COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

48.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 MAGGIO 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCALOSSI

INDICE

PAG.

Disegno di legge (*Seguito della discussione*):
Revisione dell'organico degli ufficiali, dei sottufficiali, degli appuntati e guardie del corpo degli agenti di custodia e istituzione per detto corpo del ruolo dei sottufficiali per mansioni di ufficio (2955) 609

PRESIDENTE 609, 615, 616
BERNARDI, *Relatore* 613, 615
CACCIATORE 615
LOSPINOSO SEVERINI 613
PELLEGRINO 610, 613, 615
PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 615
REGGIANI 615
VASSALLI 614

Proposta di legge (*Seguito della discussione*):
DI PRIMIO ed altri: Modifiche alla legge 4 gennaio 1963, n. 1, recante disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e per le promozioni e all'articolo unico della legge 6 agosto 1967, n. 687 (2425) 616

PRESIDENTE 616, 625, 629
CACCIATORE 627
DI PRIMIO 619, 620, 622, 623
GUIDI 616, 622, 629
LOSPINOSO SEVERINI 624
MORVIDI 628
PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 628, 629
REGGIANI 619, 620
RIZ 621, 623
SABADINI 628
VALIANTE, *Relatore* 620, 625, 627, 628
VASSALLI 616, 621

La seduta comincia alle 9,40.

LOSPINOSO SEVERINI, *Segretario ff.*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Seguito della discussione del disegno di legge: Revisione dell'organico degli ufficiali, dei sottufficiali, degli appuntati e guardie del corpo degli agenti di custodia e istituzione per detto corpo del ruolo dei sottufficiali per mansioni di ufficio (2055).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Revisione dell'organico degli ufficiali, dei sottufficiali, degli appuntati e guardie del corpo degli agenti di custodia e istituzione per detto corpo del ruolo dei sottufficiali per mansioni di ufficio ».

Come la Commissione ricorda, la discussione sulle linee generali è iniziata nella seduta del 28 aprile scorso, con la relazione del deputato Bernardi.

PELLEGRINO. Intervengo per dichiarare il voto favorevole del gruppo comunista a questo disegno di legge, sia pure con molte perplessità e riserve accompagnate da critiche, che per altro sono state espresse, nel corso della sua relazione, dall'onorevole Bernardi.

Questo provvedimento arriva al nostro esame con notevole ritardo: un ritardo di almeno tre lustri.

L'aumento dell'organico del corpo degli agenti di custodia è stato chiesto dagli operatori del settore e dal Parlamento per lunghi anni.

I colleghi ricorderanno – e lo ricorderà in particolare l'onorevole Pennacchini, che, prima di essere nominato sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia, ha seguito con attenzione e con cura questa materia – che già in questa Commissione, nel corso delle discussioni sullo stato di previsione della spesa dell'amministrazione della giustizia, questo problema è stato ripetutamente sollevato ed è stata denunciata una insostenibile realtà nelle carceri per la scarsezza del personale militare di vigilanza e custodia.

Anche in Assemblea il problema è stato posto con la presentazione di interrogazioni e di interpellanze.

I responsabili del dicastero di grazia e giustizia si sono dichiarati d'accordo sulla necessità di risolvere il problema, ma hanno definito il Ministero del tesoro ottuso e sordo alle loro richieste.

Intanto la mancanza di un numero adeguato di agenti ha prodotto danni immensi agli interessati, sacrificati oltre ogni sopportazione ad esigenze di servizio irrinunciabili ed improcrastinabili.

Mi preme sottolineare che la responsabilità di ciò che è avvenuto risale ai governi centristi prima ed a quelli di centro-sinistra dopo.

Quello che è accaduto è illustrato nella relazione ministeriale che accompagna il disegno di legge: aggravamento del servizio con la maggiorazione di turni da otto fino a dodici ore, riduzione del congedo ordinario annuale, sacrificio del diritto del personale di custodia alla giornata di riposo settimanale.

I costi umani della mancata soluzione di questo problema sono riportati anch'essi nella relazione ministeriale: aumento della media delle assenze dovute a motivi di salute. Infatti l'aggravato servizio ha inciso sulla salute degli agenti, di quelli giovani e di quelli meno giovani, determinando il rimborso delle spese di cura.

A noi sembra che il Ministero di grazia e giustizia abbia compiuto una valutazione più materiale che umana dei danni arrecati dalla esiguità dell'organico del corpo degli agenti di custodia.

A questo punto voglio sollevare un problema: quello degli agenti di custodia e dei sottufficiali ammalati e riconosciuti idonei ai servizi sedentari. Credo che siamo tutti concordi nell'attribuire le loro malattie alla gravosità del servizio, a sua volta determinato soprattutto dalla mancanza di personale. Un responsabile politico di questo stato di cose è da individuare nel Governo. Allora io domando: perché gettare in mezzo alla strada questi lavoratori, talvolta molto giovani, con pensioni di miseria?

Noi proponiamo che essi siano utilizzati nei servizi sedentari e che costituiscano un ruolo *ad hoc* di 250 unità tra sottufficiali e guardie. Del resto si calcola che il 15 per cento del personale di custodia è adibito a servizi sedentari come quello della cucina dei detenuti, dei magazzini di vestiario e casermaggio, del ritiro della corrispondenza e del lavoro amministrativo. Si tratta di compiti che possono essere esplicati da coloro i quali, avendo contratto malattia in servizio, possono tuttavia essere ancora utilizzati nell'amministrazione della giustizia, anche con risparmio per lo Stato. Proponiamo perciò che rimangano in servizio senza altra limitazione di tempo che non sia quella della raggiunta età pensionabile o del massimo degli anni di carriera. In tal senso presentiamo un emendamento aggiuntivo che illustro nel corso di questo mio intervento. Nella relazione ministeriale si accenna al frequente ricorso alla maggiorazione dei turni di servizio da otto a dodici ore, ovvero al raddoppio periodico dei turni stessi, nonché alla riduzione del congedo ordinario annuale. Ora, nonostante l'aumento proposto nel disegno di legge, la situazione potrà migliorare, ma non potrà essere eliminato il grave disagio in cui oggi versano gli agenti di custodia. È noto che gli agenti non hanno retribuzione per il lavoro eccedente le otto ore e per la mancata fruizione delle giornate di riposo settimanale e delle giornate di ferie, quando capitano.

Lavorano al servizio della collettività e sono obbligati a prestare la loro opera gratuitamente: oltretutto, quindi, la situazione in atto contrasta con il principio costituzionale che assicura la retribuzione del lavoro; e non

può che definirsi immorale il fatto che nei confronti di militari vincolati alla disciplina si eserciti un intervento coattivo al fine di farli lavorare, senza corrispondere loro una qualsiasi controprestazione. Tutto questo è iniquo, non è degno di una nazione moderna, civile e democratica.

Pertanto noi proponiamo un articolo aggiuntivo al disegno di legge in discussione, così formulato:

« Per ogni giornata di riposo settimanale o di ferie annuale non goduta dagli appartenenti al corpo degli agenti di custodia deve essere corrisposta la retribuzione di lire quattromila.

Agli stessi vanno corrisposte quattrocento lire per ogni ora prestata oltre le otto ore giornaliere ».

Colgo l'occasione di questa discussione per sollevare altri due problemi, maturi per essere risolti. Essi riguardano rispettivamente l'età pensionabile e quella per contrarre matrimonio degli appartenenti al corpo degli agenti di custodia.

Per quanto riguarda il primo aspetto, deve rilevarsi la disparità di trattamento rispetto agli altri corpi di polizia, cui invece il corpo degli agenti di custodia dovrebbe essere equiparato a norma della legge n. 508 del 1945. In realtà, gli agenti di custodia non hanno raggiunto la parità di trattamento economico e giuridico con i militari degli altri corpi. Infatti, mentre in base alle leggi n. 85 del 1955 e n. 460 del 1958 gli agenti di pubblica sicurezza sono collocati a riposo a 60 anni se marescialli, a 58 anni se brigadieri o vicebrigadieri ed a 56 anni se agenti, i militari del corpo degli agenti di custodia, invece, sono congedati a 55 anni: ed alle volte accade che non riescano a raggiungere i trenta anni di servizio necessari per godere del massimo della pensione, trovandosi così a dover affrontare con scarse risorse economiche esigenze familiari ancora elevate (ad esempio per il mantenimento dei figli allo studio).

Mi permetto di ricordare che sono state presentate in Parlamento (penso anche al Senato, ma comunque, senz'altro alla Camera) delle proposte di legge in ordine alla soluzione di un così grave e sentito problema.

Noi, in questa sede, proponiamo un articolo aggiuntivo al disegno di legge in esame, formulato in questi termini:

« I sottufficiali, le guardie scelte e le guardie del corpo degli agenti di custodia delle carceri, compresi quelli addetti ai servizi sedentari e gli appartenenti al ruolo speciale degli infermieri, autisti e tecnici di radiologia, sono collocati a riposo al compimento del sessantesimo anno di età se marescialli maggiori, marescialli capi e marescialli ordinari; al cinquantottesimo anno di età se brigadieri o vicebrigadieri; al cinquantaseiesimo anno di età se guardie scelte o guardie ».

Il « ruolo speciale » cui si riferisce questo emendamento attualmente non esiste; però noi chiediamo – attraverso un altro articolo aggiuntivo – che esso venga istituito per far rientrare il personale che lavora nell'ambito dell'amministrazione ma non è adibito a compiti di istituto, e quello che opera fuori di questo ambito, in una sodisfacente sistemazione giuridica.

Ma, tornando al merito dell'articolo aggiuntivo prima enunciato, debbo osservare che l'amministrazione della giustizia – se la nostra proposta sarà accolta – sarà posta in grado di valersi di forze valide e capaci. Logicamente l'emendamento importa un lieve onere finanziario, ma, sotto un altro angolo visuale, può rappresentare anche un risparmio per lo Stato, non più obbligato a liquidare pensioni (per coloro che sono posti a riposo) e a procedere contemporaneamente a nuove assunzioni. Noi chiediamo, infatti, che vengano mantenuti in servizio, fino al raggiungimento dei limiti di età previsti per altri corpi di polizia, i sottufficiali e gli agenti che prestano servizio nel corpo degli agenti di custodia.

Infine, passo a parlare del problema che riguarda la possibilità di contrarre matrimonio per gli appartenenti al corpo in questione. Questi cittadini, infatti – per un evidente assurdo giuridico – sono considerati « minorenni » fino a 28 anni; raggiunta questa età, poi, possono chiedere – si badi, « chiedere » – di contrarre matrimonio: a tal uopo è necessaria una autorizzazione, che viene rilasciata se esistono determinate condizioni, non stabilite normativamente, ma lasciate alla discrezionalità dell'amministrazione.

È venuto certamente il momento, noi crediamo, di superare una situazione antigiuridica e contrastante con i princìpi fondamentali dell'ordinamento costituzionale del nostro Paese. Perciò, con apposito emendamento (raccogliendo anche istanze e proposte già avanzate in sede parlamentare), proponiamo l'ntroduzione della seguente disposizione:

« Sono abrogate tutte le disposizioni che pongono limiti di età per contrarre matrimonio agli appartenenti al corpo degli agenti di custodia ».

Si tratta di una norma che affidiamo alla sensibilità giuridica ed umana del rappresentante del Governo e dei colleghi. Peraltro, non sorge alcuna questione sul piano finanziario, non importando questo emendamento alcun onere aggiuntivo.

Ho trattato brevemente alcuni punti che mi ero proposto di illustrare nel corso di questa discussione generale. Il fatto è che bisogna giungere ad una revisione profonda dello intero regolamento del corpo degli agenti di custodia, che è vecchio ormai, onorevole sottosegretario, di molti decenni (credo, infatti, che risalga a circa quaranta anni or sono). Esso contiene delle norme assurde e inconcepibili, che hanno fatto veramente il loro tempo e debbono essere cancellate dall'ordinamento giuridico del paese. E mi permetto, a questo punto, di chiedere al Governo di dirci chiaramente se ha la volontà di prendere una iniziativa in ordine alla revisione di tale regolamento.

Il disegno di legge al nostro esame propone di aumentare l'organico di 2.095 unità complessivamente (compresi gli ufficiali e i sottufficiali per mansioni di ufficio). Certamente si tratta di un passo avanti; però non vale a risolvere il problema di una maggiore presenza degli agenti negli istituti di prevenzione e di pena, necessaria per assolvere ai compiti nuovi che sono richiesti dalle moderne tecniche di trattamento dei detenuti. Condividiamo quindi la posizione espressa dal relatore.

La relazione che accompagna il testo governativo dice, tra l'altro, testualmente: « Il passaggio da un sistema prevalentemente statico e di ozio a quello attuale che comporta nelle ore diurne l'esodo quasi totale dei detenuti dalle celle e la distribuzione in forma frazionata nelle officine, nei laboratori, nelle scuole ed in molti altri locali, ha determinato un raddoppio dei posti di servizio » (si noti questa espressione) « ed in genere un aumento notevole delle esigenze di vigilanza e controllo.

A ciò si deve aggiungere il maggior impiego del personale di custodia determinato dall'apertura di nuovi istituti, di nuove sezioni o diramazioni e dal diverso regime assistenziale.

Nel nuovo assetto, peraltro, l'impiego del personale di custodia non è stato limitato ai soli compiti di vigilanza ma ha assunto, nella misura richiesta, forma e mansioni diverse, da quelle di capo d'arte a quelle di infermiere, di educatore ed altre ancora connesse all'opera di classificazione, di trattamento e di rieducazione in genere dei detenuti ».

Già il Governo nella relazione al disegno di legge menziona l'esigenza di raddoppiare l'organico esistente; di fatto invece l'aumento si limita a 2.095 unità, il che non risolve il problema di una maggiore presenza di agenti negli istituti.

A mio avviso sarebbe allora da destinare un ulteriore aumento dell'organico al ruolo di autista, capo d'arte, infermiere, tecnico di radiologia, in quanto « l'impiego del personale di custodia non è stato limitato ai soli compiti di custodia, ma ha assunto, nella misura richiesta, forme e mansioni diverse, connesse » (così è detto testualmente nella relazione) « all'opera di classificazione, di trattamento e di rieducazione in genere dei detenuti ».

Noi non proponiamo, in questa sede, di istituire questi ruoli speciali, anzitutto perché l'istituzione di un ruolo dei capi d'arte, ad esempio, imporrebbe una revisione generale del tipo di lavoro carcerario svolto, e quindi dei laboratori ad esso connesso; in secondo luogo perché riconosciamo che questa revisione non porterebbe al risultato sperato a causa dei metodi antiquati che vengono usati per insegnare un'arte o un mestiere nelle carceri. Quanto poi agli educatori, abbiamo rilevato che, specie negli istituti minorili che abbiamo avuto modo di visitare, non è concepibile la figura di educatore-militare, tanto che gli operatori stessi chiedono il passaggio a ruolo civile di questo personale.

In definitiva, dunque, noi proponiamo per ora l'istituzione di un ruolo speciale solo per gli infermieri, i tecnici di radiologia e gli autisti perché di fatto agenti che assolvono a queste mansioni già esistono anche se sono sottratti ai loro compiti di istituto. In tal modo elimineremmo un elemento di confusione nel settore, sistemeremmo giuridicamente una situazione di fatto e amplieremmo l'organico del corpo.

Presentiamo a questo proposito un preciso emendamento tendente ad istituire un ruolo speciale di 550 infermieri, 100 tecnici di radiologia e 850 autisti, senza con questo modificare minimamente la situazione esistente, anzi andando addirittura al di sotto del numero effettivamente richiesto dall'amministrazione della giustizia per quanto riguarda gli autisti. Lo stesso ministro Reale, infatti, nella seduta del 14 dicembre 1965, in sede di esame dello stato di previsione della spesa per l'anno 1966, prevedeva che questo ruolo ammontasse a mille unità.

Tra l'altro noi proponiamo che l'organico del ruolo speciale sia raggiunto in cinque anni a partire dal 1° gennaio 1972, in modo da diluire nel tempo l'onere finanziario derivante da questa disposizione. Vorrei precisare anzi che la spesa risulterebbe nulla per i primi anni, in quanto passerebbero in questo ruolo agenti già in servizio.

Desidero ricordare a questo punto che il 4 maggio 1965 (e cioè esattamente sei anni fa) il Governo nell'aula di questo ramo del Parlamento, a noi che gli chiedevamo l'aumento dell'organico del corpo degli agenti di custodia, rispondeva dicendo che condivideva la nostra richiesta e che reputava indispensabile portare l'organico di questo corpo ad almeno – e sottolineo « almeno » – 15.687 unità. Oggi il Governo ci propone un aumento che è addittura inferiore a quello che sei anni fa riteneva appena sufficiente (14.932 unità suddivise tra i vari gradi).

Noi proponiamo pertanto di aggiungere ai 13.000 appuntati e guardie altri 600 allievi guardie e di portare il numero dei marescialli maggiori a 200 invece che a 120, per un totale di 15.570 unità, vale a dire intorno a quella cifra che molti anni fa il Governo riteneva assolutamente necessaria per il corpo degli agenti di custodia.

Il nostro emendamento prevede infatti la seguente tabella dell'organico dei sottufficiali ed agenti:

marescialli maggiori	200
marescialli capi	170
marescialli ordinari	200
brigadieri e vicebrigadieri	1.400
appuntati, guardie ed allievi guardie .	13.600

BERNARDI, *Relatore*, Sarebbe opportuno specificare che la cifra 600 si riferisce agli allievi guardie.

PELLEGRINO. Sì, specifichiamo:

appuntati e guardie	13.000
allievi guardie	600

Desidero spendere qualche parola sulla proposta di aumento del numero dei marescialli maggiori. Le ragioni sono molteplici: tra le più importanti sono quelle che ci portano a considerare che anche qui non è stato rispettato il principio della equiparazione del corpo degli agenti di custodia agli altri corpi di polizia. Infatti il rapporto fra i posti di maresciallo maggiore e la dotazione organica complessiva del corpo è di appena 0,86 per cento, e quello tra i posti di maresciallo capo e la dotazione complessiva del corpo è dell'1,2 per cento, mentre per i carabinieri questi rapporti sono rispettivamente del 4,36 per cento e del 4,9 per cento. Ora questa situazione non soltanto non è stata migliorata, ma è stata peggiorata perché i rapporti sono passati dallo 0,86 per cento allo 0,80 per cento e dall'1,2 per cento all'1,1 per cento.

La sperequazione è ancora maggiore nel rapporto guardie-marescialli perché dallo 0,96 per cento si passa allo 0,92 per cento per i marescialli maggiori e dall'1,33 per cento si passa all'1,30 per cento per i marescialli capi, mentre nei carabinieri il rapporto tra marescialli maggiori e militi è del 6,40 per cento e quello tra marescialli capi e militi è del 5,94 per cento. Questa struttura danneggia guardie e sottufficiali perché non consente progressione. Per sottolineare la irrisorietà e la illogicità del proposto aumento si pensi che la legge n. 1079 del 1970, nell'istituire la qualifica di « scelto », ne attribuisce il 10 per cento della dotazione organica complessiva dei sottufficiali ai marescialli maggiori. Ora, siccome l'organico dei sottufficiali è di 1.890 unità, del beneficio dovrebbero godere 189 marescialli maggiori.

Ci si propone di portare il numero dei marescialli maggiori da 110, quanti sono adesso, a 120, perciò ben 69 posti di « scelto » dovrebbero rimanere inutilizzati. Ecco perché chiediamo di aumentare a 200 i posti di maresciallo maggiore.

La nostra è un'adesione fortemente critica e ci adopereremo per migliorare il contenuto di questo disegno di legge, sperando che la Commissione ed il Governo vogliano accogliere le modifiche che proponiamo in una con le richieste che vengono avanzate da ogni parte del Parlamento.

LOSPINOSO SEVERINI. Non sono in grado di parlare con la competenza con la quale ha parlato l'onorevole Pellegrino, che ha veramente approfondito l'esame di questo disegno di legge in tutti i dettagli. Mi limiterò a fare delle osservazioni di ordine generale.

Innanzitutto dobbiamo senz'altro apprezzare positivamente il comportamento del Governo, il quale, tenuto conto della situazione di fatto in cui si trovano gli agenti di custodia, ha presentato questo disegno di legge per sopperire a delle manchevolezze che sono ormai a tutti note. Gli agenti di custodia sono sottoposti ad un sacrificio di cui bisogna prendere atto e che non trova adeguato compenso nella normativa attualmente in vigore.

Mi è sembrato che anche l'onorevole Pellegrino, pur con riserve e critiche, abbia accettato l'impostazione del Governo e vi abbia aderito a nome del gruppo comunista.

Per quanto riguarda il complesso degli emendamenti mi rendo conto, a titolo personale, delle questioni sollevate dall'onorevole Pellgrino e, in particolare, del fatto che l'aumento stabilito con questo disegno di legge non è sufficiente a sopperire a tutte le esigenze e necessità attuali del corpo degli agenti di custodia. Mi rendo conto anche del problema di coloro che sono addetti ai servizi sedentari, sia come sottufficiali sia come guardie. Tuttavia intendo sottoporre all'attenzione della Commissione il seguente problema: indiscutibilmente tutte le proposte tendenti a dilatare l'impostazione del disegno di legge importano degli oneri finanziari; abbiamo ricevuto il parere favorevole della Commissione bilancio sul presupposto dell'impostazione data dal Governo con il disegno di legge in discussione; nulla di straordinario, dunque, che, a seguito degli emendamenti proposti dal gruppo comunista, il disegno di legge torni alla Commissone bilancio per un nuovo parere. Però il problema che dobbiamo porci, specialmente dopo le comunicazioni recentemente fatte dal Presidente sulla visita da lui compiuta alle carceri di San Vittore, è questo: conviene ancora ritardare l'*iter* di questo disegno di legge tanto atteso negli ambienti carcerari ?

Questo è il quesito che pongo a me stesso e sottopongo all'esame e alla valutazione dei colleghi. A me sembra che con questo disegno di legge i problemi indicati vengano, non completamente risolti, comunque decisamente avviati a soluzione; anche se, come diceva il collega Pellegrino, potranno essere apportate talune modificazioni e integrazioni al testo governativo .

Quindi io ritengo che, per evitare perdite di tempo e per scongiurare il pericolo di un eventuale parere negativo della Commissione bilancio in ordine agli oneri finanziari che deriverebbero dall'approvazione degli emendamenti proposti dal gruppo comunista, sarebbe opportuno procedere all'esame ed alla approvazione, nel testo governativo, del disegno di legge che – come dicevo – è tanto atteso dagli appartenenti al corpo degli agenti di custodia.

VASSALLI. Intervengo brevemente per formulare una richiesta di ordine procedurale, e cioè quella di costituire un Comitato ristretto per l'ulteriore esame del disegno di legge. In effetti, io giudico questo provvedimento, nei suoi intendimenti, come ottimo e rispondente alle attese, in quanto si propone di alleviare la sgradevolissima e spesso umiliante condizione in cui si trovano gli agenti di custodia, i sottufficiali e gli ufficiali di questo corpo, ed anche di porre rimedio alla insufficienza numerica dell'organico, più volte lamentata e documentata. D'altra parte il progetto di legge presentato al nostro esame – come spesso accade per provvedimenti di questo genere, che riguardano conferimenti di incarichi, avanzamenti, revisione di organici e via dicendo – contiene parecchie disposizioni che non sempre siamo all'altezza di valutare con quella immediatezza che i lavori di una Commissione in sede legislativa esigerebbero. In più, non può sfuggire che vi è nel testo governativo, come accade per tutti i provvedimenti di questo tipo, un certo numero di disposizioni un po' singolari e che non si inquadrano nella logica della normativa vigente per il corpo in questione o per corpi similari; talvolta si ha addirittura l'impressione che alcune norme siano formulate *ad personam*. In relazione a questa constatazione ho presentato due emendamenti (uno dei quali confortato anche dalla firma dell'onorevole Leonetto Amadei), che non pretendo immuni dai difetti derivanti da una certa frettolosità, e sui quali non voglio in questo momento soffermarmi. Basti dire che essi si riferiscono alle promozioni al grado massimo (colonnello), per il quale è prevista in organico una sola unità. I criteri secondo cui dovrebbero avvenire queste promozioni sono senza precedenti, se li andiamo a paragonare con quelli stabiliti nelle leggi che regolano le promozioni degli ufficiali dell'esercito e della polizia. Mi riferisco qui sia alla disposizione fondamentale contenuta nell'articolo 3 del disegno di legge in esame, sia alle norme transitorie contenute nella prima parte dell'articolo 7 (di cui chiedo la soppressione).

L'onorevole Pellegrino è sceso a fondo nell'analisi della situazione degli appartenenti al corpo degli agenti di custodia, sotto diversi aspetti, incluso quello relativo alla possibilità di contrarre matrimonio. Gli emendamenti che egli ha preannunciato, peraltro, comportano – a parte gli inconvenienti prospettati dal collega Lospinoso Severini in ordine al parere della V Commissione ed al possibile ritardo nell'*iter* del provvedimento – la necessità di un esame analitico e approfondito, che è possibile compiere, come ci insegna l'esperienza, soltanto in sede di Comitato ristretto. D'altra parte, alla nomina di un Comitato ristretto si è proceduto, da parte di questa Commissione, in occasione dell'esame di provve-

dimenti che a me sembravano molto meno complessi di quello all'esame. Quest'ultimo, infatti, contiene tutta una serie di minutissime e dettagliate disposizioni suscettibili di un adeguato approfondimento tecnico e sulle quali non sono in grado - a parte i pochi punti che ho toccato parlando brevemente dei miei emendamenti - di assumere al momento una precisa presa di posizione (lo stesso vale anche per quanto riguarda gli articoli aggiuntivi proposti dal gruppo comunista).

Ritengo pertanto che attraverso la nomina di un Comitato ristretto si potrebbe procedere - abbastanza rapidamente - a quell'esame approfondito e analitico che le disposizioni all'esame richiedono.

REGGIANI. Sono anche io del parere che convenga affidare ad un Comitato ristretto lo studio attento di questa materia. Mi rendo conto che ciò potrebbe portare ad un ritardo, peraltro non grave, nell'approvazione del disegno di legge; ma d'altra parte questa soluzione ci consentirà di dar vita ad un provvedimento molto più meditato, molto più organco e, in definitiva, molto migliore.

Oltretutto non è escluso che attraverso la costituzione di un Comitato ristretto si possa addirittura pervenire ad una accelerazione nei tempi di esame e di approvazione del progetto d legge; ma se anche un breve ritardo, per questo o per altri motivi, dovesse verificarsi, credo che dovremmo tenere presente che lo stato principale del disagio che si manifesta tra gli agenti di custodia deriva - non dico soltanto, ma certo soprattutto - dal fatto che il lavoro che essi prestano oltre il normale orario di istituto non viene retribuito. Questa è la ragione principale dello stato di disagio che esiste all'interno del corpo: credo quindi che, per rimuovere tale situazione, non si debba necessariamente pensare all'approvazione di una apposita legge, ma sia sufficiente dar corso ad una pratica che dovrebbe già essere stata istituita ed osservata in passato.

In conclusione, aderisco alla proposta dell'onorevole Vassalli, poiché ritengo anch'io opportuno che l'ulteriore studio delle disposizioni contenute nel testo al nostro esame sia affidato ad un Comitato ristretto.

CACCIATORE. Neppure il nostro gruppo si oppone alla nomina di un Comitato ristretto. Secondo il mio giudizio, tale Comitato si dovrebbe soffermare maggiormente su quelle disposizioni che concernono i diritti indisponibili dei lavoratori, e cioè il riposo settimanale e quello annuale. Il collega Pellegrino ritiene di poter risolvere questi problemi attraverso un emendamento; ma io credo che si tratterebbe, in fondo, di un emendamento contrario agli stessi interessi dei lavoratori.

PELLEGRINO. Siamo d'accordo anche noi con la proposta dell'onorevole Vassalli.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali del disegno di legge.

BERNARDI, *Relatore*. Non ho difficoltà ad accogliere la proposta di nominare un Comitato ristretto, in quanto dalla discussione generale sono emerse delle perplessità - che io stesso aveva peraltro manifestato in sede di relazione - inerenti sia al miglioramento del testo governativo, sia al potenziamento dei servizi penitenziari, sia al reperimento della copertura finanziaria.

In relazione a quest'ultimo aspetto vorrei ricordare quanto è scritto nella stessa relazione governativa: « Il proposto aumento è stato calcolato con la più rigorosa valutazione delle effettive esigenze di servizio, ed è stato contenuto nei limiti delle più strette necessità, anche per evitare aggravi al bilancio dello Stato ». Ciò significa dunque che in caso di aumento dell'organico si dovrà nuovamente richiedere il parere alla V Commissione.

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Desidero innanzitutto richiamarmi alla sensibilità con cui ella, signor Presidente, ebbe occasione di evidenziare la necessità di una sollecita discussione del provvedimento al nostro esame; sensibilità che peraltro fu manifestata dal Governo anche prima della seduta del 1965, ricordata dall'onorevole Pellegrino pochi minuti fa.

In occasione di un certo progetto di legge Milia l'argomento venne sviscerato, rappresentando la necessità di procedere senza indugio in proposito. Anche allora vennero messi in luce sia l'esiguità degli agenti di custodia, che non consentiva l'assolvimento dei compiti, sia gli inconvenienti dovuti alla mancanza di riposo settimanale e annuale, e soprattutto allo stato di salute degli agenti che non consentiva l'utilizzazione dell'intero numero degli appartenenti al corpo.

Da allora il Governo - che è stato così aspramente rimproverato dall'onorevole Pellegrino - e, in particolare, il Ministero di grazia e giustizia hanno iniziato una approfondita e seria azione nell'ambito della compagine governativa per ottenere finalmente un miglioramento effettivo di questa situazione.

Il disegno di legge che viene oggi sottoposto alla vostra approvazione è dunque il frutto di questo accanimento, se così lo possiamo chiamare, nei limiti di quanto è stato possibile fare nell'ambito di quelle esigenze di bilancio che sino a poco tempo fa hanno impedito una congrua e soddisfacente soluzione del problema.

In altri termini ho l'impressione che abbiamo già spremuto al massimo le possibilità esistenti nell'ambito del bilancio dello Stato per ottenere qualcosa che non è ancora soddisfacente, ma che rappresenta già un notevolissimo miglioramento rispetto alla situazione attuale.

Per quanto riguarda gli emendamenti presentati dall'onorevole Pellegrino, vorrei fargli notare che, pur avanzando egli delle proposte giustissime e da noi condivise, incorre nel rischio di vedersi negare il parere favorevole sia da parte della Commissione bilancio che da parte dei dicasteri interessati, rischiandosi in definitiva di creare delle difficoltà all'intero provvedimento. Non vorrei cioè che questa smodata ricerca dell'ottimo, proprio ora che siamo riusciti a ottenere qualcosa in favore degli agenti di custodia, ci portasse ad un rallentamento o addirittura all'impossibilità di approvare il disegno di legge.

La stessa creazione di un Comitato ristretto potrebbe apparire come una volontà di ulteriore ritardo; io gradirei comunque seguirne i lavori per poter dare un apporto tecnico all'esame degli emendamenti che sono stati presentati. Faccio presente a questo proposito all'onorevole Pellegrino che il disegno di legge è stato predisposto sulla base delle esigenze tecniche da più parti affiorate e pertanto suggerirei che in sede di Comitato ristretto si esaminino soltanto quegli emendamenti che non importano un considerevole aumento di spesa. al fine di non risolvere la nostra opera in una inutile perdita di tempo.

PRESIDENTE. Poiché è emerso nel corso della discussione sulle linee generali che è voolntà unanime della Commissione la nomina di un Comitato ristretto pongo in votazione questa proposta.

(*È approvata*).

Comunico che chiamo a far parte del Comitato ristretto, oltre al relatore Bernardi che lo presiederà, i deputati Granzotto, Lospinoso Severini, Manco, Pellegrino, Reggiani e Vassalli.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Seguito della discussione della proposta di legge Di Primio ed altri: Modifiche alla legge 4 gennaio 1963, n. 1, recante disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e per le promozioni e all'articolo unico della legge 6 agosto 1967, n. 687 (2425).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Di Primio, ed altri: « Modifiche alla legge 4 gennaio 1963, n. 1, recante disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e per le promozioni e all'articolo unico della legge 6 agosto 1967, n. 687 ».

Come la Commissione ricorda, nella seduta del 31 marzo è iniziata la discussione generale e si è stabilito di richiedere alla Commissione bilancio un nuovo parere, in considerazione anche degli emendamenti presentati.

Nella seduta del 28 aprile 1971 la Commissione bilancio ha adottato la seguente decisione:

« La Commissione delibera di prospettare alla competente Commissione di merito l'opportunità di un preventivo esame globale del testo della proposta di legge predisposto dal relatore e degli ulteriori emendamenti e subemendamenti proposti rispettivamente dai deputati Di Primio, Musotto e Castelli, al fine di comporre una nuova e definitiva formulazione degli articoli della iniziativa legislativa, che formalmente corredata di congrue e adeguate indicazioni circa la misura della maggiore spesa implicata e la relativa copertura (da concordare tra l'amministrazione della giustizia e quella del tesoro), potrà essere successivamente sottoposta all'esame e alla valutazione della Commissione bilancio per quanto attiene alle implicazioni di carattere finanziario ».

GUIDI. Ritengo che la proposta di legge in discussione debba essere collocata nell'ambito di un esame di carattere più generale. A tale proposito sarebbe opportuno ascoltare qualche voce della maggioranza.

VASSALLI. Vi è un emendamento del relatore all'articolo 1, che potrebbe far nascere una discussione di carattere generale.

PRESIDENTE. Il parere della V Commissione, di cui ho dato lettura, pone in discussione tutta la proposta di legge.

GUIDI. Bisognerebbe anzi aprire una più ampia discussione su un tema di grande in-

teresse qual è quello della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Dobbiamo innanzitutto constatare che il Governo non ha saputo mantenere quei precisi impegni che aveva assunto e che i magistrati non sono riusciti a presentare un progetto in una materia che è politica nel senso più alto del termine.

Evidentemente non è pensabile che la magistratura possa esprimere un progetto unitario senza che si verifichino differenziazioni all'interno di essa, a meno che tale progetto non nasconda l'obiettivo di rinviare la soluzione del problema. Credo che abbia ragione il collega Valiante quando parla di aggiornamento e non di modificazione effettiva (ritengo così di aver bene interpretato il significato che il relatore ha attribuito al progetto di legge in discussione). Il fatto è che manca, proprio in questa materia che riveste una estrema importanza, un orientamento preciso e globale, che pure è indispensabile quando ci si accinge ad un'opera di riforma, sia essa generale o parziale.

Nessuno di noi nega che si possa, anche in tema di ordinamento giudiziario, affrontare certi aspetti particolari, anche se noi preferiremmo risolvere i problemi in un contesto globale; però quello che importa è che vi siano alcune idee di fondo di carattere generale e in grado di ispirare una azione di ririforma. In altre parole, anche quando si affronta una riforma di carattere parziale è necessario che si sappia dove si vuole arrivare e quali sono i criteri ispiratori della riforma stessa.

Ad ogni modo, noi aderiamo alle motivazioni espresse dall'onorevole Valiante. D'altra parte, però, riteniamo – non certo in polemica con il relatore, che sappiamo ben convinto dell'esigenza di procedere ad un rinnovamento – di dover esprimere ai colleghi membri della Commissione il nostro giudizio, secondo il quale questa proposta di legge non risponde alle esigenze di un effettivo rinnovamento, e tanto meno segue un organico disegno di carattere generale, in base al quale si possano delineare con chiarezza quali sono gli obiettivi e le mete che ci si propone di raggiungere. Tale giudizio dovrebbe essere condiviso – io penso – anche dai colleghi socialisti presentatori del provvedimento.

Dobbiamo a questo punto affermare, anche per dissipare ogni possibile equivoco, che noi non siamo in alcun modo disposti ad assolvere la funzione di comodo che qualcuno ci vorrebbe assegnare, cioè quella di provocare un « insabbiamento » del progetto di legge in discussione. Facciamo invece presente che ne abbiamo più volte sollecitato la trattazione, anche quando la maggioranza sembrava più propensa ai rinvii.

Ciò non toglie che noi non abbiamo alcuna intenzione di rinunciare a presentare le nostre proposte di modifica e di miglioramento, per dare un senso al testo legislativo che andremo ad approvare. Lo riteniamo un dovere, per un gruppo qual è il nostro, e semmai ci rammarichiamo del silenzio di altri gruppi che pure in passato si erano mostrati sensibili a certe esigenze.

Pertanto, pur decisi a non favorire in alcun modo coloro che sono contrari al progetto di legge (e ve ne sono nella stessa maggioranza) e a non porre in essere alcuna iniziativa che possa far ricadere su di noi la responsabilità di ritardi e ostacoli nell'*iter* legislativo del provvedimento, affermiamo con molta chiarezza l'esigenza di dar luogo ad un effettivo confronto su alcuni suoi contenuti: anche perché riteniamo che la proposta di legge Di Primio possa costituire semmai il presupposto per una effettiva riforma.

Certo, non possiamo nasconderci che esistono, riguardo a tale proposta di legge, posizioni di vario tipo. Si tratta, senza dubbio, di un provvedimento che non piace a quanti davvero perseguono una moderna tematica di riforma della Cassazione, ispirata ad un effettivo mutamento dei criteri di accesso e della composizione stessa della Corte. Basti ricordare che, affrontando questo aspetto, non si è tenuta presente la possibilità di una immissione di elementi cosiddetti « laici »; basti ricordare che il movimento democratico (e se non erro l'onorevole Leonetto Amadei si è fatto portatore di questa esigenza) ha sempre auspicato l'adozione del criterio della rotazione, con una richiesta scaturita da lunghe elaborazioni, alle quali anche la nostra parte ha dato il suo contributo. Ma la proposta di legge Di Primio rimane a mezza strada, per così dire, non affrontando questi temi che assumono una importanza decisiva allorché si tratta di procedere alla riforma della Cassazione.

Il provvedimento non piace certamente neppure ai gruppi di destra, che vedono in pericolo la logica presente e dominante all'interno dell'istituto. Ma questa è la sorte che tocca a coloro che, accingendosi ad una riforma di istituti di importanza fondamentale, non sanno però fare una scelta compiuta a precisa: ed allora, indubbiamente, accanto ad una posizione critica da parte delle forze progressiste, si provoca una posizione di resistenza dal-

l'altra parte. La posizione più debole è quella di chi non sceglie, non affronta i nodi fondamentali che occorre sciogliere per procedere a valide riforme.

E vorrei aggiungere che non c'è peggiore riforma di quella che si rinchiude nello steccato di interessi ristretti e non si ispira agli interessi fondamentali della collettività.

A questo punto, anche noi desidereremmo, dal relatore e dal rappresentante del Governo, alcune risposte ai nostri interrogativi in merito al testo legislativo in discussione.

Innanzitutto, c'è il problema relativo alle conseguenze derivanti dall'adozione del criterio della promozione a magistrato di cassazione dopo cinque anni di anzianità nella qualifica di magistrato di corte di appello. Bisogna domandarsi, infatti, quale verrà ad essere la consistenza dei magistrati di cassazione in seguito all'applicazione di questa disposizione: c'è chi parla di 1.500 unità, chi di 2.000 o anche di 3.000 unità.

Bisogna poi porsi il problema – alla cui soluzione daremo il nostro contributo attraverso la presentazione di alcuni emendamenti – di come saranno utilizzati questi magistrati. Questo è un aspetto che deve essere tenuto presente, e che comunque noi non ci sentiamo di dimenticare. Avverto subito che non vogliamo metterci sulla posizione di coloro che traggono un motivo di scandalo dall'eventuale grosso incremento della consistenza numerica dei magistrati di cassazione. Noi riteniamo che, se si dovesse dare una risposta corretta al problema dell'utilizzazione di questi magistrati, il meccanismo previsto nel provvedimento non potrebbe che essere considerato positivo. In questo senso, noi appoggiamo la riduzione a cinque anni del periodo minimo di permanenza nella qualifica di magistrato di appello: ma – si badi bene – a patto di fare quell'altro discorso sull'utilizzazione dei magistrati, che ho appena illustrato. Evidentemente, allora, occorre respingere le tesi di coloro che affermano che una cosa è la nomina dei magistrati di cassazione, ed un'altra cosa distinta è il criterio per l'accesso alle funzioni relative. Si tratta di un ragionamento bizantino, che potrebbe essere ritenuto valido solo su un piano meramente astratto, mentre nella realtà il legislatore non potrebbe modificare la normativa esistente senza prefiggersi uno scopo ed un obiettivo di qualche significato.

Pertanto, chiarito che non abbiamo motivo di opporci ad un aumento dei gradi superiori della magistratura, ribadiamo il concetto secondo il quale noi ci poniamo il problema dell'accesso dei magistrati in Cassazione e della loro utilizzazione. È un problema che deve essere risolto, se si vuole che il provvedimento che andiamo ad approvare non contribuisca a mantenere ed anzi ad aggravare una situazione che si ritiene non sodisfacente.

Noi riteniamo, inoltre, che i due aspetti menzionati (cioè revisione dei criteri di nomina dei magistrati di cassazione e problema della loro effettiva utilizzazione) siano collegati ed inseparabili. Credo che questo sia il tema fondamentale da affrontare. È in fondo il tema che il Paese attende, tema centrale ai fini dell'amministrazione della giustizia, in quanto sentiamo che attraverso questa proposta di legge non vengono le indicazioni sperate. La crisi della giustizia ha un suo preciso riferimento per quanto riguarda l'esigenza di una riforma in senso democratico che obbedisca ai princìpi fondamentali contenuti nella Carta costituzionale.

Il nostro atteggiamento si iscrive in una posizione di effettiva riforma che non ha niente a che condividere con quanti vogliono lasciare le cose così come stanno e che sovente si è presentata difficile e ardua.

Rispondendo a quanti ci hanno accusato di volere una riforma che vada verso sinistra, diciamo che è nostra intenzione demolire quanto già esiste, ma ricostruire contemporaneamente ove abbiamo distrutto.

Certamente il tema relativo alla riforma della Cassazione dovrebbe sollecitare un discorso di fondo – a meno che non vogliamo dare l'impressoione che riteniamo questa una delle tante leggine di accomodamento – discorso riguardante la responsabilità del giudice e nel contempo la sua autonomia, il meccanismo elettivo per l'accesso all'esercizio delle funzioni di consigliere della Corte di cassazione, e così via.

In sintesi diciamo chiaramente che è nostra opinione che se questa proposta di legge non resterà isolata, potrà dare risultati utili e importanti; se, invece, dovesse restare rinchiusa nell'ambito delle sue attuali dimensioni, apparirà una legge rivolta alla soddisfazione di interessi di categoria piuttosto che rivolta all'interesse superiore del Paese.

Si spiega così la nostra posizione che, pur se molti hanno cercato di distogliercene, ci ha indotto a presentare una serie di emendamenti volti ad introdurre il criterio della « rotazione », cioè quello della elettività per la designazione alla funzione di consigliere della Corte di cassazione. Allora ben venga l'appro-

vazione della proposta di legge Di Primio, che porterà alla nomina di duemila o tremila magistrati di cassazione in modo che si possa aspirare ad un sistema più democratico di designazione dei magistrati destinati a svolgere le loro funzioni presso la Corte di cassazione. In tal senso intendiamo farci carico di una norma aggiuntiva, che non disturba affatto la proposta di legge, ma la completa. Il nostro emendamento affronta il problema della modifica strutturale della Corte di cassazione che può avvenire attraverso il criterio della « rotazione », secondo la proposta di legge Amadei Leonetto n. 2167, oppure, secondo il nostro emendamento, attraverso la elezione per un quinquennio dei componenti la Corte di cassazione tra tutti i magistrati di cassazione con modalità analoghe a quelle previste per l'elezione dei membri del Consiglio superiore della magistratura.

Perciò il nostro emendamento, anche se critico nelle sue soluzioni, completa la proposta di legge in discussione e la colloca nel quadro delle riforme effettive e reali.

Quelle che abbiamo indicato sono soltanto alcune delle soluzioni possibili. Noi siamo aperti alle modifiche. Sappiamo di rivolgerci a delle forze che sono animate dallo spirito della proposta di legge Di Primio.

Riteniamo, in definitiva, che l'idea di un rinnovamento effettivo della Corte di cassazione non debba essere abbandonata ma debba essere fermamente sostenuta attraverso precise proposte di emendamenti.

REGGIANI. Credo che ai fini della discussione della proposta di legge possano essere utili alcune mie osservazioni di carattere generale.

Prima di tutto, ci troviamo di fronte ad un provvedimento del quale dobbiamo individuare la reale portata. Ed allora, se procediamo ad una attenta analisi, non possiamo che constatare che si tratta di un provvedimento di carattere settoriale, come lo ha esattamente definito l'onorevole Guidi: e se qui io mi richiamo ai giudizi espressi da un collega – con una adesione che forse, sul piano delle posizioni politiche, potrà anche risultargli non gradita – è soltanto per il fatto che la realtà, normalmente, non ha più facce, ma una soltanto. Pertanto, ritengo che la premessa ad una qualsiasi discussione deve essere costituita dalla constatazione che il provvedimento all'esame è di natura estremamente ristretta, ed ha lo scopo – si voglia ammetterlo o no – di promuovere, anticipando i tempi, un determinato contingente di magistrati alla qualifica di magistrato di cassazione, con tutte le conseguenze che sul piano economico ciò può comportare.

Il richiamo all'aspetto economico ha una sua motivazione. Mi ricollego infatti alla particolare, e secondo me assurda, rilevanza che pare stia assumendo il parere della Commissione Bilancio, in una materia di questo genere. Evidentemente, nel corso di quest'ultima parte della discussione, siamo stati portati a dare una preminente importanza all'aspetto economico della proposta di legge Di Primio. Questa è, a mio giudizio, una riprova delle conseguenze, veramente paradossali e certamente non edificanti, alle quali andremmo incontro se accettassimo di qualificare lo spirito del provvedimento alla stregua di quelle che in realtà sono le sue manifestazioni oggi più percepibili, e cioè i riflessi di bilancio.

La verità è che una impostazione di questo genere non concorda neanche con la relazione, molto elaborata e valida, del collega Valiante. Questi, infatti, afferma che oggi noi ci troviamo di fronte ad una incombenza che ci perseguita da tempo, e cioè la riforma dell'ordinamento giudiziario, che non siamo mai riusciti a portare a compimento. E si noti che le norme relative all'ordinamento giudiziario sono quelle che, sul piano logico, avrebbero dovuto essere riformate prima ancora di procedere alla modifica del codice di procedura penale. Come si potrà, infatti, giungere – in modo conseguente – all'approvazione dei criteri ispiratori del nuovo codice e alla introduzione del processo accusatorio, se prima non si sarà proceduto a modificare le norme relative alla funzione del pubblico ministero nell'ordinamento giudiziario ?

DI PRIMIO. Queste norme saranno modificate nell'ambito della riforma del codice !

REGGIANI. Io intendo ora spiegare le ragioni delle mie riserve, che vertono sul metodo, e non sul contenuto della proposta di legge. Bisogna chiarire, fin da questo momento, che lo sforzo che la Commissione deve affrontare è prima di tutto diretto alla definizione del metodo e della procedura da seguire; soltanto in un secondo tempo si potrà verificare se esista oppure no un accordo sul merito della riforma.

Prima di tutto, dunque, le questioni di metodo. La Commissione deve sapere qual è il disegno – sia pure parziale, nell'ambito di un disegno più generale – che emerge dal provvedimento, e quali potranno essere le con-

seguenze derivanti dall'accoglimento di uno o di un altro degli emendamenti presentati.

Se allora partiamo da una considerazione di questo genere, dobbiamo riconoscere che ci troviamo di fronte ad un provvedimento di rilevante importanza: e ciò crea, già di per sé, dei motivi di viva preoccupazione, per il fatto che la discussione si svolge in sede legislativa nella Commissione. Sia chiaro che io non ho nessuna riserva di principio nei confronti del lavoro di Commissione in sede legislativa; però non posso non ricordare che normalmente vengono assegnati in sede deliberante alle Commissioni quei provvedimenti che per la loro ristrettezza, per la loro particolarità e per la loro relativamente scarsa importanza, non meritino la discussione in Assemblea, specialmente quando sussistano ragioni di particolare urgenza. Ma quando un provvedimento è di grande impegno, la regola – mai derogata – è che esso sia affidato all'esame dell'Assemblea.

Rientra allora questa proposta di legge nell'ambito di quelle che possono definirsi genericamente come « estremamente importanti » ? Certamente: questa è – o dovrebbe essere – una proposta di legge estremamente importante. In tal senso deve essere orientato anche il pensiero del relatore, allorquando egli afferma che, visto che non si è mai riusciti a riformare l'ordinamento giudiziario, questa è l'occasione per farlo, sia pure in parte e di fatto.

Pertanto, si deve ritenere che il progetto di legge all'esame è tale, nell'opinione del relatore (e, ritengo, anche in quella del proponente e della Commissione tutta), da portare ad una modifica, almeno in linea di fatto, dell'ordinamento giudiziario. Da questa considerazione deriva una prima conseguenza: che noi, cioè, ci accingiamo ad approvare, frettolosamente ed in sede legislativa, un provvedimento capace di incidere su un aspetto così importante e delicato del nostro sistema giuridico, in relazione al quale da venti anni si tenta, senza successo – a causa delle notevoli difficoltà esistenti – di giungere ad una modifica.

DI PRIMIO. Non si tratta di difficoltà tecniche, ma di mancanza di volontà politica ! Parlare di difficoltà tecniche significa soltanto avallare le posizioni più reazionarie presenti nell'ambito del dicastero della giustizia.

VALIANTE, *Relatore*. Ma neppure l'Associazione magistrati è riuscita a darsi un sodisfacente ordinamento ! Non è giusto, io credo, parlare di mancanza di volontà politica.

REGGIANI. La volontà politica è – né più, né meno – la registrazione di un determinato equilibrio esistente nel Paese. Crediamo forse di poter modificare gli equilibri politici attraverso una discussione ristretta in Commissione, in sede legislativa ? Io credo che ciò non significherebbe determinare la volontà politica di una maggioranza; vorrebbe dire, semmai, che si utilizzano dei mezzi procedurali, non voglio dire certamente per operare un colpo di mano, ma sicuramente per evitare le difficoltà connesse con l'asserita mancanza di una volontà politica.

Questa è la realtà, e questo è il motivo per il quale parlavo di un problema di metodo. Noi dobbiamo sapere, prima di tutto, se siamo oppure no disposti a rispettare il metodo democratico (e non ho bisogno di illustrare quale sia questo metodo). A meno che non vogliamo sminuire l'importanza del provvedimento – ponendoci in contrasto con il relatore, che non a caso ha posto mano all'elaborazione di una voluminosa serie di emendamenti – degradandolo a « leggina » avente l'unico scopo di portare a duemila o tremila il numero dei magistrati di cassazione.

Prima abbiamo discusso a lungo per allargare l'organico degli agenti di custodia di 95 o 96 posti, adesso – con un articoletto – allarghiamo l'organico dei giudici di cassazione di 2 o 3 mila posti.

Non escludo che nel quadro di un sistema da valutare sia opportuno che si arrivi a questo, ma devo dire che un provvedimento di questo genere, che viene definito dal relatore estremamente importante e tale da modificare l'ordinamento giudiziario, dovrebbe avere un dibattito più ampio e in un'altra sede.

Debbo sottolineare che il mondo giudiziario non è fatto soltanto di magistrati di cassazione, ma anche di altri magistrati di grado inferiore, di cancellieri, di agenti di custodia, di ufficiali giudiziari, eccetera. Ebbene in questo mondo giudiziario esiste un malumore che tutti sono in grado di riconoscere. Il nostro partito, per esempio, aveva richiesto il riconoscimento della carriera speciale per i cancellieri nel quadro della riforma burocratica e questo non può essere smentito da nessuno.

La verità è che questo provvedimento si inserisce in un determinato quadro, e noi come Commissione non possiamo prenderci la responsabilità di legiferare in questo modo. A mio avviso la Commissione dovrebbe quindi riesaminare l'aspetto procedurale di questa discussione investendo l'Assemblea della decisione finale. La Commissione, inoltre, dovrebbe essere in grado di sapere esattamente

quali sono le conseguenze che potrebbero scaturire dalla approvazione di questo provvedimento. Dico questo perché è indispensabile conoscere determinate cose per lavorare seriamente. Altrimenti questo provvedimento diventerebbe una meschinissima cosa che si tradurrebbe in termini assai discutibili, in provvedimenti di carattere preferenziale, corporativo e settoriale.

VASSALLI. Gli interventi dell'onorevole Guidi e dell'onorevole Reggiani sono molto apprezzabili perché, da diversi punti di vista, costringono tutti i membri della Commissione a esternare il loro pensiero. L'onorevole Guidi ha posto il problema del contenuto e della prospettiva della legge e del suo significato, l'onorevole Reggiani ha posto il problema del metodo e della necessità di valutare conseguenze di fatto che la legge presenta.

Naturalmente qui riconfermo la mia adesione a questa proposta di legge, ma parlo a titolo personale lasciando al collega Di Primio il compito di chiarire meglio alcune nostre posizioni.

Non desidero che rimangano dubbi di ambiguità, che si è cercato in un certo senso di imputare ai presentatori della proposta di legge.

Dirò subito che non ho sottoscritto la proposta di legge Amadei Leonetto, n. 2127, in quanto postula più radicali modifiche, mentre ho dato la mia personale adesione alla proposta di legge in discussione dopo averne valutato il testo e la relazione illustrativa.

Il provvedimento tende infatti ad eliminare gli inconvenienti derivanti dall'attuale disciplina della nomina a magistrato di cassazione che, al giorno d'oggi, è regolata dal principio dello scrutinio che mortifica i magistrati veramente degni e costringe ad acrobatiche elaborazioni di titoli – prefabbricati *ad hoc* – coloro che a tutti i costi intendono conseguire la promozione; adottando in definitiva un criterio finale che non differenzia di molto coloro che vengono esclusi da coloro che invece ottengono l'avanzamento. Inoltre la proposta di legge fa specifico riferimento a una di quelle tante sperequazioni che si verificano di fatto e per le quali si diventa, ad esempio, consiglieri della Corte dei conti in modo più facile.

Io credo dunque che sia giusto qualificare questo provvedimento come una proposta di categoria e ritengo che esso comporti come effetto indiretto e riflesso un maggior rinnovamento dell'organico dei magistrati di cassazione.

Do atto però all'onorevole Guidi che la sua proposta tendente a una profonda trasformazione della Corte di cassazione, specie sotto il profilo della sua composizione e del metodo di accesso, non è contenuta in modo manifesto dalla proposta di legge n. 2425.

Io non sono affatto contrario a prendere in considerazione proposte alle quali possa aderire o meno il gruppo al quale appartengo; ritengo cioè che anche se una proposta viene avanzata dal gruppo comunista sia accettabile se configura una riforma più idonea della Corte di cassazione.

A questo punto vorrei richiamarmi alla proposta dell'onorevole Reggiani di esaminare il provvedimento da un angolo visuale più ampio, dichiarando che a, mio avviso, è la Commissione che dovrà decidere in materia. Da parte mia, io avevo solo il dovere di riferire il punto di vista di uno dei firmatari della proposta di legge, specificando quali erano i suoi intendimenti, manifestando le sue preoccupazioni specie in relazione al numero che si verrebbe a creare di magistrati di cassazione.

Comunque l'abbassamento a cinque anni del periodo minimo di permanenza nella qualifica di magistrato di appello, prima di poter conseguire la qualifica superiore, potrebbe destare delle preoccupazioni superabili sia attraverso la modifica del termine medesimo, sia adottando altri criteri.

RIZ. Quale rappresentante di uno dei partiti numericamente meno consistente del Parlamento devo prendere atto e constatare che l'orientamento che è emerso dalla discussione sulle linee generali è quello di abbandonare l'attuale modello di promozione dei magistrati di cassazione.

Ritengo però doveroso fare alcune osservazioni. In primo luogo vorrei sottolineare che, a mio avviso, la proposta di legge al nostro esame rischia di togliere ogni incentivo, ogni stimolo all'impegno lavorativo del magistrato, alla sua preparazione tecnica. In secondo luogo mi permetto di osservare che non sembra esatto quanto è detto nella relazione circa la modesta percentuale dei non promossi: consentitemi a questo proposito di avanzare dei dubbi in considerazione non solo del fatto che attualmente lo scrutinio non può avvenire prima di nove anni, ma anche dell'alto numero dei magistrati che non si presentano affatto agli scrutini. In terzo luogo vorrei far

notare (richiamandomi allo stesso parere della Commissione bilancio) che non appare chiaro quale sia la proposta che è stata scelta come testo base; e ciò comporta una notevole differenza tra l'una e l'altra specialmente per quanto riguarda l'impegno di spesa. Io, ad esempio, ho con me un quadro, che mi è stato fornito dal Ministero di grazia e giustizia tramite la segreteria della nostra Commissione, secondo il quale i magistrati di appello con anzianità nella qualifica di sette anni sono 750 (mancano i dati per l'anzianità di nove anni) e quelli con anzianità di cinque anni sono 1.573.

Sinceramente non riesco a veder chiaro in queste cifre e nei relativi impegni di bilancio, né riesco a veder chiaro circa le nostre future decisioni. Da una parte infatti vi è la proposta di legge dei colleghi socialisti, da un'altra vi sono orientamenti completamente diversi da parte dell'onorevole Reggiani, da un'altra ancora vi è la posizione del relatore.

DI PRIMIO. Prendo la parola non tanto nella veste di presentatore della proposta di legge in discussione quanto in quella di deputato che si occupa dei problemi della giustizia del nostro paese.

Premetto subito che, come presentatore della proposta di legge, il destino di questa mi interessa relativamente per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo perché riconosco la sovranità del Parlamento e rispetto l'autonomo giudizio e l'autonoma valutazione che le forze politiche qui rappresentate dànno della proposta di legge. In secondo luogo perché ritengo che i princìpi che informano la proposta di legge da noi presentata, se potranno rimanere momentaneamente sconfitti, finiranno tuttavia con l'imporsi successivamente.

Dette queste cose passo all'esame delle critiche che sono state mosse alla proposta di legge. Essa è stata criticata da un duplice punto di vista: da un punto di vista conservatore – che tende cioè a conservare gli attuali criteri di promozione o, meglio, di conferimento delle funzioni di magistrato di cassazione – e da un punto di vista che definirò innovatore in quanto muove da una prospettiva che io personalmente condivido, ma che ritengo non sia il caso di sollevare e di porre come condizione per l'approvazione della proposta di legge, perché molto probabilmente non favorirebbe il suo *iter* e contribuirebbe al suo insabbiamento.

GUIDI. Noi resisteremo ad ogni tentativo di insabbiamento: questo deve essere chiaro!

DI PRIMIO. Ho preso atto di questa posizione.

Veniamo ora all'esame in concreto della proposta di legge per valutarne l'incidenza non soltanto sul piano economico, che io ritengo del tutto secondario, perché se siamo convinti che questi nuovi criteri di conferimento delle funzioni di magistrato di cassazione si muovono in base alla prospettiva delineata nella Costituzione, possiamo osservare che essi si prestano a valutazioni, anche dal punto di vista tecnico, non solo più idonee, ma anche più complete di quelle attuali.

Io credo che non sia il caso di preoccuparsi della spesa di un miliardo in un bilancio che ha cifre che arrivano a undicimila miliardi. Non bisogna immeschinire la questione che stiamo discutendo considerandola in funzione di queste cifre irrisorie.

Un primo criterio informatore della proposta di legge è l'attribuzione al Consiglio superiore della magistratura del potere di conferire le funzioni di magistrato di cassazione, potere previsto dalla Costituzione ma che in effetti il Consiglio superiore della magistratura non esercita perché vigono ancora i vecchi criteri e le vecchie regole.

Il secondo criterio informatore concerne il modo in cui si giunge al conferimento di queste funzioni: cioè attraverso una valutazione globale della personalità del magistrato.

Con questi due criteri si persegue innanzitutto un adeguamento alla Costituzione, non solo sotto il profilo soggettivo dell'organo che dovrà conferire le funzioni di magistrato di cassazione, ma anche sotto il profilo oggettivo del rispetto del dettato costituzionale per cui i magistrati non si distinguono per gradi, ma soltanto per le funzioni che esercitano: cioè per il principio che nella magistratura non deve esservi carriera. Essa infatti presuppone una differenziazione di funzioni e si articola precisamente in un ordinamento di carattere gerarchico. È un dato di fatto incontestabile che il pretore non è subordinato al giudice di tribunale, che questi non è subordinato al consigliere di corte d'appello e che quest'ultimo non è subordinato al consigliere di Corte di cassazione, ma che tutti hanno funzioni diverse in base alla loro natura.

Ciò posto, vengo all'esame delle obiezioni avanzate nei riguardi della proposta di legge in discussione.

A tale proposito un punto di vista è stato egregiamente espresso da un autorevole rappresentante non solo della classe forense ma anche del pensiero giuridico italiano: il pro-

fessor De Marsico, la cui posizione tuttavia non condivido.

In sostanza, l'articolo pubblicato dal professor De Marsico su *Il tempo* del 12 marzo 1971 si articola in tre parti. Nella prima egli ripete la sua nota tesi di opposizione al Consiglio superiore della magistratura. Nella seconda parte egli critica - e vedremo poi quanto obiettivamente e realisticamente - il nuovo criterio prescelto, anteponendogli quello attualmente vigente, ritenuto più idoneo. Infine, nella terza parte, c'è una battuta, che non ritengo una delle più felici del professor De Marsico, né degna della sua intelligenza. Egli dice infatti che, con la proposta di legge da me presentata, si vorrebbero « fare le toghe di ermellino con le pezze di UPIM ». Non mi sembra che in questo modo il professor De Marsico esalti le « toghe di ermellino »: piuttosto offende tutta la magistratura italiana, il cui livello di preparazione, non solo intellettuale, ma anche morale, è ben superiore a quello che viene suggerito dal confronto con « le pezze di UPIM ».

Ma passiamo da questa poco felice battuta ai temi essenziali del discorso che il professor De Marsico affronta nell'articolo citato. Per quanto riguarda la posizione critica nei confronti del Consiglio superiore della magistratura, considerato che questo tema esula dal dibattito in corso, non posso soffermarmi nell'esame degli argomenti addotti.

Resta così da parlare del criterio che il professor De Marsico esalta, e cioè quello secondo il quale le promozioni debbono avvenire per scrutinio, oppure per concorso. Ricordo anzitutto che alcune critiche a questa posizione del professor De Marsico sono state mosse anche nella relazione del collega Valiante (che io condivido). Ma io ritengo che il criterio che noi proponiamo è non soltanto all'altezza di quello vigente attualmente, ma addirittura superiore ad esso, e più idoneo al conferimento delle funzioni. Non è esatto che si voglia sanzionare il criterio della anzianità; non è esatto quello che dice il professor De Marsico, secondo il quale si diventerà magistrati di cassazione solo per l'anzianità. O meglio: può darsi che questo accada, se la legge sarà interpretata male; ma questo non sarà dovuto all'inadeguatezza del provvedimento, bensì alla incapacità degli organi amministrativi preposti alla sua applicazione di farne rispettare non solo la lettera, ma anche lo spirito.

RIZ. Ma il parere del consiglio giudiziario deve ritenersi scontato! Almeno di questo bisogna dare atto.

DI PRIMIO. Per quale motivo si deve dare per scontato che il Consiglio giudiziario esprima sempre parere favorevole sulle attitudini dei vari magistrati ad esercitare le funzioni di cassazione? Certo, se consideriamo quanto è accaduto per il passato nel nostro Paese, possiamo anche essere portati a condividere la posizione espressa dal collega Riz. Ma noi ci auguriamo che certi sistema vengano superati e che ci si adegui allo spirito nuovo che la Carta costituzionale e le esigenze del nostro tempo impongono, se si vuol sperare di uscire dal marasma in cui versa non solo l'amministrazione della giustizia, ma l'amministrazione del Paese in tutti i settori.

Quando parliamo di valutazione della personalità globale del magistrato, cosa intendiamo dire? Vogliamo significare che si dovrà tenere conto della preparazione culturale e morale del magistrato, che si riflette non solo nell'elaborazione delle sentenze, ma anche e soprattutto nella sua capacità di decisione. Faccio anche rilevare incidentalmente un altro aspetto positivo, che deriva dagli emendamenti presentati al provvedimento. Infatti, il giudizio di valutazione globale viene espresso - dice l'articolo 1 della mia proposta di legge - dal consiglio di amministrazione per quei magistrati che sono addetti a funzioni amministrative presso il Ministero di grazia e giustizia. Ora uno degli emendamenti presentati (in conformità con i suggerimenti del Consiglio superiore della magistratura) dispone che tale clausola valga soltanto per un periodo transitorio, trascorso il quale i magistrati non potranno più essere distratti dalle loro funzioni e destinati a incarichi amministrativi (e in caso contrario non potranno ottenere la promozione a magistrato di cassazione).

Tornando al concetto della « valutazione globale », bisogna riconoscere che esso, interpretato secondo le linee prima illustrate, non solo porta a riaffermare il criterio della capacità e della preparazione, ma pone in luce qualità che fino ad ora non erano state tenute nel debito conto per il conferimento delle funzioni di cassazione.

Bisogna convenire che il problema della selezione deve essere posto in termini diversi e nuovi. In sostanza, si deve operare in funzione di una promozione del livello della magistratura, considerata nel suo insieme, e non si può più ragionare in termini meramente individuali, come per il passato. È necessario, ripeto, perseguire una promozione del livello generale di tutto il corpo giudiziario, affinché esso sia in grado di poter meglio assolvere le funzioni alle quali è chiamato.

In questi termini non parlo soltanto io. Voglio dare lettura di un brano di uno scritto del dottor Luigi Bianchi d'Espinosa, che riguarda non solo il metodo delle promozioni, ma anche quello di reclutamento dei giudici. Si tratta di aspetti fondamentali, la cui soluzione potrà permettere di portare il corpo giudiziario italiano a quel livello che oggi è richiesto dalla complessità della struttura economica e sociale del Paese.

« Va certamente rivisto *in toto* » – si legge nell'articolo di Bianchi d'Espinosa – « il sistema di reclutamento dei magistrati; di questo punto si è data sollecita cura l'organo di autogoverno della magistratura, predisponendo un apposito progetto, che merita di essere attentamente esaminato e discusso. Certo è che, col sistema in vigore, l'esame di concorso si limita ad un accertamento nozionistico nelle materie tecnico-giuridiche; e mira quindi a stabilire se il candidato abbia in tali materie una buona preparazione teorica. È chiaro, invece, che la preparazione teorica è certamente un requisito indispensabile per l'espletamento delle funzioni di magistrato, ma non certo sufficiente. Ciò che è, inoltre, necessario accertare è se il giovane ha le specifiche capacità ed attitudini per svolgere i compiti che sarà chiamato ad adempiere, ed in tal senso va completato l'esame di ammissione, così come dovrà essere previsto un apposito approfondito periodo di tirocinio, da svolgersi in base ad un orientamento prevalentemente pratico. Dal canto loro, i magistrati dovrebbero abbandonare la tradizione, che ancora oggi per molti persiste, di fare delle esercitazioni dottrinali nelle sentenze. La prassi è probabilmente consigliata dal sistema, ancora parzialmente in vigore, di valutare i magistrati per la promozione in base ai " titoli " anziché, come sarebbe certo più logico, in base al loro rendimento complessivo ed alle loro specifiche attitudini ».

Credo così di aver risposto esaurientemente alle critiche provenienti da parte dei colleghi che si muovono su prospettive che possiamo definire conservatrici (senza ombra di disprezzo in questa parola).

Vengo ora a rispondere alle obiezioni avanzate dal collega Guidi, a nome del gruppo comunista. L'onorevole Guidi ha affermato, in sostanza, che occorre inserire la proposta di legge in esame in una prospettiva più vasta, del resto implicita nel dettato costituzionale. Si dovrebbe, quindi, giungere all'elaborazione di un nuovo criterio per il conferimento delle funzioni di consigliere di Cassazione, ad una rotazione delle funzioni stesse; altrimenti, si correrebbe il rischio di varare un provvedimento di carattere settoriale, categoriale, corporativo e di dar vita (questo il collega Guidi non lo ha detto esplicitamente, ma era implicito nel suo intervento) a spinte tendenti non già a superare i limiti della attuale situazione, bensì ad accentuarne gli aspetti più negativi. A me sembra che le valutazioni fatte dal collega Guidi non possano essere attese, anche se a prima vista sembrare fondate. Premetto che anche io ritengo che bisogna muoversi nella prospettiva di arrivare alla rotazione delle funzioni (ciò è stabilito nella Costituzione) per cui l'autogoverno della magistratura si deve realizzare attraverso il Consiglio superiore della magistratura; in sostanza non è possibile mantenere la struttura che oggi esiste, struttura verticale che ha il suo vertice nella Corte di cassazione.

Per arrivare quindi a modificare l'ordinamento giudiziario dalla sua base dobbiamo muoverci verso un determinato indirizzo politico, che oggi a livello di Governo non esiste. Poiché ci sono ancora certi centri burocratici che condizionano la vita del nostro paese bisogna ancora muoversi con provvedimenti di carattere settoriale che altrimenti sarebbero da abbandonare. Per quanto riguarda il provvedimento al nostro esame debbo però dire che esso si inquadra in una proiezione del futuro.

Anche se con questa legge non si giunge automaticamente alla riforma dell'ordinamento giudiziario, essa rappresenterà ugualmente un incentivo ad arrivare a quella auspicabile rotazione di funzioni.

Naturalmente mi riservo di intervenire nuovamente quando affronteremo i singoli articoli. Desidero solo aggiungere che se il collega Reggiani ritiene che questo provvedimento si debba discutere in Assemblea ha gli strumenti per poterlo fare; per conto mio ritengo però che sarebbe un grave errore. Mi sono sempre battuto per questo e ho sempre dichiarato che siamo disponibili per qualsiasi accordo migliorativo.

Per quanto riguarda gli emendamenti io sarei dell'avviso di accogliere i suggerimenti che ci sono venuti dal Consiglio superiore della magistratura e che mi sembrano giusti e motivati, ma non andrei oltre.

LOSPINOSO SEVERINI. Rilevo che sono emersi dei tentativi per fermare i nostri lavori e farci tornare indietro.

A mio avviso si deve continuare la discussione della proposta di legge. Tutti i settori hanno rilevato le deficienze del criterio finora seguito; tutti sanno che quando si avvici-

nano i periodi in cui alcuni magistrati che intendono concorrere agli scrutini debbono presentare i famosi titoli si ha una grande agitazione poiché questi magistrati non pensano a fare altro che approntare i titoli stessi.

Se questa proposta di legge ha lo scopo essenziale di modificare questo principio e di prospettare una soluzione che, così come è stata manifestata, mi pare sia valida in quanto non legata ad un puro e semplice criterio di anzianità, ma ancorata ad un esame approfondito e a una valutazione globale della personalità del magistrato, sia per rendimento che per capacità che per meriti morali, allora la soluzione può essere discussa e accettata.

Restano ancora da valutare in modo più approfondito alcuni aspetti, ma ritengo che lo si possa fare compiutamente solo in sede di esame degli articoli.

Se non ho compreso male le parole dell'onorevole Guidi, a me pare che anche il gruppo comunista sia d'accordo su questa linea di condotta, accettando la proposta di legge n. 2425 come direttiva di massima, da valutare in una prospettiva più ampia.

Con queste brevissime osservazioni ritengo di poter esprimere parere favorevole nei confronti di questo provvedimento.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

VALIANTE, *Relatore*. Innanzitutto vorrei osservare con compiacimento che nel corso di questa discussione sulle linee generali è emerso a poco a poco l'atteggiamento di tutti i gruppi rispetto alla proposta di legge al nostro esame e ritengo che le riserve e i chiarimenti che si sono espressi possano contribuire ad un più approfondito e coscienzioso esame del provvedimento.

È stato innanzitutto osservato che la proposta di legge riveste un carattere settoriale. Se definendola settoriale si intende dire che è riferita a una determinata categoria, allora tutte le leggi dello Stato lo sono; ma se per settoriale si intende tendente a realizzare soltanto un acceleramento della carriera economica dei magistrati, allora non posso condividere questa affermazione. Non per niente ho cercato di svolgere una relazione che si riconducesse a determinati princìpi, e non per occupare il tempo prezioso dei commissari, bensì per evidenziare come questa proposta di legge non si dovesse considerare come un provvedimento tendente alla mera facilitazione della carriera di alcuni magistrati.

Io stesso sono convinto, insieme con l'onorevole Guidi e con altri colleghi, che questo non è tutto quanto serve a ristrutturare l'ordine giudiziario; io stesso ho ricordato che prima di discutere di questa proposta di legge, sarebbe stato opportuno discutere la struttura della Corte di cassazione; ma non possiamo immaginare che il Parlamento possa contemporaneamente trattare tutte le riforme che urgono e tantomeno stabilire quali sono quelle di più necessaria precedenza. Questo l'ha potuto fare il primo governo del Regno d'Italia nel 1865, e solo in quanto aveva i pieni poteri. Come è pensabile che oggi si possano conferire i pieni poteri al Governo? Soltanto per chiedere la delega legislativa al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale abbiamo dovuto rispondere agli attacchi – peraltro legittimi – di tutte le opposizioni di destra e di sinistra che volevano preferibilmente legiferare in modo diretto e immediato!

D'altra parte a me pare che nella vita politica italiana vi sia l'abitudine di procedere per gradi. Anche noi potremmo adottare questo sistema – peraltro l'unico che oggi consentano le possibilità di lavoro del Parlamento – però seguendo certi princìpi che devono costituire il binario su cui avanzare: intendo riferirmi ai princìpi della Costituzione.

Io tengo a riaffermare – facendo eco a quanto è stato detto autorevolmente da molti colleghi intervenuti oggi e ribadendo quanto ho detto nel corso della relazione introduttiva – che quella in esame è una proposta di legge di attuazione dei princìpi costituzionali. Rifiuto nel modo più assoluto l'opinione di coloro che ritengono che questo provvedimento serva soltanto a facilitare la carriera ai magistrati! È una finalità che certamente non avrei sposato e che, immagino, neanché i presentatori degli emendamenti avrebbero fatto propria. Non nego tuttavia che essa sia nelle attese di moltissimi magistrati; ritengo anzi che ciò sia naturale. Ma deve essere chiaro che questa è una proposta di legge che intende dare attuazione a dei princìpi costituzionali.

Voglio ricordare che il sistema di promozione che l'ordinamento giudiziario attuale disciplina e conserva è proprio di un ordinamento gerarchico e burocratico che la Costituzione non ha confermato per la magistratura e in ordine al quale, anzi, la Costituzione ha affermato l'assoluta estraneità della magistratura!

È un principio costituzionale quello che afferma che i gradi attengono soltanto al pro-

cesso e non anche ai magistrati che questi gradi trattano. Ho ricordato inoltre che giudici di qualifica corrispondente possono, nel nostro ordinamento, trattare giudizi di grado diverso. È un principio costituzionale quello secondo il quale spetta al Consiglio superiore della magistratura la nomina di tutti i magistrati.

La proposta di legge in discussione ha dunque lo scopo di attribuire concretamente al Consiglio superiore della magistratura un potere che la Costituzione attribuisce esclusivamente al Consiglio superiore della magistratura.

Si è giustamente sottolineato il fatto che le commissioni di scrutinio, benché nominate dal Consiglio superiore della magistratura, fanno dubitare fortemente della legittimità costituzionale del procedimento. Peraltro le commissioni di scrutinio, seguendo il vecchio ordinamento niente affatto innovato, se non in alcuni aspetti marginali, dalla famosa « legge Bosco » del 1963, sono indotte ad esprimere un giudizio di idoneità globale ma ristretto esclusivamente alla preparazione culturale quale si desume dai titoli che le commissioni stesse esaminano.

Con questa proposta di legge si vuole eliminare la cooptazione di fatto dei magistrati di cassazione, le cui posizioni, quando non siano allineate con quelle dei componenti la commissione, rischiano – se si fa eccezione per taluni casi – di dar luogo a scrutini negativi.

Non voglio tacere, d'altro canto, il rinnovamento di fatto della Corte di cassazione ed il suo stesso ringiovanimento. Noi, che lamentiamo frequentemente la struttura tradizionale ed antiquata della Corte di cassazione, non possiamo sottovalutare l'apporto che gli elementi più giovani, scelti con criteri diversi, si accingono a dare a questo rinnovamento.

Quali saranno le conseguenze ?

Io contesto l'affermazione di quei colleghi che sostengono che stiamo procedendo senza renderci conto delle conseguenze di questo provvedimento. Personalmente me ne rendo ben conto e sono a disposizione per eventuali altri chiarimenti, oltre quelli già forniti nel corso della mia relazione. È ovvio che non possiamo approvare ad occhi chiusi un provvedimento di questa portata, ma sono convinto che le conseguenze non saranno catastrofiche. Certo, si aumenterà il numero dei consiglieri della Corte di cassazione; ma anche il numero dei consiglieri di corte d'appello è stato aumentato – ed in misura rilevantissima – con la famosa « legge Breganze » del 1965.

I magistrati di corte d'appello, secondo la tabella organica, dovevano essere 1.780. Oggi sono tre volte tanti e la legge ha stabilito anche il modo in cui i magistrati di corte d'appello possono rimanere presso gli uffici da cui provengono ed il modo in cui passano agli uffici corrispondenti alla propria qualifica quando si rendano vacanti.

Qui succederà altrettanto. Abbiamo già notizia, dal calcolo effettuato dal dicastero della giustizia, che se entrerà in vigore il criterio della nomina a magistrato di cassazione dopo cinque anni di anzianità nella qualifica precedente, le unità saliranno a 1.573, rispetto alle 579 unità complessive previste dall'organico. Se invece si decidesse di portare il minimo di anzianità richiesto per la promozione a sette anni, le unità saliranno soltanto a 850; a queste cifre occorre aggiungere un ulteriore contingente di 82 presidenti di sezione, ed in più il presidente aggiunto, il segretario generale, il procuratore generale, ed infine il primo presidente della Corte.

L'aumento del numero dei consiglieri, quindi, indubbiamente si verificherà, ma gli emendamenti presentati alla proposta di legge si fanno carico di indicare le norme per la destinazione dei magistrati promossi.

Qual è il motivo – questo argomento è tornato soprattutto nel discorso dell'onorevole Riz – per cui si nominano magistrati di cassazione dei magistrati che rimarranno comunque a svolgere funzioni giudiziarie di magistrati d'appello, o addirittura di tribunale ? Si vuole unicamente facilitare la loro carriera ? La risposta non può essere che negativa. Il vero motivo che sta alla base della misura proposta deve ricercarsi nella constatazione che lo sbarramento della carriera dei magistrati è innaturale e incostituzionale. Non c'è nemmeno problema di preparazione più o meno valida: basti considerare che oggi è possibile l'accesso, anche a posti di grande responsabilità (come quello di presidente di sezione della suprema Corte), di persone non più valide.

Non è vero neppure che i consigli giudiziari siano disposti a esprimere sempre parere favorevole sui casi sottoposti al loro esame. In realtà i consigli giudiziari, già in applicazione della « legge Breganze », hanno effettivamente espresso in diverse occasioni un parere volto a segnalare l'opportunità di un rinvio ad altro esame del magistrato sottoposto a valutazione. Ma, a parte questo, è evidente che il fatto che i consigli giudiziari non diano frequentemente un parere contrario può spiegarsi in base a due distinte ed alternative ipo-

tesi: quella di una eccessiva larghezza (e ciò costituirebbe un aspetto senz'altro negativo, di cui noi auspichiamo la scomparsa) oppure quella che si fonda sulla constatazione che i magistrati sono effettivamente capaci di fare i magistrati.

Onorevoli colleghi, sappiamo che, anche in questo campo, non c'è nulla di nuovo sotto il sole. Chi non riesce ad ottenere la nomina a magistrato di appello o di cassazione non viene certo esonerato dal servizio; egli, invece, continua a svolgere la sua attività giudiziaria, così come aveva fatto per il passato, e talvolta con conseguenze finanche irreparabili in ordine ai diritti e agli interessi dei cittadini.

Se – come molti auspicano – il magistrato dichiarato non idoneo a svolgere le funzioni d'appello o di cassazione fosse costretto ad abbandonare il servizio (quanto meno dopo la seconda valutazione negativa), ebbene, in questo caso io comprenderei l'importanza rilevante che andrebbe ad assumere il parere espresso dal consiglio giudiziario. Ma poiché questo non accade, ed il magistrato in questione può continuare ad esercitare le sue funzioni, decidendo giudizi di grande rilevanza, allora non c'è motivo di costringere un gran numero di giudici a rimanere nei gradi di giurisdizione meno elevati, per mantenere solo gli « eccelsi » nella Cassazione. Questa è proprio la concezione gerarchica che noi vogliamo combattere; questa è la posizione cui si ispira il professor De Marsico: ma non è giusto e accettabile che alla base della « piramide » (che però noi, ripeto, respingiamo completamente) ci siano dei « vasi di terracotta », capaci di sbriciolarsi al primo urto. Si aggiunga che gli stessi « eccelsi » che siedono al vertice non avrebbero poi la possibilità di qualificare l'intero organismo giudiziario.

A questo punto, a proposito dell'aumento del numero dei magistrati di cassazione, viene in discussione il problema sollevato dall'onorevole Guidi. È ovvio, infatti che se 1.573 magistrati (o, nella migliore delle ipotesi, adottando il criterio dei sette anni, 850) dovranno essere destinati a 493 posti di consigliere di Cassazione, il problema della selezione deve pur essere preso in considerazione.

Un primo criterio per risolvere il menzionato problema sarebbe quello di lasciare inalterati i principî generali attualmente vigenti in materia. Ma questa soluzione non può trovarci consenzienti. Infatti, attualmente si fa riferimento in prevalenza al criterio dell'anzianità, ed io non credo che il Parlamento potrebbe essere d'accordo con il principio secondo il quale in Cassazione dovrebbero andare solo i più anziani. Tra l'altro, visto che il limite d'età per il pensionamento dei magistrati è di settanta anni, si correrebbe il rischio di dar luogo ad un sistema di vera e propria « gerontocrazia ».

La soluzione proposta dai colleghi Guidi e Sabadini è quella di procedere all'elezione dei magistrati di Cassazione per periodi di cinque anni, con la clausola della non-rieleggibilità.

I colleghi Leonetto Amadei, Cacciatore e Papa, invece, propongono l'avvicendamento quinquennale per disposizione del Consiglio superiore della magistratura.

Io, al riguardo, ritengo che esista una sistema assai più semplice per realizzare la selezione dei magistrati da destinare all'ufficio di consigliere della Corte di cassazione. Tale sistema, mentre da una parte non pone in essere una modificazione di carattere straordinario rispetto al meccanismo vigente, dall'altra è tale da assicurare il raggiungimento degli obiettivi che ci siamo proposti. Ritengo quindi che, in primo luogo, la precedenza nell'attribuzione delle funzioni di consigliere della Corte di cassazione dovrebbe andare a coloro che ne fanno domanda. Infatti, tenendo conto dell'età dei magistrati in possesso dei requisiti richiesti, è ovvio che occorre rispettare, nei limiti del possibile e purché ciò non pregiudichi le funzioni dell'istituto, tutta quella serie di interessi umani che sono legati alla sistemazione della famiglia in una certa località, e così via.

Il secondo punto della mia proposta è il seguente: nell'ambito di coloro che ne fanno richiesta, il Consiglio superiore dovrebbe conferire le funzioni di consigliere della Corte di cassazione a quei magistrati che risultino in possesso di sicuri requisiti di preparazione giuridica.

CACCIATORE. Anche la mia proposta di legge prevede la richiesta da parte degli interessati.

VALIANTE, *Relatore*. Il criterio da me indicato, in pratica, è già adottato dal Consiglio superiore per la nomina dei magistrati di appello (a parte la possibilità della nomina fuori ruolo dopo undici anni). La mia proposta, quindi, è quella di istituzionalizzare il principio, facendo in modo che il Consiglio superiore sia non soltanto facoltato, ma obbligato a tenere conto della specifica preparazione giuridica.

Vorrei accennare, soltanto di sfuggita, al fatto che la nostra Carta costituzionale fa

della Corte di cassazione il supremo giudice di legittimità, stabilendo (articolo 111, comma secondo) che « contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso il ricorso in Cassazione per violazione di legge ».

MORVIDI. Desidererei un chiarimento. Ella ha detto che la precedenza, nell'attribuzione delle funzioni di cassazione, dovrebbe spettare a coloro che ne fanno richiesta. Ciò presuppone che vi siano magistrati che non avanzino tale richiesta.

VALIANTE, *Relatore*. Vi sono infatti magistrati, impegnati nella presidenza di corti di appello o di tribunali, i quali certamente non hanno interesse ad andare in Cassazione. D'altra parte ciò costituisce un fatto positivo, perché in Cassazione dovrebbero andare coloro che ne hanno la capacità, ed agli uffici di merito dovrebbero essere assegnati coloro che hanno la capacità di fare i giudici di merito.

SABADINI. Mi sembrava che Ella proponesse un'altra tesi, cioè quella di non lasciare alla base i meno capaci.

VALIANTE, *Relatore*. È esatto, ma secondo me vanno valutati tutti gli aspetti della personalità del giudice; io sono un sostenitore della tesi della selezione attitudinale. Comunque bisogna riconoscere che non tutti i magistrati hanno determinate qualità: secondo me ci sono magistrati di grande valore che meriterebbero di arrivare al massimo grado della carriera, ma che meno efficacemente potrebbero svolgere le funzioni di consigliere di Cassazione.

Il problema, così come è stato posto, non può essere circoscritto soltanto da preoccupazioni di ordine finanziario, anche se l'aspetto finanziario riveste una particolare importanza, lavorando noi in sede legislativa.

L'onorevole Reggiani ha posto la questione della necessità del dibattito in Assemblea per un provvedimento di questo tipo. Rilevo che non siamo stati noi a chiedere la sede legislativa per questo provvedimento: si è trattato di una decisione presa direttamente dal Presidente della Camera anche in relazione al calendario dei lavori dell'Assemblea. Da parte nostra possiamo ugualmente dare il nostro contributo a questo dibattito attraverso una chiara presa di coscienza e attraverso una conveniente informazione per l'opinione pubblica. Credo inoltre che il dibattito che si sta svolgendo su questo provvedimento sia già molto ampio e tale da non farci correre il rischio di passare inosservati.

Certo, sarebbe stato augurabile che il provvedimento facesse parte di una più larga iniziativa legislativa relativa all'intero ordinamento giudiziario; non credo però che si tratti solo di volontà politica, ci sono anche obiettive difficoltà. Si può dire però che il legislatore arrivi a toccare certi problemi quando è matura la coscienza popolare e oggi gli organi interessati mostrano un vivo interesse. Si può anche dire che questo provvedimento non si stacca dai principî che dovranno regolare la riforma dell'ordinamento giuridico. Per conto mio sono convinto che questo sia un provvedimento di attuazione della Costituzione e che per questo si possa varare con tutta tranquillità di coscienza.

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il Governo ha già avuto occasione di manifestare la propria favorevole disposizione per la proposta di legge in esame. In particolare le considerazioni espresse dall'onorevole Vassalli trovano consenziente il Governo.

La proposta di legge Di Primio ha uno scopo e dei limiti che sono ben definiti e precisati. Lo scopo è quello di un'attuazione costituzionale (contrariamente all'opinione che anche qui è affiorata secondo cui si tratterebbe di una riforma di carattere settoriale o corporativo) così come il relatore ha più di una volta messo in luce; attuazione costituzionale nell'ambito della disciplina della progressione dei magistrati ordinari alla qualifica di magistrato di cassazione.

Non sto qui a ripetere tutte le erudite e approfondite osservazioni fatte dal relatore (che trovano il Governo interamente consenziente); soltanto a titolo integrativo desidero precisare che il principio della soppressione delle attuali commissioni per la nomina a magistrato di cassazione consente di ricondurre al Consiglio superiore della magistratura la diretta valutazione dell'idoneità del candidato. Ciò si armonizza con l'articolo 105 della Costituzione che attribuisce in modo esclusivo al Consiglio superiore la competenza in materia di promozione di magistrati.

Peraltro il sistema suggerito dalla proposta di legge Di Primio introduce quella competenza esclusiva del Consiglio in materia di scrutinio per la nomina a magistrato di cassazione che era già stato sancito dalla legge del 1948, al secondo comma dell'articolo 12.

Inoltre il principio che la nomina a magistrato di cassazione venga collegata ad una valutazione globale della personalità del magistrato appare veramente conforme all'esigenza di una individuazione delle reali capacità del magistrato, rilevate sulla base di tutta la attività esplicata da costui e non soltanto da alcuni lavori giudiziari che possono essere indicativi di un solo aspetto dell'attività svolta.

Infine il principio di ammettere alla valutazione del Consiglio superiore i magistrati di corte d'appello che abbiano una certa anzianità di carriera trova la sua ragion d'essere non tanto e non solo nell'opportunità di adeguare l'ordinamento della magistratura ordinaria a quello delle altre magistrature, quanto essenzialmente e principalmente nella considerazione che con 21, o meglio, 23 anni di esercizio della giurisdizione di merito essi possono essere perfettamente idonei a svolgere le funzioni di giudice della legittimità.

Questi sono gli scopi della proposta di legge Di Primio, e non mi pare che così come sono stati indicati e discussi in Commissione possano rappresentare un serio pericolo di intaccare a fondo o di sconvolgere addirittura tutto l'ordinamento giudiziario. Si tratta soltanto di adeguare una normativa vigente ai dettami della Costituzione.

Diversa è invece la posizione che è stata assunta, a nome del partito comunista, dall'onorevole Guidi. Io non entro nel merito delle proposte che egli ha formulato, anzi desidero sottolineare come l'esigenza di distinguere questi magistrati sia un'esigenza di natura primaria; rilevo però che esse porterebbero una radicale innovazione del sistema vigente.

Certamente l'emendamento che è stato presentato – e che a me pare riecheggi altre iniziative – ha la funzione di introdurre in sordina un argomento molto rilevante e grave, il quale (è bene dichiararlo subito, data l'importanza della materia, dati gli studi approfonditi che organi assai qualificati hanno compiuto al riguardo, data la insita importanza e le conseguenze che il provvedimento determinerebbe) non potrebbe essere affidato, a mio avviso, esclusivamente alla decisione di una Commissione in sede legislativa ma dovrebbe, nel contesto armonico di tutte le modifiche all'ordinamento giudiziario, trovare il conforto di un'approvazione in Assemblea.

Ecco perché, pur confermando l'atteggiamento favorevole del Governo, io desidero che la proposta di legge rimanga ancorata alla sua fisionomia originaria.

Io sono convinto della lealtà dell'onorevole Guidi e del gruppo comunista che egli rappresenta e non credo che la sua tesi lo possa portare fino ad un irrigidimento nelle sue posizioni tale da ostacolare l'approvazione del provvedimento al nostro esame.

GUIDI. Se la proposta di legge resterà ancorata al testo originario non saremo indotti a chiedere la rimessione all'Assemblea.

PENNACCHINI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il Governo desidera non solo che la proposta di legge in discussione venga approvata con le modifiche di carattere marginale suggerite dal Consiglio superiore della magistratura e da altri organi, ma desidera anche che con essa si dia veramente una impronta costituzionale a questa complessa materia.

Per quanto riguarda le polemiche esterne intendo ribadire, concordando con il relatore, che la Corte di cassazione non deve assolutamente essere il centro in cui si arroccano determinate posizioni di conservazione ma necessita, oggi più che mai, di quel rinnovamento e ringiovanimento cui ha fatto riferimento il relatore.

Invito pertanto la Commissione a mantenere la proposta di legge Di Primio entro i suoi limiti originari ed a formulare in modo preciso il testo da sottoporre al parere della Commissione bilancio, innanzitutto decidendo sul numero minimo degli anni di permanenza nella qualifica di magistrato di appello, eventualmente estendendolo a sette, affinché la nostra Commissione possa acquisire tale parere quanto prima e possa procedere alla rapida approvazione della proposta di legge.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione della proposta di legge Di Primio è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 13,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO