrati, ma la formazione dei giudici, muovendo dalla nozioni istituzionali già in possesso dell'uditore, deve rivolgersi anche ad approfondire l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale e dev'essere diretta a far acquisire agli uditori la capacità di impiegare la loro preparazione giuridica e la loro capacità culturale nell'attività giurisdizionale. Deve, inoltre, concernere quegli istituti che, pur non rientrando nelle parti generali di ogni singola disciplina, meritano, per la frequente applicazione, una particolare ed adeguata conoscenza. Deve, altresì, riguardare quelle discipline di vario genere che appaiono sempre più necessarie per integrare la preparazione tecnicogiuridica del magistrato, in considerazione delle esigenze di una società che richiede un giudice sempre più al corrente dei fenomeni socio-economici, e aperto alle moderne concezioni antropologiche e criminologiche. Deve, infine, e soprattutto, tendere a far acquisire all'uditore consapevolezza della posizione del magistrato e della rilevanza del suo comportamento nella collettività sociale, affinchè egli sia in grado anche di stabilire efficaci e rapporti interpersonali con tutti coloro con i quali entra in contatto.

Ciò posto, e ricordato che le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso, si esprime l'orientamento che il concorso si articoli

in due fasi distinte: un esame iniziale di ammissione ad un corso di formazione professionale, e due successivi giudizi di idoneità formulati dal Consiglio superiore della magistratura sulla base di valutazioni periodiche durante il corso medesimo e al termine di esso.

In conclusione, si pone in luce l'originalità e diversità di esperienze similari in materia di formazione professionale ove si tien conto che la partecipazione al corso è parte integrante della procedura concorsuale, che la valutazione del profitto che l'uditore ne trae durante e alla fine del corso impegna docenti e discenti ad una seria e costante applicazione, realizzando una reiterata selezione, che il tirocinio viene adempiuto da soggetti che non hanno un rapporto d'impiego con l'Amministrazione — rapporto che per la stabilità conseguitane e la mancanza di sanzione di decadenza, ha vanificato precedenti tentativi di formazione professionale — ma da uditori che, per la previsione di provvidenze in caso di giudizi di loro inidoneità alla prosecuzione del corso possono essere, con tranquilla coscienza, valutati e selezionati.

Per quanto attiene al costo del Centro studi per la formazione professionale, si rileva che esso sarebbe costituito dall'indennità mensile concessa ai candidati ammessi al corso di formazione professionale e dal compenso di lire 10.000 ai docenti per ogni giornata di insegnamento.

Il costo per l'indennità è stato valutato per il primo anno di attività in lire 225.000.000, per il secondo in lire 511.200.000, per il terzo e seguenti in lire 766.800 000. Le spese per il compenso ai docenti, cui si dovrà provvedere con gli ordinari stanziamenti dell'apposito capitolo inscritto nel bilancio di previsione del Ministero di grazia e giustizia non possono essere calcolate in quanto dipenderanno dai piani di studio formulati dai docenti e approvati dal Consiglio superiore della magistratura in necessaria relazione all'apposito stanziamento.

Il senatore Gatto si è altresì intrattenuto sul problema della funzione interpretativa del giudice, dichiarando che l'intepretazione non può essere avulsa dalla realtà concreta di una collettività; tutti gli ordinamenti sono impegnati a seguire e difendere i valori della Resistenza e della Costituzione. Concordo. La portata e il significato della norma non sono indiscutibili e obiettivi, in quanto si avvalgono di un linguaggio che, essendo creazione artificiale dell'uomo, è per lo più vago, ambiguo e in qualche misura polivalente. La norma, per la sua astrattezza e genericità, lascia necessariamente un largo spazio all'interprete. Il giudice nella interpretazione della legge dovrà scegliere, tra più soluzioni tutte logiche, quella che risponde ad esigenze di giustizia non soltanto formale, ma soprattutto sostanziale. Ma l'interprete è impegnato non solo con la sua capacità intellettiva di carattere tecnico, ma con tutto il suo essere di uomo che vive nel suo tempo. E, se sussiste la permanenza e vigenza attuale di norme nate in diversi contesti sociali ed economici, in quanto la norma ha una sua validità autonoma non legata inequivocabilmente allo spirito del tempo in cui è stata creata nè ai particolari intendimenti del legislatore, attraverso l'interpretazione il giudice deve essere l'esperto della vita sociale e deve saperne cogliere i valori che qualificano la norma; deve sentirsi impegnato a dare alla norma da interpretare quel significato e quella portata che si presenta come più aderente ai valori che emergono dalla vigente realtà umana e sociale. Il giurista non è e non può essere il custode di un ordine cristallizzato, ma deve essere partecipe del processo costruttivo di una società umana che attraverso la legge tende costantemente ad evolversi.

Fermo restando il principio della sua subordinazione alla legge, che il giudice deve osservare onestamente e lealmente, egli deve impegnarsi al massimo nel far vivere la legge, ove una interpretazione logica lo consenta, nel modo più conforme alle esigenze più vere della collettività e, ove ciò non sia possibile, dovrà sottoporre la norma, di cui avverte la sostanziale ingiustizia, all'esame della Corte costituzionale al fine di accertare la sussistenza dell'armonia della norma esaminata con i valori etico-sociali-economici che si sono affermati con il crollo del precedente regime e che sono stati recepiti dalla Costituzione.

Ma su questo argomento è stato detto di più dal senatore Petrella. Egli ha parlato di lavoro creativo, non interpretativo del giudice. Ha dichiarato che la funzione del giudice è politica. Tutto sta nell'intendersi sui limiti e sul significato delle parole. È vero, senatore Petrella, un magistrato non si sporca se, per penetrare e conoscere bene il secolo in cui vive, partecipa ad un'assemblea operaia. E in effetti non mi risulta che magistrati siano stati stroncati per questo motivo. Mi risultano, invece, non stroncature, ma profonde preoccupazioni se il magistrato partecipa soltanto ad assemblee operaie o politiche di un particolare indirizzo e se lo fa non per conoscere tutti gli aspetti delle moderne esigenze della società, bensì per portare la propria personale adesione di uomo e di magistrato a quella ideologia e a quell'indirizzo. E le preoccupazioni permangono qualunque sia l'indirizzo e la ideologia cui il magistrato dichiara di aderire. E di ciò si trova traccia in qualche recente discorso inaugurale dell'anno giudiziario. Se ne è fatto interprete autorevolmente il senatore Bettiol quando che dichiarato che la politica generale ha un notevole riflesso sul *corpus* della magistratura, determinando fratture all'interno e sfiducia all'esterno.

Il senatore Petrella ha poi dichiarato che il magistrato è figlio della Resistenza. Certo la società odierna, di cui il giudice deve essere il più equo interprete, scaturisce nelle sue conquiste, nel suo indirizzo, nelle sue esigenze dal clima che la gloriosa lotta per la libertà contro il fascismo ha potuto creare in Italia. Ma la nostra è una società in cammino, senatore Petrella, ove permangono i pilastri indistruttibili del bene comune e della difesa da qualsiasi atto ingiusto, per cui, proprio per interpretare quei valori di cui la Resistenza ha reso la più gloriosa testimonianza, io direi più esattamente che il magistrato è piuttosto figlio della verità, della giustizia, del bene sociale.

Il senatore Gatto e il senatore Petrella sono tornati sul tema della insufficienza degli organici del personale. In ordine a questo punto dell'intervento si ritiene di esaminare il problema separatamente per le categorie di personale.

Magistrati: come riconosciuto dagli stessi oratori il ruolo organico può ritenersi adeguato alle attuali esigenze dell'amministrazione della giustizia, salvo quanto dirò in seguito in relazione a riforme legislative in corso di approvazione.

Al riguardo si ritiene di dovere rappresentare che il vero problema dell'organico dei magistrati non è di natura quantitativa, ma è condizionato dalla dislocazione degli uffici giudiziari sul territorio nazionale — cui ha fatto riferimento anche il senatore Martinazzoli, al quale però devo precisare che non può essere considerato solo il Governo responsabile al riguardo —, con la conseguenza che l'attuale assetto territoriale comporta una dispersione di attività ed in qualche caso la quasi completa inutilizzazione del personale addetto ad alcuni uffici giudiziari, la cui ulteriore conservazione non trova ragionevoli giustificazioni.

Peraltro in tale situazione, che mal sopporta interventi settoriali o richieste di nuove attività, verrà ad inserirsi a scadenza non lontana la riforma delle norme procedurali sulle controversie individuali di lavoro e di previdenza ed assistenza obbligatorie, la quale richiede l'intervento di magistrati a tempo pieno.

Non è quindi in contrasto con quanto affermato in precedenza, circa la sufficienza del ruolo generale di tale personale, la richiesta, formulata in sede di discussione davanti al Parlamento dell'emananda legge, di aumentare l'organico dei magistrati di 300 unità, essendo, per contro, la stessa motivata dal responsabile desiderio di volere garantire la pratica attuazione di una riforma di riconosciuta rilevanza sociale.

Cancellieri: nel ruolo generale di tale personale, già insufficiente in relazione alla dislocazione degli uffici e alla molteplicità e varietà di compiti affidati ai cancellieri, si registrano attualmente numerose vacanze, verificatesi per la impossibilità di bandire, in attesa del definitivo riordinamento delle ex carriere speciali (decreto del Presidente della Repubblica n. 319 del 1972), i normali concorsi di ingresso in carriera. A tal riguardo è da far presente che non appena pubblicato il predetto decreto presidenziale

(*Gazzetta Ufficiale* 10 luglio 1972, n. 185) il Ministero bandì un concorso per circa 500 posti (corrispondente alle vacanze allora esistenti), ma la Corte dei conti, in sede di registrazione del bando, rilevò che mancava la preventiva emanazione del decreto Ministeriale concernente la determinazione dei programmi di esame. In data 3 ottobre 1972 l'Amministrazione provvide a tale adempimento e ha trasmesso lo schema di decreto, per tramite del Ministero per la riforma burocratica, al Consiglio superiore per la pubblica amministrazione per il prescritto parere, ad oggi non ancora pronunciato.

Ciò premesso è però da osservare che, anche quando le vacanze saranno coperte, il ruolo risulterà ugualmente insufficiente, specialmente per la grave falcidia che allo stesso sarà apportata per la soppressione dei posti in conseguenza delle norme sull'esodo dei pubblici dipendenti e della legge a favore degli ex combattenti ed equiparati.

Primo e principale rimedio a tale stato di cose può essere rappresentato dalla presentazione di un disegno di legge contenente un aumento organico di cancellieri di almeno mille unità, e ciò sia per il costante aumento delle cause civili e penali, sia per la maggiore complessità dei compiti affidati ai cancellieri, derivante da recenti norme processuali e da riforme in corso (ultime modificazioni al codice di procedura penale, riforma delle controversie individuali di lavoro, eccetera), sia, infine, per l'assenza del personale per motivi di aspettativa o per altre ragioni (esempio: lavoratrici madri), che incidono in modo considerevole sull'organico.

Altro rimedio potrebbe essere costituito dalla sollecita presentazione dello schema di legge, già predisposto, concernente la riforma e l'ammodernamento dei servizi di cancelleria. Ciò consentirebbe il ricupero e la migliore utilizzazione di alcune centinaia di cancellieri, oggi distolti da compiti di istituto più importanti ai fini della funzionalità degli uffici giudiziari.

Ho voluto ben precisare situazioni e responsabilità perchè non passa giorno senza che parlamentari, consigli di ordini di avvocati, magistrati, discorsi inaugurali o voti del Consiglio superiore della magistratura non richiamino il Governo alla sollecita soluzione del grave problema dei cancellieri, destinato peraltro tra qualche giorno ad acuirsi ancora, ponendo alcuni uffici nella pratica impossibilità di agire.

Il Ministero non può bandire concorsi senza determinati pareri prescritti per legge, come pure per legge si adottano i provvedimenti radicali di aumento di organico. Una apposita Commissione da tempo è allo studio ed ha formulato precise proposte che saranno prontamente portate all'esame del Parlamento, ma il Ministero non può ulteriormente tollerare, senza giusta reazione, continue accuse di insensibilità ed inerzia quando l'approvazione degli invocati provvedimenti comporta altre competenze e responsabilità.

Per quanto riguarda i coadiutori dattilografi giudiziari, la situazione di tale ruolo si avvia alla normalizzazione in virtù del consistente aumento apportato con il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 274, anche se frazionato nel quadriennio 1971-74. Al 1° luglio del 1974 il ruolo risulterà costituito da 6.400 unità, contro le 2.400 previste in precedenza e potrà, quindi, considerarsi adeguato alle esigenze del lavoro giudiziario.

Anche in relazione ai commessi giudiziari si fa presente che, in sede di legislazione delegata, è stato previsto un aumento, ripartito negli anni 1973-75, di 1.000 unità, nel 1975, pertanto, si può prevedere una normalizzazione in questo settore di servizio.

E passiamo ad altro argomento ampiamente trattato dal relatore. Infatti, il senatore Gatto ha osservato che i giudici debbono giudicare e non fare i burocrati. Il problema relativo alla istituzionalizzazione di un ruolo centrale con personale amministrativo in sostituzione dei magistrati attualmente addetti al Ministero di grazia e giustizia non è nuovo e già nelle precedenti occasioni il Dicastero ha avuto modo di manifestare il proprio dissenso. Bisogna subito rilevare che il ruolo dei magistrati addetti al Ministero è distinto da quello generale degli uffici giudiziari, di guisa che in una situazione di normalità, come può definirsi

l'attuale, non è vero che i magistrati in servizio presso l'Amministrazione centrale vengano ad essere sottratti all'aliquota destinata agli uffici giudiziari.

Sotto il profilo più propriamente tecnico, si ritiene di fare osservare che l'attività svolta nell'ambito del Ministero della giustizia non può qualificarsi come di amministrazione in senso proprio, giacchè molte materie attribuite alla cognizione del Ministero stesso hanno caratteristiche tecnico-giuridiche che le rendono molto simili a quelle comprese nell'attività giurisdizionale. Di qui l'esigenza di un personale particolarmente qualificato ed uso all'esercizio di quest'ultima attività.

Quanto poi al rilievo concernente il trattamento economico dei magistrati attualmente addetti al Ministero, che si assume di gran lunga superiore a quello erogato ai burocrati, che dei predetti dovrebbero prendere il posto, si ritiene opportuno dichiarare l'infondatezza del rilievo stesso dal momento che per effetto delle ultime norme sulla dirigenza amministrativa è stata realizzata una sostanziale parità di trattamento economico tra le due categorie.

Circa l'esigenza, sempre prospettata dal senatore Gatto, della soppressione degli uffici giudiziari con limitato carico di lavoro, si ritiene di dovere, in via preliminare, prospettare che l'esigenza, da più parti avvertita, di un più razionale ed efficiente assetto territoriale degli uffici giudiziari non può essere affrontata e risolta mediante la soppressione di un certo numero di uffici con limitato carico di lavoro, ma deve essere inquadrata in un piano di riforma generale delle circoscrizioni giudiziarie, che si estenda ed interessi l'intero territorio nazionale. Infatti, l'intervento circoscritto a taluni uffici comporterebbe, ad avvenuta soppressione, l'esigenza di una ristrutturazione di quegli altri uffici a cui i primi verrebbero aggiunti, con l'inevitabile conseguenza di un limitato recupero di personale e di una irrazionale distribuzione dello stesso sull'intero territorio nazionale.

Ciò premesso, si ritiene di dovere ripetere quanto altre volte è stato detto e cioè che la revisione delle circoscrizioni giudiziarie è subordinata alla riforma dell'ordinamento giudiziario, di cui rappresenta un necessario *posterius*. È evidente, infatti, che un nuovo assetto di tale ordinamento potrebbe comportare la eliminazione, la modifica o, quanto meno, una nuova strutturazione degli attuali organi giudiziari, con tutti gli inevitabili riflessi in quei settori per i quali devono delinearsi gli sviluppi programmati. Soltanto dopo aver deciso, per ricordare alcuni aspetti più salienti e dibattuti della riforma, se introdurre o non nel nostro sistema giudiziario il giudice di pace, se prevedere o no, ed a quale livello, il giudice monocratico, si potranno stabilire le circoscrizioni giudiziarie.

I senatori Gatto e Martinazzoli hanno poi sollevato il problema della soppressione della inamovibilità dei magistrati. Nei regimi costituzionali l'inamovibilità dei magistrati risponde ad un postulato del principio della divisione dei poteri: il giudice, nell'esercizio della propria funzione, deve essere assolutamente sottratto ad ogni possibile pressione da qualsiasi parte provenga. L'introduzione dell'inamovibilità nell'ordinamento giuridico non ha inteso, quindi, attribuire un privilegio alla classe dei magistrati, ma ha voluto sancire una garanzia a favore della generalità dei cittadini, i quali hanno diritto ad una giustizia serena ed obiettiva, presupposto indispensabile di un ordinato svolgimento della vita sociale. Non l'interesse dei singoli magistrati si intende pertanto tutelare con la inamovibilità, ma quello generale e superiore di una retta amministrazione della giustizia, la quale deve essere esercitata da persone assolutamente indipendenti. Ciò, tuttavia, non significa che nel nostro ordinamento l'operato dei giudici sia al di fuori di ogni controllo, il quale viene, anzi, esercitato, all'interno del sistema con il doppio grado di giurisdizione e, all'esterno, sotto il profilo del funzionamento degli uffici, a mezzo del potere di vigilanza, attribuito ai capi degli uffici giudiziari, al Ministero della giustizia, al Consiglio superiore della magistratura, nonchè a mezzo del diritto di critica, riconosciuto, nei sistemi democratici, alla pubblica opinione. Esiste, peraltro, uno

strato di opinione che si è recentemente soffermata di fronte ad alcune considerazioni. Il magistrato — si dice — gode di determinati privilegi, che quasi mai trovano riscontro in ordinamenti di altri Stati: l'autogoverno, per cui ogni nomina, promozione o trasferimento è sottratto al potere esecutivo o legislativo; l'indipendenza da qualsiasi vincolo gerarchico; l'inamovibilità, di cui appunto si parla.

Inoltre, gode di un trattamento differenziato rispetto ai dipendenti dello Stato, di norme particolari approvate o da approvare per la progressione economica e giuridica, aspira, se raffronti è possibile operare, ad essere equiparato ai più alti gradini della pubblica amministrazione, vuole la diretta disponibilità della polizia giudiziaria. E ciò sta bene, perchè in armonia del principio della divisione dei poteri.

Per contro, grandi preoccupazioni, si è detto, sollevano talune divisioni interne della magistratura, taluni episodi o procedimenti giudiziari, talune sentenze. Il magistrato ha il potere di giudicare un suo concittadino, di incidere profondamente sulla esistenza, sulla vita stessa del giudicando, anche per effetto di una sola azione formale, dato che per rovinare moralmente una persona spesso non occorre una sentenza passata in giudicato, ma basta un semplice avviso di procedimento o comunicazione giudiziaria, come oggi si dice.

A fronte di tanto potere, di quali controlli si dispone? L'appello, la vigilanza del Ministro o del Consiglio superiore, il diritto di critica. Sono sufficienti? Sono congrui? Non è necessaria, invece, una più diretta, integrale e sicura forma di responsabilizzazione di cui l'abolizione dell'inamovibilità, anche perchè esiste già un Consiglio superiore al riguardo, potrebbe essere un primo gradino?

Come controllare l'efficienza del magistrato non solo all'inizio, ma nel corso di tutta la sua attività, come vuole il senatore Petrella? Come assicurare che i magistrati inetti siano dispensati, come vuole il senatore Martinazzoli? Come conciliare i controlli con l'indipendenza della magistratura e con il principio di sovranità che spetta soltanto al popolo?

Sono questi argomenti che il Governo sottopone alla meditazione dei singoli senatori, riservandosi al riguardo di far conoscere anche il proprio pensiero su un tema tanto importante e delicato che certamente merita il più approfondito, sereno e obiettivo esame.

Il senatore Bettiol si è poi soffermato su altri due punti. Si è detto contrario all'automatismo nell'amministrazione della giustizia, cioè all'accettazione delle massime stabilite con le sentenze della Cassazione, quasi avessero valore dogmatico. Il Governo, al riguardo, si limita a dichiarare che è un bene che pareri così altamente qualificati trovino consacrazione nella discussione parlamentare e si augura che tali pareri vengano a conoscenza della magistratura.

Sempre il senatore Bettiol ha giustamente richiamato l'attenzione del Governo — ma perchè soltanto del Governo? — sulla necessità di predisporre il diritto interno ad entrare nel diritto comunitario e poi nell'internazionale. Ho già ricordato al senatore Bettiol che esiste un centro studi diritto comunitario, da me indegnamente presieduto e di cui, se non erro, il senatore Bettiol è autorevole socio, che da tempo si è posto il problema, diffondendo la cultura e l'importanza del diritto comunitario, promuovendo incontri, dibattiti e divulgazioni sulla stampa, istituendo corsi anche per magistrati e operatori del diritto. Soltanto ora il Centro ha potuto raggiungere qualche apprezzabile risultato, essendo stata richiesta la sua consulenza in una commissione costitutita con il compito di dirimere ogni conflitto tra norma comunitaria e norma nazionale e di predisporre gli opportuni strumenti legislativi perchè il diritto da istitutire sia in armonia con quello della Comunità europea, prima, ed internazionale poi. Se il Parlamento in futuro vorrà confortare con la sua approvazione l'attività del Centro, istituendolo e sostenendolo stabilmente sarà per chi vi parla motivo di profonda soddisfazione.

Desidero infine ricordare l'asserzione del senatore Petrella, secondo cui la riforma del

processo del lavoro (disegno di legge n. 542 del Senato) minaccerebbe di perdersi senza approvazione. Va al riguardo rilevato che la relativa proposta di legge, approvata in riunione comune delle Commissioni permanenti 4ª (Giustizia) e 13ª (Lavoro) della Camera dei deputati nella seduta del 26 ottobre 1972 e trasmessa alla Presidenza del Senato il 2 novembre successivo, trovasi all'esame in sede redigente delle Commissioni riunite 2ª (Giustizia) e 11ª (Lavoro) del Senato, che già hanno tenuto una prima seduta il 20 dicembre 1972.

Voglio assicurare il senatore Petrella che il Governo, così come ha fatto nella passata legislatura, sostiene tale disegno di legge. È quindi ingiusto dichiarare che vengono frapposti ostacoli senza peraltro dimostrarlo, mentre è proprio il Governo il primo ad augurarsi che questo delicatissimo settore trovi al più presto l'adeguata ed integrale sistemazione che la legge prevede.

Ho cercato di rispondere analiticamente e compiutamente a tutti gli oratori. Rimane un punto, comune a molti interventi. Molti colleghi si sono soffermati sui residui passivi, mettendo anzi in evidenza il contrasto tra la loro presenza e l'esiguità degli stanziamenti di bilancio.

Al riguardo preciso che i residui passivi accertati per l'esercizio finanziario 1971 sono costituiti come segue: spese correnti lire 25.032.995.083, spese in conto capitale lire 3.286.059,670. Pertanto i residui passivi accertati al 31 dicembre 1971 sono di complessive lire 29.484.000.109 per la parte corrente (lire 25.032.995.083 più lire 4.451.005.026) e di lire 12.820.423.043 per la parte in conto capitale (lire 9.534,363.373 più 3.286.059.670).

Le cause che hanno dato luogo alla permanenza delle somme rimaste da pagare sono dovute principalmente:

per la parte corrente, alla mancata definizione di alcuni contratti, al pagamento di rate di spese fisse e al versamento di ritenute. In particolare è da osservare che la somma di lire 25.032.995.083, accertata al 31 dicembre per la parte corrente, è costituita prevalentemente: personale in quiescenza ed in attività di servizio, lire 13.564.003.670, da somme conservate ai sensi degli articoli 452 e 275 del RCGS (rate di spese fisse e delle pensioni rimaste insolute) e per provvedere al pagamento a saldo delle ritenute erariali, previdenziali ed assistenziali; acquisto di beni e servizi lire 8.902.882.693, e trasferimenti, lire 523.777.900 (totale lire 9.426.660 593), da somme riguardanti spese contrattuali, di giustizia e per contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari e delle carceri mandamentali;

per il conto capitale, le somme rimaste da pagare riguardano l'edilizia giudiziaria.

Le cause che hanno dato luogo alla permanenza delle spese in conto capitale sono dovute alla complessità delle procedure per la concessione di mutui e per l'esecuzione dei lavori.

Detti residui sono pagati non appena pervengono gli stati di avanzamento dei lavori, ovvero i certificati dei competenti uffici tecnici.

E da ultimo una considerazione comune a tutti noi. Credo che, sia pure in fase di critica costruttiva, sia stata fatta un'ampia e dettagliata panoramica del volume, della diffusione, della importanza, delle nuove esigenze dell'amministrazione della giustizia. A fronte di tutto ciò si erige l'1,41 per cento del bilancio dello Stato. Sono anni che è vibrante la protesta per questo bilancio-cenerentola, che tra l'altro non trova mai il suo principe azzurro.

La necessità di ammodernamento ed ampliamento degli uffici giudiziari, di adeguamento degli organici, ma soprattutto di umanizzazione di stabilimenti e di servizi, s'infrangono sempre contro la ristrettezza delle possibilità in relazione alle disponibilità globali o contro la esasperante lentezza delle approvazioni parlamentari.

Certo in tutto ciò e specialmente nella scarsa considerazione di una delle più importanti e vitali attività dello Stato, il Governo e il Ministero portano il peso di responsabilità precise. Ma sarebbe ingeneroso, oltre che inutile, considerarle esclusive. Altri settori dello Stato, altri operatori del mondo della giustizia, lo stesso Parlamento condividono queste responsabilità. E a nulla serve, onorevoli colleghi, puntare oggi l'indice accusatore contro questo o quel settore

politico, di Parlamento o di Governo, a nulla rimproverare passate inadempienze o atteggiamenti inefficaci di questa o quella branca dei poteri dello Stato. A nulla ordini del giorno di protesta, di condanna, di avvertimento, di minaccia di surrogazione nei compiti.

Occorre agire in concreto, ognuno dal suo posto di responsabilità, presentando gli opportuni correttivi, approvandoli senza lungaggini di preconcetti o di pregiudiziali pseudopolitiche, criticando sì, ma costruttivamente, ognuno portando la sua pietra alla ricostruzione e all'efficace potenziamento dell'edificio in parte inadeguato.

Che non sia mai necessario attendere fatti eclatanti per provvedere o per rimuovere precostituite ostilità.

Il Governo, per la parte che gli compete, si impegna in tal senso, ma ben conosce che a nulla si approderebbe senza il valido, determinante apporto del Parlamento, volto finalmente a ridare serenità e fiducia in un settore giustamente considerato oggi forse il più meritevole di sostegno, per la serenità della pubblica opinione scossa e turbata da tanti episodi drammatici, da tanto aumento di criminalità, da tanto bisogno di giustizia imparziale e senza aggettivi.

Che tale sostegno possa concretamente ridonare alla Giustizia la piena possibilità di far fronte ai propri compiti, con la sua carica di necessità vitale, di indispensabilità sociale per la funzione che le compete, in armonia con lo sviluppo umano e con le conquiste costituzionali.

Con tale auspicio vi prego, onorevoli senatori, di confortare con il vostro voto lo stato di previsione della spesa di questo Dicastero.

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame degli ordini del giorno. Informo che il senatore Bettiol ha presentato il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

invita il Governo a predisporre gli strumenti necessari per assicurare la graduale e completa trasformazione del diritto interno onde armonizzarlo al diritto comunitario e a quello internazionale.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Ringrazio e accetto con entusiasmo.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'ordine del giorno del senatore Bettiol.

(*È approvato*).

L'esame degli ordini del giorno è esaurito.

Se non si fanno obiezioni, resta inteso che la Commissione conferisce al senatore Eugenio Gatto il mandato di trasmettere alla Commissione bilancio il rapporto, favorevole, sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario 1973.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle ore 12,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. FRANCO BATTOCCHIO