COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

51.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 MAGGIO 1971

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **CACCIATORE**

INDI

DEL PRESIDENTE **BUCALOSSI**

INDICE

PAG.

Sostituzione:

PRESIDENTE 653

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) 653

PRESIDENTE 653, 656, 658, 659, 662
BOZZI 659, 661
CACCIATORE 659, 660, 661, 662
CASTELLI 662
DI PRIMIO 657, 658
GUIDI 659, 660, 662
MANCO 661
MUSOTTO 657
SABADINI 654, 657
VALIANTE, *Relatore* 656, 657, 658, 660

La seduta comincia alle 9,50.

CASTELLI, *Segretario f.f.*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Sostituzione.

PRESIDENTE. Comunico che per la seduta odierna l'onorevole Lenoci è sostituito dallo onorevole Di Primio.

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 di iniziativa del deputato 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 i colleghi ricorderanno, nella seduta dell'11 maggio sono stati approvati cinque articoli della proposta di legge.

Gli onorevoli Sabadini, Guidi, Coccia, Cataldo, Benedetti e Morvidi hanno presentato il seguente articolo aggiuntivo:

ART. 2-*ter*.

Ai fini dell'ammissione nell'esercizio effettivo delle funzioni di magistrato di cassazione, i magistrati nominati ai sensi degli articoli 1

e 1-*bis* della presente legge vengono designati, nel numero corrispondente all'organico dei magistrati di cassazione previsto dalle vigenti disposizioni, tramite elezioni che si svolgono ogni cinque anni cui partecipano tutti i magistrati ordinari, secondo le modalità previste nella legge 23 marzo 1951, n. 195, e nel decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, in quanto applicabili.

I magistrati designati ai sensi del precedente comma sono destinati, per la durata di cinque anni, all'esercizio effettivo delle funzioni di magistrato di cassazione con provvedimento del Consiglio superiore della magistratura, in sostituzione dei magistrati precedentemente chiamati a svolgere dette funzioni.

Le eventuali vacanze annuali vengono colmate tramite la nomina, per la durata di 5 anni, da parte del Consiglio superiore della magistratura, di coloro che hanno riportato maggiore numero di voti, dopo quelli già nominati per il quinquennio in corso.

La designazione ai fini dell'ammissione nell'esercizio effettivo delle funzioni di magistrato in cassazione, decorso il quinquennio, non è immediatamente rinnovabile.

SABADINI. Questo articolo aggiuntivo potrebbe illustrarsi da solo, data la chiarezza del suo contenuto. Formulerò tuttavia alcune considerazioni connesse a valutazioni che già sono state oggetto di discussione generale.

Innanzitutto vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sull'importanza del provvedimento, che non è certamente ad alcuno sfuggita, essendo stato precedentemente rilevata da diversi colleghi nei loro interventi. Questo riconoscimento di importanza mi è però parso più formale che sostanziale; e non vorrei che esso costituisse un'occasione per affermazioni di principio che lasciano poi il tempo che trovano, senza essere confortate da decisioni positive e concrete.

Una testimonianza dell'opportunità del nostro articolo aggiuntivo è offerta dalle critiche alla proposta di legge da più parti avanzate, che devono essere tenute in considerazione come alternativa alla nostra proposta. All'interno della stessa coalizione di maggioranza si sono delineati costanti atteggiamenti di critica nei confronti dell'attuale formulazione del provvedimento in esame. Mi sembra che l'onorevole Reggiani abbia parlato di corporativismo, di carattere settoriale della proposta di legge Di Primio ed altri. Si potrebbe, in questo caso, sospettare una provenienza da destra di tali considerazioni, la cui finalità non era quella di un miglioramento, bensì di un insabbiamento del progetto al nostro esame. Ciò che è ben lungi dai nostri intendimenti.

Lo stesso relatore Valiante, tra positivi apprezzamenti del provvedimento, si è mostrato scontento di esso, in fin dei conti, nell'ambito della sua ampia relazione, ed ha auspicato una riforma organica dell'ordinamento giudiziario, pur non celando preoccupazioni per la sua tempestività.

Aggiungo che lo stesso onorevole Di Primio ha sottolineato l'esigenza di realizzare qualcosa di più, qualcosa di nuovo, anche se poi egli stesso ha riconosciuto che i tempi non sarebbero maturi per motivazioni diverse (concordando, mi è parso, con l'onorevole Valiante a questo proposito), motivazioni politiche diverse che ricondurrebbero alla non tempestività della realizzazione di ulteriori passi avanti.

Ora, se la proposta di legge al nostro esame è stata sottoposta a tante considerazioni critiche la ragione è la seguente: la proposta di legge, anziché trarre tutte le conseguenze dal meccanismo che essa mette in moto, ad un certo punto si arresta, offrendo il fianco ad accuse di corporativismo, per il fatto di apparire limitata. Qui sono stati fatti riferimenti al non corporativismo dei magistrati, affermando che costoro non sono spinti a sostenere questa proposta di legge da ragioni personali e corporative. Ritengo che una ricerca in questo senso non abbia alcuna ragione di essere compiuta. Certo, se si dovesse fare una indagine tra i magistrati, alcuni di essi sosterrebbero le ragioni di carattere costituzionale, di riforma dell'ordinamento giudiziario, mentre altri forse sosterrebbero soltanto il loro interesse particolare; ma ciò non ha alcuna importanza. Il carattere settoriale e corporativo è nella stessa – ripeto il concetto che ho espresso prima – proprio perché non si traggono tutte le conseguenze.

Con questo non intendo dire che non abbiamo considerato i contenuti positivi della proposta di legge, altrimenti avremmo fatto sì che essa avesse un corso ben diverso da quello attuale; insieme a limiti seri e gravi, noi abbiamo notato certi elementi e certi contenuti che non vanno sottovalutati. Li riassumo brevemente.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCALOSSI

SABADINI. È certamente un fatto positivo l'abolizione degli esami e degli scrutini, che costituivano un sistema ed un metodo di coop-

tazione, data anche la composizione delle commissioni, di esame e di scrutinio.

È un fatto notevolmente positivo la nomima a magistrato di cassazione direttamente da parte del Consiglio superiore della magistratura con il meccanismo che è stato previsto, così come il riferimento esclusivo al decorso del tempo perché possano maturare i requisiti per la nomina a magistrato di cassazione secondo una valutazione generale delle capacità, anche se gli emendamenti successivi dell'onorevole Valiante cercano di porre delle limitazioni che non possiamo accettare perché con esse si vogliono reinserire criteri particolari, non tanto di merito, quanto di valutazione tecnica delle capacità del magistrato che sono ormai superati dalla stessa proposta di legge in discussione.

A questi elementi si aggiungono considerazioni di adeguamento costituzionale da non sottovalutare. Ritengo tuttavia che questi elementi avrebbero potuto trovare una ben maggiore corrispondenza di attuazione se – come era stato richiesto in un primo momento da noi tramite un intervento dell'onorevole Guidi – insieme alla proposta di legge Di Primio fosse stata discussa la proposta di legge Amadei Leonetto, nella quale il tempo viene considerato l'elemento base per la valutazione delle attitudini e della qualifica ai fini della designazione a magistrato di cassazione. In tal modo avremmo potuto attuare quanto previsto dalla Costituzione, al terzo comma dell'articolo 107: « I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni ».

Questo non è avvenuto e noi non abbiamo insistito e non insistiamo sulla discussione congiunta delle due proposte di legge, però non possiamo, ritornando all'emendamento, non porre in evidenza che a questa lacuna si deve in qualche modo sopperire. Insieme agli elementi che vanno valutati positivamente vi sono pure conseguenze notevolmente negative, che rivelano quello aspetto corporativo che prima ho sottolineato e che deriva non dalla proposta di legge in sè, ma dal fatto che essa ad un certo punto si ferma e non trae tutte le conseguenze dall'introduzione del criterio di basare la nomina sul decorso del tempo. Di tali conseguenze negative si sono già resi conto la magistratura e lo stesso Governo, che ha indicato la possibilità di aumentare da cinque a sette anni il periodo di permanenza nella qualifica di magistrato d'appello. Questo orientamento del Governo è stato suffragato da un emendamento di sostegno della volontà del Governo, presentato dall'onorevole Castelli. Con tale emendamento si è modificato, rispetto al testo originario, il periodo minimo di permanenza nella qualifica di magistrato di appello da cinque anni a sette anni.

Pertanto il lasso di tempo necessario complessivamente per assumere le funzioni di magistrato di cassazione è passato, rispetto al testo originario, da ventuno anni a ventitrè anni. Non vi è una grande differenza, però è venuta così a cadere una delle ragioni che militavano a favore dell'approvazione della proposta di legge Di Primio, mentre le conseguenze negative non sono state modificate nella loro sostanza. Si dimezza così il numero dei magistrati di cassazione, che passano da 1.500 a circa 860-900. Però, se si fa il confronto con l'organico attuale della Corte di cassazione ci si accorge che la sproporzione è pur sempre notevole.

Dobbiamo infatti tener presente che, come è accaduto per la « legge Breganze », non si deve valutare solamente l'entità numerica relativa all'anno in cui entra in vigore il provvedimento, ma di quest'ultimo si devono considerare anche gli effetti successivi: infatti, con una riduzione del termine a ventitre o ventuno anni, avremmo successivamente un maggior numero di magistrati che, anno per anno, sono in grado di assumere nuove qualifiche: gli 860 potranno diventare 900 o 950, determinando un'assurda sperequazione in conseguenza della quale, mantenendo l'attuale meccanismo di assunzione delle funzioni di magistrato della Corte di cassazione, molti magistrati ritarderanno alquanto nell'assumere effettivamente quelle funzioni, mentre molti altri non le assumeranno mai. Avremmo ancora un esercito con un'infinità di generali. Si delinea, cioè, una situazione che riteniamo debba essere modificata, e non solo per tale conseguenza di carattere negativo.

Vi sono ragioni di ordine positivo che i colleghi vorranno considerare ed evidenziare. Innanzitutto, l'esigenza di un adeguamento della Corte di cassazione, ciò che costituirebbe una delle riforme fondamentali dell'ordinamento giudiziario. La Corte di cassazione dovrebbe essere in grado di rispondere in modo più adeguato alla dinamica costituzionale, economica e sociale: in sintesi, allo sviluppo del nostro paese. A tal fine assume rilevanza lo stesso cambiamento degli uomini, perché il modo di adempiere ad una determinata funzione con certi criteri tende a mantenersi nel tempo.

Qui correrebbe l'obbligo di una revisione critica di certi dati, di certe sentenze, della

stessa giurisprudenza della Corte di cassazione. Trattandosi di elementi in gran parte noti ai colleghi, non ritengo di insistere su questo punto.

L'onorevole Valiante, mi sembra, si è riferito ad una « non-maturità » a livello di Associazione nazionale magistrati, derivante dal fatto che in questa associazione non si sarebbe delineato un determinato orientamento nel senso da noi prospettato. Invece, l'onorevole Di Primio ha parlato, se ho ben capito, di « non-maturità » a livello delle forze politiche.

Vorrei chiarire un punto, onorevoli colleghi, per poterci parlare senza veli o infingimenti. Ritengo che politicamente la situazione sia ben matura. Noi siamo abituati a parlare sempre di crisi della giustizia, in ogni momento, ne abbiamo parlato ampiamente anche in sede di esame del bilancio. Quando però si arriva al punto sostanziale, di realizzare concrete riforme, costatiamo che si delineano impedimenti non al di fuori, ma all'interno delle forze politiche. È necessario superare tali impedimenti: si è parlato spesso di inevitabilità del settorialismo e di opportunità del gradualismo. Sottolineo che in tema di riforma dell'ordinamento giudiziario versiamo in una situazione non di gradualismo, bensì di immobilismo: siamo di fronte alla stasi.

Concludo con un invito alle forze politiche, ai componenti della stessa maggioranza, affinché considerino obiettivamente il provvedimento in discussione come la possibilità di progredire sulla via del superamento degli impedimenti cui si è accennato. Nell'emendamento da noi presentato si assume il criterio della rotazione completa, prendendo in considerazione il metodo elettivo ai fini della designazione, perché lo riteniamo maggiormente corrispondente ai princìpi costituzionali.

Se verranno accolte le principali direttive contenute nel nostro emendamento, ci dichiariamo disponibili per una successiva disamina del meccanismo che permetta il raggiungimento di risultati più avanzati rispetto a quelli proposti.

PRESIDENTE. Il relatore Valiante ha presentato il seguente articolo aggiuntivo 2-*ter*, alternativo a quello proposto dai deputati Sabadini ed altri:

Destinazione dei magistrati di cassazione.

I magistrati di cassazione sono destinati ad esercitare le funzioni di cui agli articoli 4 e 6, n. 4, della legge 24 maggio 1951, n. 392, secondo l'ordine di precedenza risultante dal ruolo di anzianità, a mano a mano che si rendono vacanti i posti corrispondenti alla loro qualifica.

Il Consiglio superiore della magistratura procede all'assegnazione dei posti vacanti tenendo conto delle peculiari attitudini di ciascun magistrato e delle eventuali richieste o proposte. In particolare, conferisce le funzioni di consigliere di cassazione, con precedenza a coloro che lo abbiano chiesto, ai magistrati che risultano in possesso di sicuri requisiti di specifica preparazione giuridica.

Fino a quando non siano destinati, per difetto di vacanze, ad un ufficio corrispondente alle loro funzioni, i magistrati di cassazione continuano ad esercitare le funzioni precedenti.

VALIANTE, *Relatore*. Illustrerò brevemente questo articolo aggiuntivo.

Il problema della destinazione dei magistrati di cassazione ai vari uffici cui possono essere assegnati secondo la « legge Piccioni » del 1951 è di tutta evidenza. Vi è un numero di magistrati che saranno qualificati, alla stregua delle norme di cui al provvedimento in discussione, magistrati di cassazione; ma sono vari gli uffici cui possono essere destinati i magistrati di cassazione. Pertanto bisogna disciplinare con legge la destinazione dei magistrati a tali uffici, se non vogliamo che questa abbia luogo esclusivamente sulla base del criterio dell'anzianità, (oltre quello della domanda), il quale sarebbe il peggiore dei criteri specialmente per quanto riguarda la Corte di cassazione. Infatti, con il dovuto rispetto per i magistrati anziani, ritengo fuori discussione l'esigenza di un ringiovanimento della Corte di cassazione.

Dobbiamo consentire, se non altro, che di questo provvedimento abbiano a beneficiare anche i magistrati più giovani, e ciò con la adozione di un criterio che non apra le porte della Corte di cassazione ai soli magistrati anziani.

Ritengo di grandissimo momento sottolineare che non è affatto obbligatorio che tutti i magistrati arrivino alla Corte di cassazione: non esiste in tal senso alcun dettato costituzionale. « I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni » recita il terzo comma dell'articolo 107 della Costituzione, la quale non prevede gerarchie nè gradi di differenziazione fra magistrati assegnati alla Corte di cassazione e magistrati incaricati di altri uffici.

SABADINI. È la struttura attuale dell'ordinamento giudiziario che pone delle gerarchie.

VALIANTE, *Relatore*. Anzitutto sono superate perché sono incompatibili con la Costituzione sul piano giuridico e di fatto in quanto oggi nessun magistrato si sente costretto da alcun grado. È di ieri la notizia che il pretore di Roma, benché spogliato dal procuratore della Repubblica di un procedimento contro un vice questore reo di non aver impedito una manifestazione fascista all'università, ha denunciato il procuratore della Repubblica al Consiglio superiore della magistratura. Ho citato questo episodio per sottolineare che oggi, anche di fatto, queste supposte gradazioni gerarchiche nell'ambito della magistratura non vengono tenute in considerazione.

Sarebbe tuttavia assolutamente erroneo da parte nostra ritenere che tutti i magistrati debbano necessariamente passare per la Corte di cassazione. Ciò sarebbe contrario non solo alla lettera ed alla logica della Costituzione, ma anche al suo spirito. Infatti noi dobbiamo aurarci che ogni magistrato possa occupare il posto per cui è idoneo. Ecco perché la pretesa della selezione attitudinale che qualcuno di noi sostiene non è, a mio parere, una eresia, ma costituisce uno strumento efficace per una destinazione del magistrato al posto più conveniente.

Del problema dell'assegnazione dei magistrati ci siamo resi conto tutti: i colleghi comunisti attraverso un loro articolo aggiuntivo, i colleghi Cacciatore, Papa e Amadei attraverso loro proposte di legge, io attraverso un mio articolo aggiuntivo.

Non mi spaventa il fatto che il criterio della rotazione sia contrario o rivoluzionario rispetto al sistema attuale. Non lo considero valido perché ritengo che non tutti i magistrati debbano passare per la Corte di cassazione. Inoltre non ritengo valido il criterio della elezione temporanea proposto dai colleghi comunisti, innanzitutto perché il criterio della rotazione rientra lo stesso in quello della temporaneità, poi perché la scelta del consigliere di cassazione verrebbe compiuta da tutto il corpo dei magistrati, in contrasto con il principio elementare della destinazione dei più idonei e capaci e di coloro che si sentono portati ad un certo tipo di lavoro quali deve essere l'attività dei consiglieri di cassazione.

Desidero ricordare che nella nostra Costituzione esistono almeno due disposizioni specifiche che qualificano l'ufficio di consigliere di cassazione. Innanzitutto il secondo comma dell'articolo 111, che recita: « Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra ». Il che significa che la Costituzione fa della Corte di cassazione il giudice della legittimità. Tale funzione, proprio perché prevista dalla Costituzione, non può essere elusa.

DI PRIMIO. Il giudice di merito esercita anche funzioni di legittimità, sicché non pare che queste siano qualcosa di specifico.

VALIANTE, *Relatore*. Non è soltanto questo. Siccome tutti i ricorsi in Corte di cassazione in materia di violazione di legge una volta decisi diventano definitivi, questo significa che per dire l'ultima parola in materia di violazione di legge è necessaria una particolare qualificazione.

Ho l'impressione che questa interpretazione sia confermata da un'altra disposizione specifica della Costituzione: quella dell'ultimo comma dell'articolo 106, che così recita: « Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consigliere di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori ».

DI PRIMIO. La ragione di questa norma sta nel fatto che l'avvocato non esercita le funzioni di giudice e così pure il professore ordinario di università. Vi sono attitudini che si acquistano esclusivamente attraverso l'esperienza.

MUSOTTO. La capacità non è gerarchia. È la natura che crea differenze tra uomo e uomo.

VALIANTE, *Relatore*. Ringrazio il collega Di Primio per il suo tentativo di spiegazione, ma non ho capito.

Io sottolineo il fatto che la Costituzione richiede per la nomina a consigliere di cassazione i « meriti insigni », cioè una particolare qualificazione in relazione alle funzioni che professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con quindici anni di esercizio intendono assumere, funzioni che non sono più importanti delle altre, ma che sono diverse dalle altre e richiedono una par-

ticolare e specifica competenza, essendo il magistrato di cassazione il giudice ultimo della violazione di legge.

Per questi motivi ho presentato il mio articolo aggiuntivo. Il Consiglio superiore della magistratura, che è l'organo che destina i magistrati ai vari uffici, deve tener conto in linea preliminare delle peculiari attitudini dei vari magistrati, cosa che fa già oggi.

Aggiungo poi che secondo me le funzioni di consigliere di cassazione dovrebbero essere conferite a coloro che abbiano avanzato al riguardo specifica richiesta: infatti non tutti si sentono in grado di svolgere tali funzioni.

PRESIDENTE. Leggendo il testo da lei proposto, onorevole Valiante, sembrerebbe dover essere accolta ogni domanda in tal senso, anche se avanzata da chi non possiede le « peculiari attitudini ».

VALIANTE, *Relatore*. Mi sembra che la dizione sia sufficientemente chiara. Il secondo comma recita: « Il Consiglio superiore della magistratura procede all'assegnazione dei posti vacanti tenendo conto delle peculiari attitudini di ciascun magistrato e delle eventuali richieste o proposte ». Sono prese in considerazioni innanzitutto le peculiari attitudini, e secondariamente le eventuali richieste o proposte.

Prosegue: « In particolare, conferisce le funzioni di consigliere di cassazione a coloro che lo abbiano chiesto... ». Qui in effetti bisogna correggere aggiungendo: « con precedenza ai magistrati che risultano in possesso di sicuri requisiti di specifica preperazione giuridica ».

La ringrazio, signor Presidente, di avermi dato modo di rilevare questa mancanza.

Ho quindi delineato i motivi fondamentali della presentazione del mio articolo aggiuntivo. Ribadisco che in esso non è prospettato un nuovo scrutinio, come taluno sostiene; si tratta invece di una procedura già oggi adottata dal Consiglio superiore della magistratura per le destinazioni a questo o a quell'ufficio.

Ciò che mi sono proposto di raggiungere è una sorta di istituzionalizzazione di tale procedura, affinché il Consiglio superiore abbia a fornire adeguate motivazioni per l'assegnazione a questo o a quell'ufficio, anche per offrire agli interessati la possibilità di eventuali ricorsi al Consiglio di Stato, avverso una mancata assegnazione o una motivazione che può essere non corrispondente al vero (sviamento di potere).

Quindi, niente di rivoluzionario, nessuna introduzione di secondo scrutinio o secondo esame, bensì istituzionalizzazione di una procedura, ripeto, già oggi effettivamente seguita dal Consiglio superiore. Quest'ultimo ha già una conoscenza delle particolari attitudini e della specifica preparazione giuridica del magistrato attraverso i fascicoli personali: tale conoscenza sarà più approfondita domani, se la nomina del magistrato di cassazione avverrà in base a specifico giudizio del consiglio giudiziario e in base ad altrettanto specifico giudizio dello stesso Consiglio superiore, formulato, quest'ultimo, non solo secondo la relazione dei consigli giudiziari, ma anche in seguito agli accertamenti (diretti dal medesimo Consiglio superiore della magistratura) da noi previsti nei precedenti articoli e che verteranno anche sulla speciale attitudine e preparazione giuridica del magistrato.

PRESIDENTE. L'onorevole Di Primio ha presentato il seguente articolo aggiuntivo, che modifica l'ultimo comma dell'articolo aggiuntivo proposto dall'onorevole Valiante.

« I magistrati di cassazione che, per difetto di vacanza, non abbiano ottenuto l'esercizio delle funzioni loro spettanti continuano ad esercitare le funzioni precedenti negli uffici ai quali sono addetti ».

DI PRIMIO. Il mio articolo aggiuntivo si illustra da solo e pertanto non mette conto dilungarsi su di esso. È chiaro infatti che, in conseguenza del nuovo criterio di conferimento delle funzioni di magistrato di cassazione, può formarsi una pletora di magistrati rispetto alle esigenze del servizio, ed è opportuno prevedere che quelli tra di essi i quali, per difetto di vacanza, non abbiano ottenuto lo esercizio delle funzioni loro spettanti, continuino ad esercitare le funzioni precedenti negli uffici ai quali sono addetti.

PRESIDENTE. Il Governo ha presentato il seguente articolo aggiuntivo 2-*ter*, alternativo ai precedenti:

ART. 2-*ter*.

Destinazione dei magistrati di cassazione.

I magistrati di cassazione sono destinati ad esercitare le funzioni di cui agli articoli 4 e 6, n. 4, della legge 24 maggio 1951, n. 392, secondo l'ordine di precedenza risultante dal ruolo di anzianità.

Il Consiglio superiore della magistratura procede all'assegnazione dei posti vacanti tenendo conto delle peculiari attitudini di cia-

scun magistrato e delle eventuali richieste o proposte.

Fino a quando non siano destinati, per difetto di vacanze, ad un ufficio corrispondente alle loro funzioni, i magistrati di cassazione continuano ad esercitare le funzioni precedenti.

Gli onorevoli Cacciatore e Granzotto hanno presentato il seguente emendamento all'articolo aggiuntivo proposto dal Governo:

Aggiungere al secondo comma le parole: « Detta assegnazione ha la durata di un quinquennio e non è immediatamente rinnovabile ».

CACCIATORE. L'emendamento viene presentato nell'ipotesi in cui non venga accolto l'emendamento Sabadini ed altri.

La differenza tra il testo proposto dal Governo e quello del relatore Valiante consiste nel fatto che nel primo è soppressa la parte di cui tanto si è discusso ed alla quale si muove l'accusa di costituire un secondo scrutinio. Il relatore Valiante dice che con il suo emendamento si offre al magistrato interessato la possibilità di un ricorso giurisdizionale: voglio far presente che anche con l'accoglimento del testo senza la parte di cui, come ho detto, si è molto discusso, è fatta salva la possibilità di un ricorso. Anche in tal modo, infatti, si prevede una valutazione in ordine alla quale si può configurare l'interesse del magistrato a ricorrere.

Pertanto, sono favorevole all'articolo aggiuntivo Sabadini ed altri; in via subordinata, sono favorevole all'articolo aggiuntivo del Governo, con la mia aggiunta relativa alla assegnazione quinquennale non immediatamente rinnovabile.

PRESIDENTE. L'onorevole Bozzi ha presentato il seguente subemendamento:

Aggiungere al secondo comma dell'articolo aggiuntivo del Governo le seguenti parole: « Il Consiglio superiore della magistratura può tuttavia, con provvedimento motivato, assegnare i magistrati di cassazione all'esercizio delle funzioni precedenti quando valuti che i magistrati stessi siano per tali funzioni particolarmente idonei ».

BOZZI. Il subemendamento si illustra da sè.

GUIDI. Ci rendiamo conto dell'importanza del complesso degli emendamenti presentati e dobbiamo ricordarci, nel dare un'impostazione, sia delle precedenti discussioni, sia dell'avvenuto trasferimento in sede legislativa di questa proposta di legge che inizialmente ignorava criteri di immissione di magistrati di cassazione nell'esercizio delle funzioni. I colleghi hanno sottolineato questo aspetto quando si è cercato di porre il problema della rotazione. In tale occasione dicemmo che ci saremmo accontentati di presentare una nostra proposta che potesse servire per ulteriori elaborazioni.

Oggi si tende ad introdurre modificazioni attraverso la proposta di legge Di Primio, alterando notevolmente le basi dell'accordo delineatosi in sede legislativa, ponendo quindi seri problemi di riflessione a tutti noi. Senza una disamina delle singole soluzioni cui si perviene, difficilmente la stessa Presidenza della Camera, che ha concesso la sede legislativa sulla base del testo originario della proposta di legge, potrà consentire la prosecuzione dell'*iter* della medesima.

Non vorremmo trovarci di fronte a tentativi di risolvere, con la presentazione di emendamenti, problemi di cui si voleva fosse riservata la trattazione in sede di ulteriore riforma. Quando noi presentavamo qualche proposta ci si rimproverava di voler anticipare problemi la cui soluzione era riservata ad altra occasione. Oggi invece si prospettano soluzioni che già danno una risposta precisa al criterio dell'immissione nelle funzioni di magistrato di cassazione.

Ci dichiariamo contrari a quanto propone il relatore Valiante perché praticamente si conferma, anzi si aggrava il criterio selettivo sulla base di un tecnicismo che oggi è largamente contestato e che lo stesso relatore, in altre occasioni, ha avuto modo di criticare. La proposta dell'onorevole Valiante appare addirittura più inaccettabile di quella governativa, nel riservare il conferimento delle funzioni di consigliere di cassazione a coloro che hanno sicuri requisiti di preparazione giuridica. Quindi si insiste molto su questa valutazione tecnicistica, che è stata largamente criticata e, credo, nel passato anche non accettata.

Dobbiamo trovare un accordo tutti insieme; ecco perché non è pensabile che il problema sia risolto con un colpo di maggioranza, con cui si aggiunge una riforma ad una riforma. Se intendiamo affrontare il problema della immissione in Corte di cassazione dobbiamo renderci conto che esso non può essere nello stesso tempo valutato e risolto.

La proposta dell'onorevole Valiante crea due sbarramenti perché vi è una prima valutazione concernente il riconoscimento della qualifica di magistrato di cassazione e ve ne

è un'altra concernente i requisiti per l'esercizio delle funzioni di consigliere di cassazione. Questi due sbarramenti determinerebbero la esistenza di magistrati di cassazione di categoria *A* e di categoria *B*.

Ripeto: si tratta di riflettere se vogliamo stabilire questa doppia valutazione: una relativa al conferimento della qualifica di consigliere di cassazione, l'altra relativa all'esercizio di tale funzione. Il primo punto da affrontare riguarda l'opportunità di uno sdoppiamento di questi due momenti o l'opportunità di mantenerli uniti. Dobbiamo dunque cercare di compiere uno sforzo per giungere ad una soluzione di comune intendimento. Diversamente non resterebbe altro che rimanere sul binario degli accordi iniziali, cioè rimanere alla proposta di legge Di Primio pura e semplice, lasciando aperta la questione dell'inserimento dei magistrati in Cassazione per affrontarla in un secondo momento.

Anche l'emendamento dell'onorevole Bozzi si muove nell'ambito della logica della doppia valutazione.

Se vogliamo affrontare seriamente il problema dobbiamo dunque considerare i criteri che sono di fronte a noi.

Il primo criterio è quello della rotazione. Desidero cogliere l'occasione per rispondere all'onorevole Valiante, il quale, forse in maniera un po' sommaria, ha detto che, siccome si tratterebbe di una elezione dell'intero corpo dei magistrati, si sarebbe di fronte ad una soluzione corporativa. È un modo di giocare sugli ètimi senza scendere alla sostanza delle cose. Quando un corpo sceglie i suoi rappresentanti nessuno può pensare ad una soluzione corporativa. Anche al Consiglio superiore della magistratura avviene la stessa cosa, ma nessuno ha mai pensato ad un carattere corporativo. È dunque un modo di trarre illazioni e assonanze sulle etimologie.

Quello da noi proposto è un criterio democratico, per cui chi va in Cassazione riflette gli orientamenti prevalenti nella magistratura. Lì si realizzerebbe una coincidenza fra le posizioni di questo potere o ordine ed i suoi rappresentanti, secondo un principio democratico.

Vi è una proposta di legge che muove dal gruppo socialista, ma che non è stata inserita in questa discussione.

Il collega Cacciatore propone una soluzione graduale: invece di prevedere una rotazione integrale prevede una rotazione per un terzo, con il totale rinnovo, entro dieci anni, dei membri della Corte di cassazione.

Resta il criterio selettivo. Può essere un criterio valido o discutibile quello dell'anzianità, perché non sempre è un elemento di garanzia. Se arrivassimo a questa soluzione forse non avremmo una gerontocrazia, ma avremmo una Corte di cassazione i cui rappresentanti sarebbero tra i più anziani. Perciò si tratta di un criterio soggetto a valutazioni positive, ma anche a critiche.

Infine vi è il criterio del sorteggio, che può essere applicato alle varie magistrature e che può essere anch'esso accettabile o no.

Spero dunque che si possa trovare il modo di riunirci per giungere ad una soluzione accettabile da tutti, certo rinunciando ad alcuni punti di vista ed accogliendo quelli delle altre parti.

VALIANTE, *Relatore*. Onorevole Guidi, come fa ad evitare la doppia valutazione visto che non è possibile, nel momento in cui un magistrato è nominato alla Cassazione, assegnarlo all'ufficio precedente? Già oggi con la « legge Breganze » avviene la valutazione da parte del Consiglio superiore della magistratura. Per i consiglieri di cassazione sarà la stessa cosa, cioè vi sarà la nomina e, dopo un mese o un anno, l'assegnazione.

GUIDI. Forse non sono stato chiaro; l'onorevole Sabadini ha praticamente risposto prima di me. Voi potete, mantenendo la proposta di legge Di Primio, stabilire il criterio della anzianità. Vi sono diversi criteri per l'immissione nell'esercizio delle funzioni: l'anzianità; l'elettività; la rotazione, che può anche essere parziale, come propone l'onorevole Cacciatore...

VALIANTE, *Relatore*. Spero che non prenda seriamente in considerazione il criterio dell'anzianità...

GUIDI. Non ha sentito che anche io ho scherzato sulla gerontocrazia? Anche io ho detto che quello dell'anzianità è un criterio che può prestarsi a critiche ed osservazioni.

Vi è poi la soluzione del sorteggio, seguìta per certe giurie di carattere popolare. Altri criteri sono suggeriti dagli onorevoli Leonetto Amadei e Cacciatore. Varia dunque è la gamma delle alternative che dobbiamo valutare, se vogliamo risolvere il problema, a condizione che l'innovazione proposta si collochi su un binario comune, come è nella logica della trattazione di un provvedimento in sede legislativa.

CACCIATORE. Voglio aggiungere che il mio emendamento non costituisce una novità in quanto recepisce soluzioni prospettate an-

che da altri colleghi, come l'onorevole Leonetto Amadei e Papa.

BOZZI. Mi scuso per il fatto che nel corso del mio intervento potrà capitarmi di formulare considerazioni già esposte: devo fare ammenda per la mia lunga assenza.

Non ritengo che possa addivenirsi ad una soluzione del problema cui ci troviamo di fronte, senza cominciare con il liberarsi da una mentalità che, se ha qualche aggancio con la realtà legislativa, è tuttavia già in fase di superamento: intendo riferirmi alla mentalità, alla concezione gerarchica della magistratura. È un punto contro il quale mi sono sempre battuto, perché non devono esistere gerarchie per i magistrati, non devono esistere magistrati superiori ed inferiori, non vi devono essere gradi nella magistratura: vi è una fondamentale identità di funzioni, quella di rendere giustizia. Naturalmente ogni magistrato opera dal suo posto, ma la funzione fondamentale (uso questo aggettivo) è identica per tutti, dal pretore al presidente della Cassazione. È un principio che dobbiamo sentire in noi stessi e che deve ispirare la nostra visione del provvedimento cui ci troviamo di fronte.

Considero la proposta di legge Di Primio come un passo verso l'affermazione di questo principio, per cui dobbiamo evitare di incorrere nell'errore di considerare le funzioni di consigliere di cassazione più rilevanti di quelle di consigliere di corte d'appello: sono semplicemente diverse, in dignità e sostanza, nel contesto di una medesima realtà giudiziaria.

Si tratta di un principio, direi, morale, che dobbiamo riaffermare sempre, anche se certe incrostazioni psicologiche non si rimuovono agevolmente, dall'oggi al domani. Non è infatti sufficiente una norma di legge: bisogna acquisire un costume, mutare mentalità.

Ripeto ancora: non si deve ritenere che il magitsrato di cassazione sia più importante di quello d'appello; sono funzioni diverse: la diversità è nelle fasi di giurisdizione. Vi è una specializzazione.

Nella logica della proposta di legge Di Primio, dopo un certo numero di anni i magistrati d'appello, salvo eccezioni, diventano magistrati di cassazione. È un fatto economico, e morale, che fa sorgere un problema pratico: chi deve ricoprire questa o quella poltrona? Per risolvere questo problema di assegnazione, il criterio più semplice sembrerebbe il seguente: in considerazione della fondamentale identità di funzioni dei magistrati, ricorriamo alla valutazione che si sottrae ad ogni arbitrio: l'anzianità. Se un magistrato svolge le funzioni di consigliere d'appello ed è ritenuto idoneo per tale espletamento, gli siano ad un certo punto conferite le funzioni di consigliere di cassazione.

Questo criterio presenta delle attrattive, ma non mi sodisfa perché, come ha detto lo onorevole Guidi, realizzeremmo una sorta di gerontocomio giudiziario. Ho sempre sentito battere in breccia contro la Cassazione considerata un vecchiume...

MANCO. Evitiamo però di formare un asilo infantile!

BOZZI. Sarei contrario al cennato sistema meccanicistico che tuttavia terrei presente perché offre un garanzia: la sottrazione a possibilità di valutazioni che, in realtà, possono dar luogo ad arbitrî, eccessi di potere, sconfinamenti. Se si ritiene di portare un consigliere d'appello in cassazione, lo si valuta: *cave a consequentiariis*! Se un magistrato è considerato efficiente per la Cassazione, vi sia assegnato, ma devono esservi dei correttivi a tale meccanismo.

Il criterio della rotazione ha trovato favorevole il laico collega Papa: io non sono d'accordo, trattandosi di un parametro meccanicistico, che non tiene conto della personalità, delle funzioni. Sono criteri di efficienza...

CACCIATORE. Il mio emendamento, relativo alla rotazione, segue l'emendamento del Governo, il quale emendamento del Governo prevede valutazioni da parte del Consiglio superiore!

BOZZI. Vi è il criterio indicato dai colleghi comunisti, i quali, per altro, non mi sembra che insistano in maniera pregiudiziale.

Ora vorrei fare una considerazione di carattere costituzionale. Desidero cioè porre alla attenzione della Commissione un dubbio che mi sfiora: è ammissibile il criterio elettivo dei magistrati di cassazione rispetto alle norme della nostra Costituzione? Io ritengo che tale criterio sia in contrasto con l'articolo 105 della Costituzione, il quale affida al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario – e non è inciso di scarso valore – le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti. Io richiamo la vostra attenzione sulla parola « assegnazioni ». Con la creazione del Consiglio superiore della magistratura si è voluto dar vita ad un organo misto di autogoverno della magistratura. Quindi la garanzia dell'adempimento è affidata ad organi di autogoverno e il potere decisorio per

le assegnazioni spetta al Consiglio superiore della magistratura. Infatti i consigli giudiziari danno dei pareri che non sono vincolanti, ma mettono a disposizione del Consiglio superiore della magistratura degli elementi di valutazione. Comunque è il Consiglio superiore della magistratura a deliberare, perché la Costituzione gli ha affidato questa funzione.

Il giorno in cui il Consiglio superiore della magistratura fosse espropriato dalla sua funzione di assegnazione e questo compito fosse affidato al corpo elettorale, che non dovrebbe esprimere un parere ma una volontà, la Costituzione sarebbe violata.

Non faccio ora questione della politicizzazione della magistratura perché il giorno in cui si attuasse un sistema elettivo noi istituzionalizzeremmo nella magistratura la politica, le correnti politiche, cosa che vediamo nell'Associazione nazionale magistrati e nella stessa Unione dei magistrati italiani. Ho sempre sostenuto in tutti i congressi che ogni magistrato, essendo uomo, deve fare politica, però la deve fare in un certo modo che è quello imposto dalla sua fuzione istituzionale. Ma, ripeto, la proposta dell'onorevole Guidi potrebbe incontrare ostacoli nell'articolo 105 della Costituzione.

Ho presentato un emendamento al secondo comma dell'articolo aggiuntivo proposto dal Governo. In esso si accetta il criterio della anzianità, però si ammette che possa subire delle eccezioni. Perciò il mio emendamento è nella stessa luce dell'emendamento Valiante, ma è visto con una coloritura sostanzialmente diversa.

La prima delle eccezioni è ovvia ed è costituita dalla volontà di non esercitare le funzioni di consigliere di cassazione. La seconda eccezione è quella che deriva dal fatto che se un magistrato di corte d'appello diviene magistrato di cassazione è opportuno valutare la sua attitudine ad assumere le nuove funzioni o a continuare ad esercitare le funzioni precedenti.

GUIDI. Una breve precisazione, dopo le osservazioni dell'onorevole Bozzi, circa alcuni dubbi di incostituzionalità del nostro articolo aggiuntivo.

Con esso non intendiamo in alcun modo usurpare le funzioni del Consiglio superiore della magistratura in quanto il ricorso alle elezioni attiene alla designazione, non certamente alla nomina. Noi abbiamo detto che il corpo elettorale esprime alcuni nomi designati e che, naturalmente, il Consiglio superiore della magistratura terrà conto delle designazioni autorevoli dei magistrati, ma in un'area di valutazione autonoma. In tal modo noi introdurremmo un momento partecipativo alla designazione e non alla nomina dei magistrati di cassazione.

Se si fosse trattato di nomina il dubbio dell'onorevole Bozzi avrebbe avuto un certo fondamento.

CASTELLI. Non vorrei entrare nel merito della questione, ma vorrei solo osservare che, dopo il lucido intervento dell'onorevole Bozzi, diventa importante valutare una proposta contenuta nel primo intervento del collega Guidi, il quale ci ha esortato a non decidere drasticamente con un « colpo di maggioranza » su di un problema intorno al quale si sarebbero potute verificare delle convergenze.

Mi sembra che, anche alla luce delle nuove prospettive accennate dall'onorevole Bozzi, sia opportuno riflettere sulla questione. Aderisco dunque all'invito dell'onorevole Guidi e chiedo una sospensione della seduta.

CACCIATORE. Propongo di sospendere la discussione per mezz'ora.

CASTELLI. Ritengo che una sospensione così breve sia del tutto insufficiente.

GUIDI. Si tratta di un problema che richiede un approfondimento. Non so se riusciremo a raggiungere un accordo in mezz'ora, comunque ci dichiariamo dispostissimi a risolvere la questione nel più breve tempo possibile.

PRESIDENTE. La seduta è sospesa.

La seduta, sospesa alle 11,15, riprende alle 12,10.

PRESIDENTE. Comunico che sono in corso votazioni in Assemblea. Pertanto, se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 12,15.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO