COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

17.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 SETTEMBRE 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BUCALOSSI**

INDICE

PAG.

Proposta e disegno di legge (*Discussione e approvazione*):

PENNACCHINI: Modificazioni della legge 25 luglio 1966, n. 570, riguardante i magistrati di corte d'appello (463)

Modifica dell'articolo 11 della legge 25 luglio 1966, n. 570, recante disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e per le promozioni (1618) 229

PRESIDENTE 229, 230, 231, 233, 234

BOZZI 232

CACCIATORE 230

CASTELLI, *Relatore* . . . 230, 231, 232, 233

GUIDI 231, 232

MANCO 231, 232

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* . 230, 231, 233, 234

TAORMINA 231

VASSALLI 230

Votazione segreta:

PRESIDENTE 234

La seduta comincia alle 10,10.

LENOCI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Discussione della proposta di legge Pennacchini: Modificazioni alla legge 25 luglio 1966, n. 570, riguardante i magistrati di corte d'appello (463); e del disegno di legge: Modifica dell'articolo 11 della legge 25 luglio 1966, n. 570, recante disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e per le promozioni (1618).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta della proposta di legge Pennacchini: « Modificazioni alla legge 25 luglio 1966, n. 570, riguardante i magistrati di corte d'appello » e del disegno di legge: « Modifica dell'articolo 11 della legge 25 luglio 1966, n. 570, recante disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e per le promozioni ».

Ricordo che la Commissione bilancio non ha ancora espresso il proprio parere sul disegno di legge; mentre lo ha già dato sulla proposta di legge di iniziativa del deputato Pennacchini.

Gli onorevoli commissari ricorderanno che iniziammo l'esame della proposta di legge Pennacchini in sede referente prima delle ferie estive. Nel mese di giugno, dopo aver ottenuto il trasferimento in sede legislativa, iniziammo e rinviammo il seguito della discussione in quanto il Governo aveva preannunciata la presentazione di un disegno di legge governativo che, in effetti, è stato presentato durante le ferie.

Il deputato Castelli ha facoltà di riferire sulla proposta di legge e sul disegno di legge.

CASTELLI, *Relatore*. Gli onorevoli colleghi certamente rammentano che stiamo parlando per la terza volta di questo problema: una prima volta in sede referente, una seconda in sede legislativa prima delle ferie, ed ora per la terza volta. Ritengo, quindi, superfluo ripetere cose già dette. Richiamo sommariamente l'essenza delle norme in esame: dopo l'approvazione della cosidetta legge Breganze si ebbe a rilevare una discrasia nell'armonia delle sue norme, e ciò a causa di un emendamento inserito nel testo su iniziativa di un senatore. Così è successo che, ad alcuni magistrati, venne concessa ai fini giuridici una anzianità che era diversa dall'anzianità riconosciuta ai fini economici.

Per correggere questa situazione venne presentata la proposta di legge del deputato Pennacchini. Questa proposta di legge per la verità – e chiedo scusa all'onorevole proponente – era carente sotto l'aspetto della indicazione dei mezzi con cui fronteggiare la spesa che comporta un onere di circa 800 milioni di lire...

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Non erano previsti in un apposito articolo, ma li avevo indicati nella relazione...

CASTELLI, *Relatore*... quindi, la presentazione di un apposito disegno di legge da parte del Governo ha la sua giustificazione sotto questo profilo: con l'articolo 3 si è completata la nuova normativa indicando l'ammontare dei nuovi oneri e le modalità per farvi fronte.

I primi due articoli del disegno di legge ripetono pedissequamente la normativa della proposta di legge di iniziativa del deputato Pennacchini, con una sola variante che – a mio avviso – ha la sua giustificazione: i magistrati di cui al terzo comma dell'articolo 11 della legge 25 luglio 1966, n. 570, hanno la possibilità di ottenere la collimazione dell'anzianità ai fini economici con quella ai fini giuridici, solo previo parere del Consiglio superiore della magistratura.

Se andiamo a controllare il testo della legge Breganze vediamo che questa condizione del parere del Consiglio superiore della magistratura è giustificata perché esisteva già in quella legge e i magistrati – di cui al terzo comma – non erano in alcun modo parificati a quelli considerati nel secondo comma sia perché non erano stati soggetti a scrutinio sia perché scrutinati con esito sfavorevole. Sussistendo l'ipotesi di mancato scrutinio o di scrutinio sfavorevole, si chiedeva che il riconoscimeto della capacità di questi magistrati avvenisse attraverso l'espressione di un parere, che era già nella logica della legge Breganze, da parte del Consiglio superiore della magistratura.

Ciò premesso, pur ritenendo esatta la norma contenuta nella seconda parte dell'articolo 1 del disegno di legge governativo, e non compresa nella proposta Pennacchini, sono del parere che a riaffermazione del principio dell'iniziativa parlamentare sia opportuno prendere come testo base per l'esame degli articoli la proposta di legge Pennacchini completandola con un nuovo articolo per la copertura della spesa secondo la formula indicata dalla V Commissione bilancio in sede di parere, e completando con un emendamento il testo dell'articolo 1, in modo da disciplinare il caso dei magistrati non scrutinati o scrutinati negativamente, come è stato posto in evidenza nella relazione governativa.

L'emendamento che propongo è così formulato: *All'articolo 1 dopo le parole:* « I magistrati di cui al secondo e al terzo comma » *aggiungere le altre:* « in quest'ultimo caso previo parere del Consiglio superiore della magistratura ».

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

VASSALLI. Mi sembra che i problemi di equità lumeggiati dal relatore e che risultano nelle due relazioni che accompagnano tanto il disegno quanto la proposta di legge, non possano non essere accolti.

Le questioni formali sollevate dall'onorevole relatore sono due. La prima riguarda la priorità, anche cronologica, della iniziativa parlamentare. L'altra concerne la formulazione del testo della proposta di legge Pennacchini che, con l'emendamento proposto, mi pare migliore e più chiara. Quindi, anche sotto questo profilo, mi associo alle conclusioni del relatore.

GUIDI. Poiché la proposta di legge Pennacchini provvede a colmare una lacuna della legge Breganze, sono d'accordo per la sua approvazione.

CACCIATORE. A nome del mio gruppo dichiaro che voteremo a favore del testo della proposta di legge.

MANCO. Sono d'accordo sul provvedimento. Mi riservo di intervenire in sede di discussione degli articoli.

TAORMINA. Sono d'accordo per l'approvazione della proposta Pennacchini.

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ringrazio il relatore per le considerazioni fatte ed i colleghi per gli orientamenti espressi. Desidero dichiarare che mi associo di buon grado alla proposta del relatore Castelli.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Se non vi sono osservazioni ritengo che possa restare stabilito che la Commissione sceglie come testo base la proposta di legge Pennacchini.

(*Così rimane stabilito*).

Passiamo agli articoli. Do lettura dell'articolo 1:

« Il comma quarto dell'articolo 11 della legge 25 luglio 1966, n. 570, è modificato come segue:

« I magistrati di cui al secondo e al terzo comma sono nominati magistrati di corte d'appello con decorrenza, agli effetti giuridici ed economici, dalla data di compimento dell'anzianità di cui all'articolo 1, sempre che non abbiano diritto ad una decorrenza economica anteriore per effetto della legge 4 gennaio 1963, n. 1. Tuttavia, per i magistrati che hanno maturato l'anzianità di cui all'articolo 1 entro il 1962, la nomina alla nuova qualifica decorre dal 31 dicembre 1962 ».

CASTELLI, *Relatore*. Propongo che dopo le parole: « e al terzo comma » siano inserite le altre: « in quest'ultimo caso previo parere del Consiglio superiore della magistratura ».

GUIDI. Desidererei che mi fosse meglio chiarito il motivo di questo emendamento.

CASTELLI, *Relatore*. La disposizione esiste nella legge Breganze, perciò, per non creare una sperequazione rispetto alla procedura già in atto, ritengo opportuno prevedere la richiesta di questo parere, altrimenti faremmo una normativa in contrasto con le norme vigenti. L'articolo 11 della legge Breganze è del seguente tenore: « La stessa disposizione si applica ai magistrati di cui al terzo comma e ai magistrati che alla data di entrata in vigore della presente legge hanno già maturato l'anzianità di cui all'articolo 1, se ottengono la valutazione favorevole del Consiglio superiore della magistratura ». Qualora si volesse mantenere anche nel mio emendamento la espressione « valutazione favorevole », invece che la parola « parere » non ho obiezioni da fare.

MANCO. Mi rendo conto che non accogliendo l'emendamento Castelli si verrebbe a creare una situazione di diversità tra le categorie dei magistrati previsti dalla legge Breganze e quest'altro gruppo di magistrati ai quali va riconosciuta una anzianità economica oltre che di carriera.

Il gruppo del Movimento sociale votò contro la norma della legge Breganze che prevedeva, quale condizione essenziale, il parere o il giudizio vincolante del Consiglio superiore della magistratura. Non possiamo cambiare oggi questo giudizio anche perché la condizione ora prevista nell'emendamento Castelli contrasta con la volontà del legislatore che approvò la legge Breganze ove si stabilì che le promozioni dovevano avvenire in rapporto al criterio dell'anzianità e basta.

Non è che voglia ritornare sui vecchi temi riguardanti la posizione del Consiglio superiore della magistratura e sul diritto del Parlamento che può ben prescindere da certe valutazioni interne dell'associazione dei magistrati però, se con la legge Breganze abbiamo ritenuto di varare un criterio riferito soltanto al principio dell'anzianità, non vedo perché noi si debba oggi continuare a mantenere una simile condizione, affidando al Consiglio superiore della magistratura certe scelte e certe decisioni. Mi si potrebbe, certo, obiettare che bisognerebbe cambiare sistema, ma allora sarebbe un altro discorso.

In ogni modo il mio gruppo, che non ha ritenuto a suo tempo di approvare il principio contenuto nella legge Breganze non può, per conseguenza approvarlo nella proposta di legge Pennacchini. È chiaro che, qualora il discorso dovesse allargarsi fino al punto da modificare il sistema, se i gruppi politici fossero d'accordo, nulla vieterebbe di riaprire il dibattito sulla legge Breganze. Ora come ora dobbiamo dire che non possiamo accettare questi princìpi fondati su una valutazione che riporta il problema ai suoi termini precedenti e che fa della legge Breganze una legge non efficiente, non pratica, poiché, come è stato più volte e da più parti detto, riconsegna al Consiglio superiore della magistratura un potere decisionale che questo Consiglio non dovrebbe avere.

Mi rendo certo conto delle difficoltà in cui si trova oggi la Commissione ma, per ra-

gioni di principio e di coerenza, non mi sento di votare a favore dell'emendamento Castelli.

GUIDI. Mi permetto di osservare, considerando il profilo sostanziale della legge che, in realtà, la proposta che stiamo discutendo non innova rispetto alla legge Breganze poiché il parere del Consiglio superiore è già previsto.

CASTELLI, *Relatore*. Questo è vero ma, in definitiva, conta poco poiché chi era allora contrario alla legge Breganze – per gli stessi motivi – è contrario anche a questa proposta di legge.

MANCO. Per noi basterebbe togliere a quella legge il « previo parere del Consiglio superiore della magistratura ».

CASTELLI, *Relatore*. Siamo sempre lì: dovremmo allora modificare i princìpi ispiratori della normativa Breganze in rapporto a questo problema.

MANCO. Il collega Castelli non era presente quando discutemmo la legge Breganze, ma mi consenta ricordare che i motivi ispiratori di quella legge non erano basati sulla necessità di conferire certi poteri al Consiglio superiore della magistratura.

CASTELLI, *Relatore*. Il deputato Manco è certo più anziano di me ma, per quanto io sia meno anziano, penso di essere ugualmente in grado di affermare che non è la volontà espressa dai singoli membri della Commissione quella che conta bensì la deliberazione finale. Ora, la deliberazione finale superò il concetto della promozione per scrutinio ma conservò il principio della necessità del parere sulla idoneità dei magistrati da promuovere alla nuova funzione da parte del Consiglio superiore della magistratura.

In questo quadro dobbiamo valutare i quesiti che la proposta ed il disegno di legge hanno sollevato senza di che non sarebbe possibile mantenere la norma anche perché occorre tenere ben presente che, in questo momento, non si tratta di procedere ad una revisione dell'ordinamento giudiziario o dello stato giuridico dei magistrati; stiamo soltanto correggendo una sperequazione...

MANCO. Secondo me, stiamo perpetuando un errore !

GUIDI. Stiamo sollevando una questione di principio che ripropone il contenuto della stessa legge Breganze secondo la posizione dei vari gruppi parlamentari a proposito della grave questione della carriera dei magistrati e, perciò, in ordine alla posizione che ciascuno di noi assunse a suo tempo.

Mi ricollego a queste considerazioni di carattere generale per spiegare le ragioni per cui noi volteremo a favore della proposta di legge in esame e dell'emendamento Castelli. I colleghi ricorderanno come il gruppo comunista sia stato critico nei confronti della legge Breganze perché ci sembrava che essa conservasse il principio tradizionale di considerare titoli di merito le singole elaborazioni delle sentenze il che, indubbiamente, costituisce uno degli elementi attraverso cui passa tutto il sistema.

Oggi, però, si tratta di approvare una legge di modestissima portata e siamo favorevoli ad essa perché, in definitiva, elimina alcune disparità esistenti. Ciò non toglie che restano ferme le nostre critiche di fondo.

BOZZI. Come i colleghi ricorderanno il problema della malamente detta « promozione » dei magistrati fui qui, in Commissione, largamente dibattuto. Vi furono diverse proposte di legge ed io stesso ebbi l'onore di presentarne una tendente ad abolire la cosiddetta « carriera » prevedendo, invece, un avanzamento automatico per i giudici di merito ed un diverso sistema per i giudici di legittimità cioè per i giudici della corte di cassazione.

La legge Breganze costituì, senza dubbio, un compromesso e, di fatti, una volta pubblicata venne chiamata la « Breganze sporca » perché, nata « pulita » come proposta, lungo la strada – come qualche volta avviene si sporcò. Così, e lo ha giustamente messo in rilievo il collega Manco, partiti da un primitivo orientamento, alla fine, la legge ebbe quella struttura diversa che tutti conosciamo, che comporta una duplice valutazione: prima quella dei consigli giudiziari e, successivamente, un esame da parte del Consiglio superiore della magistratura del parere dato dai consigli giudiziari. Questo sistema potrà essere buono o cattivo (io non lo ritengo buono); però dobbiamo riconoscere che questa oggi è la realtà.

Ora, la proposta Pennacchini ed il disegno del Governo non intendono alterare questo sistema, buono o cattivo che sia, ma semplicemente introducono una forma di sanatoria in relazione a certe situazioni particolari. Quando si mette mano a degli organici si creano sempre situazioni che sono difficili da

prevedere. Non è perciò improbabile che dovremo, forse, procedere anche ad altre sanatorie. Tuttavia, in questa sede, non possiamo sconvolgere tutto il sistema perché, in tal caso, sarebbe più semplice rifare tutta la legge. Un mutamento del sistema attuale creerebbe una sperequazione tra coloro che sono stati compresi in un certo sistema e gli altri nei cui confronti, ripeto, si tratta semplicemente di attuare una riparazione, *si vera sunt eposita.*

Perciò, pur mantenendo tutte le riserve di principio in ordine al sistema delle promozioni, credo che questa non sia la sede per sconvolgere indirettamente, direi quasi surrettiziamente, il sistema creato e, quindi, – con queste riserve – sono favorevole all'emendamento Castelli.

CASTELLI, *Relatore.* Per mantenere la stessa dizione della legge Breganze ho così modificato il testo del mio emendamento: « in quest'ultimo caso previa valutazione favorevole del Consiglio superiore della magistratura ».

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Il Governo esprime parere favorevole a questa nuova formulazione dell'emendamento Castelli che altro non è se non una semplice modifica di forma, non di sostanza.

Il Governo desidera confermare la necessità che, in questa sede, si provveda soltanto ad eliminare la sperequazione esistente nel sistema oggi vigente.

Apprezzo le considerazioni svolte dal deputato Manco e la sua coerenza in ordine all'atteggiamento già assunto in sede di discussione della legge Breganze. Però, evidentemente, quanto da lui proposto non può essere attuato se non a prezzo di sconvolgere tutto il sistema in atto.

Ecco perché il Governo conferma le sue intenzioni, così come sono state interpretate dagli interventi dei deputati Guidi e Bozzi, e dichiara il proprio parere favorevole alla proposta di legge in esame con l'emendamento Castelli.

PRESIDENTE. Do nuovamente lettura dell'articolo 1:

« Il comma quarto dell'articolo 11 della legge 25 luglio 1966, n. 570, è modificato come segue:

« I magistrati di cui al secondo e al terzo comma sono nominati magistrati di corte d'appello con decorrenza, agli effetti giuridici ed economici, dalla data di compimento dell'anzianità di cui all'articolo 1, sempre che non abbiano diritto ad una decorrenza economica anteriore per effetto della legge 4 gennaio 1963, n. 1. Tuttavia, per i magistrati che hanno maturato l'anzianità di cui all'articolo 1 entro il 1962, la nomina alla nuova qualifica decorre dal 31 dicembre 1962 ».

Il relatore Castelli propone di aggiungere dopo le parole « I magistrati di cui al secondo e al terzo comma », le seguenti parole: « in quest'ultimo caso previa valutazione favorevole del Consiglio superiore della magistratura ».

Pongo in votazione l'emendamento proposto dal relatore.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 1 della formulazione assunta a seguito della approvazione dell'emendamento.

Il comma quarto dell'articolo 11 della legge 25 luglio 1966, n. 570, è modificato come segue:

« I magistrati di cui al secondo e al terzo comma, in quest'ultimo caso previo parere del Consiglio superiore della magistratura, sono nominati magistrati di corte d'appello con decorrenza, agli effetti giuridici ed economici, dalla data di compimento dell'anzianità di cui all'articolo 1, sempre che non abbiano diritto ad una decorrenza economica anteriore per effetto della legge 4 gennaio 1963, n. 1. Tuttavia, per i magistrati che hanno maturato l'anzianità di cui all'articolo 1 entro il 1962, la nomina alla nuova qualifica decorre dal 31 dicembre 1962 ».

Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

Do lettura dell'articolo 2:

« Il comma quinto dell'articolo 11 della legge 25 luglio 1966, n. 570, è modificato come segue:

« Ai magistrati di tribunale che hanno maturato l'anzianità di cui all'articolo 1 entro il 1962 ed hanno conseguito la nomina a magistrato di corte d'appello con anzianità 30 giugno 1963, la decorrenza agli effetti giuridici ed economici della nomina stessa è attribuita dal 31 dicembre 1962 ».

A questo articolo non sono stati presentati emendamenti.

Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

La Commissione bilancio ha proposto il seguente articolo aggiuntivo che, se approvato, prenderà il numero 3:

« All'onere che la presente legge comporta, valutato in lire 800 milioni, si fa fronte con corrispondente riduzione del capitolo 2192 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1969.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio ».

Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Desidero in modo particolare ringraziare tutti i componenti della Commissione per la approvazione di questa proposta di legge, che rappresenta una delle istanze più vive e sentite delle categorie interessate. Abbiamo avuto molte sollecitazioni in questo senso e la presente approvazione servirà a dimostrare che il Parlamento è sensibile a problemi così acuti smentendo in tal modo determinate posizioni di perplessità che si siano create nei riguardi della celerità dei lavori del Parlamento e della sensibilità del Parlamento stesso.

PRESIDENTE. La proposta di legge sarà votata subito a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto sulla proposta di legge oggi esaminata.

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione:

Proposta di legge PENNACCHINI: « Modificazioni alla legge 25 luglio 1966, n. 570, riguardante i magistrati di corte d'appello » (463).

Presenti e votanti 26
Maggioranza 14
Voti favorevoli 26
Voti contrari . . . . —

(*La Commissione approva*).

Pertanto il disegno di legge « Modifica dell'articolo 11 della legge 25 luglio 1966, n 570, recante disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e per le promozioni » (1618), abbinato nella discussione della proposta di legge Pennacchini, risulta assorbito e sarà cancellato dall'ordine del giorno.

Hanno preso parte alla votazione:

Benedetti, Bozzi, Bucalossi, Cacciatore, Castelli, Coccia, Cocco Maria, De Poli, Di Nardo Ferdinando, Felici, Granzotto, Guidi, La Loggia, Lenoci, Lospinoso Severini, Manco, Martini Maria Eletta, Micheli Pietro, Morvidi, Musotto, Padula, Riz, Sabadini, Sangalli, Taormina, Vassalli.

La seduta termina alle 10,55.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO