

COMMISSIONE IV
GIUSTIZIA

26.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 NOVEMBRE 1973

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ORONZO REALE

INDI

DEL VICEPRESIDENTE CASTELLI

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (<i>Seguito della discussione e rinvio</i>):	
Modifiche dell'Ordinamento giudiziario per la nomina a magistrato di Cassazione e per il conferimento degli uffici direttivi superiori (<i>Approvato dal Senato</i>) (2002)	331
PRESIDENTE	331, 332, 337, 338, 339
FELISETTI	332
MANCO	338
PADULA	338
SPAGNOLI	334, 337
ZAGARI, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> .	338

La seduta comincia alle 10,20.

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

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: Modifiche dell'Ordinamento giudiziario per la nomina a magistrato di Cassazione e per il conferimento degli uffici direttivi superiori (*Approvato dal Senato*) (2002).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifiche dell'ordinamento giudiziario

per la nomina a magistrato di Cassazione e per il conferimento degli uffici direttivi superiori », già approvato dal Senato nella seduta del 10 aprile 1973.

Come i colleghi ricordano, ho già espresso il desiderio di non presiedere la discussione di questo disegno di legge al fine di potere intervenire nel dibattito in qualità di semplice commissario. Dopo le cortesi pressioni dei rappresentanti dei gruppi, mi ero riservato di decidere interpellando a tale proposito la Presidenza della Camera.

In data 12 novembre ho scritto al Presidente Pertini la seguente lettera:

« Onorevole Presidente,

nella seduta del 23 ottobre scorso è iniziata la discussione del disegno di legge n. 2002, concernente la nomina a magistrato di Cassazione. Era mio intendimento non presiedere le sedute dedicate a tale dibattito, in modo da poter esporre con la massima libertà le mie personali valutazioni sul provvedimento; non ho potuto tuttavia attuare tale proposito nella suddetta occasione, essendo impediti entrambi i vicepresidenti.

I rappresentanti dei gruppi e del Governo mi hanno peraltro invitato a presiedere anche le sedute che verranno dedicate al seguito della discussione del disegno di legge, osservando che ciò non mi impedirebbe di intervenire anche in qualità di rappresentante di gruppo e di deputato.

Vorrei tuttavia dare ugualmente corso al mio proposito, sempre che non sussistano difficoltà di ordine procedurale. E poiché la questione, al di là del singolo episodio, mi sembra meritevole di considerazione sotto il profilo generale ed astratto, vorrei pregarla di chiarire la portata del secondo comma dell'articolo 21 del regolamento della Camera, in ordine alla ammissibilità della partecipazione alla seduta di una Commissione permanente da parte del presidente di questa, il quale si astenga dal presiedere la riunione per intervenire nella stessa posizione degli altri commissari.

La ringrazio anticipatamente, inviandole i migliori saluti

Oronzo Reale ».

In data 14 novembre il Presidente Pertini mi ha così risposto:

« Onorevole presidente,

in relazione al quesito che ella solleva circa la portata del secondo comma dell'articolo 21 del regolamento, devo innanzitutto confermarle la correttezza della opinione espressa al riguardo dai rappresentanti dei gruppi nella sua Commissione.

È infatti pienamente consentito ai presidenti di Commissione partecipare attivamente ai lavori legislativi, esprimendo la propria opinione e il proprio voto. Se così non fosse, potrebbero derivarne rilevanti alterazioni al principio di proporzionale rappresentanza dei gruppi nelle Commissioni.

Ritengo peraltro che il Regolamento della Camera, con la duplice previsione di « assenza » e « impedimento », abbia voluto contemplare anche l'ipotesi eccezionale cui ella allude. Quella, cioè, di un presidente di Commissione che, per ragioni politiche e morali, ritenga, per un determinato oggetto, di non poter serenamente esplicitare la sua specifica funzione.

L'espressione « impedimento » non può infatti ridursi a mere occorrenze fisiche ma deve, a mio parere, estendersi a un ordine di considerazioni analogamente vicine a quelle che, in altro campo, possono determinare la astensione del giudice.

In tali particolari circostanze è ammissibile, consentendovi la Commissione, che il presidente si faccia sostituire da un vicepresidente, pur continuando a partecipare ai lavori della Commissione stessa.

Le ricambio i migliori saluti.

Suo Sandro Pertini ».

Questa lettera ha risolto le mie perplessità in tema di procedura. Prego pertanto uno dei vicepresidenti della Commissione di presiedere l'odierna seduta.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE CASTELLI

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

FELISETTI. Dopo un anno di esperienze e d'ascolto, devo confessare che ho maturato, forse più a livello istintivo che razionale (ma spesso l'istinto è l'inconscio del razionale), una serie di stati d'animo che mi porteranno ad assumere su alcune questioni delle posizioni che potrebbero anche essere, a prima vista, giudicate negativamente. Ma io, anche con richiamo allo spirito della norma di cui all'articolo 67 della Costituzione, per cui « il deputato esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato », cioè rispondendo alla sua coscienza, le esprimerò pubblicamente, non per spirito di manifestazione individualistica, ma come contributo alla discussione. Per esempio, assumerò a tempo debito una posizione critica, almeno in certi casi, su quella che mi sembra essere una tendenza che si estrinseca in proposte di legge piuttosto discutibili, come quella sui termini della carcerazione preventiva.

Non sono contro l'istituto in sé, quanto contro la codificazione e la legittimazione dei ritardi e delle inadempienze del magistrato. Assumerò una posizione critica nei confronti della proposta di riduzione dei termini di prescrizione dei reati, anche in tal caso non già per opposizione al principio della prescrizione, quanto perché la proposta riduzione sembra motivata come rimedio tecnico alle disfunzioni dell'amministrazione della giustizia, disfunzioni che, in tal modo, anziché correggere si finisce per normalizzare. Non approfondisco ora questi temi, che necessitano di ben più vasta meditazione, al fine di evitare di essere frainteso; mi riservo di farlo quando la materia tornerà in discussione nel corso dell'esame della delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale e della riforma del primo libro del codice penale.

Ho anticipato queste considerazioni a titolo esemplificativo per introdurre le cose che voglio dire a proposito del progetto di legge in discussione, cioè del progetto di legge per la nomina a magistrato di cassazione. A mio giudizio il Parlamento si è venuto a trovare

in una condizione di mora che rischia di insidiare la sua autonomia decisionale.

Va da sé che anch'io sono ben d'accordo sul fatto che quello legislativo deve essere il potere, per eccellenza, immanente nella problematica della nostra società. Al di fuori di ogni vecchia e superata concezione di un organo legislativo avulso dalla società, astratto e al di sopra di essa, al contrario il Parlamento deve essere l'interprete della nostra società e del nostro tempo, vivendo dentro e a contatto della nostra realtà politica e sociale. Ma quando la funzione legislativa si riducesse ad essere espressa per comando o per pressione dei gruppi più organizzati e potenti, la nostra non sarebbe più « funzione legislativa », com'è prevista dall'articolo 70 della Costituzione, né sarebbe più esercitata per iniziativa degli organi indicati nell'articolo 71, ma si ridurrebbe a semplice ed avvilita consacrazione formale di decisioni sostanzialmente già prese da centri di potere decisionale esterni, spesso corporativi.

È un fenomeno tanto più grave in quanto è generalizzato, se è vero, com'è vero, che già alcuni anni fa il Presidente della Camera francese ebbe ad esclamare, rivolto alla Camera stessa: « *Le pouvoir n'est pas la* »; e si discute, forse non senza fondamento, di crisi dell'istituzione legislativa.

Ma vengo al dunque. Noi siamo — credo — tutti convinti di dover arrivare all'approvazione del progetto di legge sulla progressione dei magistrati alla Cassazione. Nel contempo sentiamo tutti che a monte c'è qualcosa che non ha funzionato o meglio che ha funzionato male, tanto che, almeno secondo la mia opinione, l'approvazione di questo provvedimento si giustifica non tanto in forza di una convinzione della sua sostanziale validità, quanto, piuttosto, in forza di una specie di stato di necessità. Tale stato di necessità è derivato da due causali: una contingente, l'altra di fondo. Quella contingente è costituita dalla pressione dei magistrati, l'altra dalla mancata riforma dell'ordinamento giudiziario.

Circa la pressione dei magistrati, credo di poter dire che essa è ben evidente e che non si limita all'obiettivo dell'approvazione del provvedimento al nostro esame. Tutti abbiamo ben presenti le recenti agitazioni di alcuni ambienti della magistratura: recentemente una parte notevole dei magistrati romani e, più precisamente, la sezione romana dell'Associazione nazionale magistrati (cui, con linguaggio più duro, si è affiancata l'assemblea degli avvocati e procuratori, preannunciando il ricorso, dal 1° dicembre 1973, allo sciopero), ha

messo in mora il Parlamento con un ordine del giorno che contemplava tre punti: a) la denuncia delle disfunzioni del sistema giudiziario, con particolare riferimento alla nuova legge sulle controversie di lavoro; b) l'esigenza di procedere alla rapida approvazione della legge sulla progressione alla Cassazione; c) la esigenza di riconoscere ai magistrati di cassazione un trattamento economico di misura pari a quello corrisposto al direttore generale.

Ora, è chiaro che nessuno contesta il diritto alle forze sociali di agire in rivendicazione delle loro istanze e nessuno nega che, in sé e per sé, i tre argomenti costituiscano richieste legittime e, quanto alla prima, addirittura lodevoli. Ma qui sta il punto: infatti, proprio per la connessione tra la prima richiesta e le altre due (di tutt'altra natura) e proprio in relazione al richiamo alla possibilità dello sciopero, credo non sia frutto di maliziosa fantasia l'affermare che la prima richiesta, e cioè la denuncia delle disfunzioni del sistema giudiziario con particolare riferimento all'imminente entrata in funzione delle nuove norme processuali in materia di lavoro, si presta ad essere intesa come elemento e premessa strumentali rispetto alle altre due. Né tale impressione viene eliminata dal successivo comunicato, interpretativo delle conclusioni dell'assemblea dell'Associazione nazionale magistrati, fatto da « Magistratura indipendente ». Tanto è vero quel che dico che, indipendentemente dalle intenzioni dell'Associazione nazionale magistrati, l'ultima prova dell'effetto monitorio di quelle prese di posizione sta nella nostra ultima decisione di modificare il programma dei lavori, con la retrocessione dell'esame del bilancio e la priorità alla discussione del disegno di legge n. 2002.

Aggiungo che quando dico queste cose non intendo affatto giustificare, ma anzi denunciare, la lentezza del nostro metodo di lavoro, che è la causa prima di questa situazione di impaccio e, cosa ancora più grave, del condizionamento nella nostra autonomia decisionale in ordine all'esame e al tipo di risposta da dare al progetto di legge in discussione.

Quest'ultima considerazione mi porta infatti ad affrontare la seconda causale dello stato di necessità cui facevo riferimento poc'anzi: la causa di fondo, cioè, rappresentata dal fatto di non aver provveduto alla riforma dell'ordinamento giudiziario. Infatti, come avviene per altre questioni, il Parlamento, per il premere delle cose, è portato a legiferare episodicamente e settorialmente, in modo talora disarticolato e disorganico, apportando novelle e modifiche alle strutture

degli ordinamenti vigenti, quando invece avrebbe dovuto e dovrebbe agire riformando le strutture portanti, cioè gli ordinamenti.

E così, per il caso in esame, non saremmo a questo punto se si fosse tempestivamente legiferato sul nuovo ordinamento giudiziario. Perché questa (che, a mio giudizio, è in sostanza un'altra carenza nell'attuazione dei principi costituzionali) è una delle cause di fondo della crisi della giustizia. La norma VII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione, con riferimento all'articolo 108, dice infatti che « fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente ». Tradotta in parole povere la VII norma significa che occorre una nuova legge sull'ordinamento giudiziario, perché l'attuale non è conforme alla Costituzione e che l'adozione di questa nuova legge è urgente, perché con l'espressione « fino a quando » il costituente ha voluto considerare assolutamente temporanea la vigenza del vecchio ordinamento. Del resto l'urgenza è implicita nell'affermazione che la vigente legge sull'ordinamento giudiziario non è conforme alla Costituzione. Tant'è che nella dotta, puntuale e pregevole relazione al progetto di legge in discussione, come ha ricordato nella discussione di martedì lo stesso ministro Zagari, si fa richiamo — giustamente — all'articolo 107 della Costituzione ed in particolare al terzo comma di tale articolo che (affermando che i magistrati si distinguono solo per le funzioni) riforma, abolendo il principio gerarchico su cui invece è fondato, l'ordinamento giudiziario vigente.

La Costituzione, però, è tale dal primo gennaio 1948, cioè da oltre venticinque anni, mentre la nuova legge sull'ordinamento giudiziario — che fra l'altro ci darebbe elementi diversi anche per quanto concerne la riforma del codice di procedura penale, segnatamente riguardo alla natura e alle funzioni del pubblico ministero — è ancora di là da venire. Sottolineo pertanto l'urgenza che vi si provveda per iniziativa del Governo. Infatti l'adeguamento alle norme costituzionali dell'ordinamento giudiziario eliminerà la necessità delle ricorrenti leggi particolari e darà — com'è giusto — ai magistrati condizioni di certezza circa i loro diritti e i loro doveri e porterà (credo ed auspico) anche ad affrontare e risolvere il problema giuridico e morale della responsabilità del magistrato, nonché quello del magistrato elettivo di cui all'articolo 106 della Costituzione.

Allo stato attuale delle cose si impone, peraltro, la discussione del progetto di legge in questione ed io mi dichiaro favorevole alla sua approvazione. In parte ne ho detto le ragioni quando, incidentalmente, ho riconosciuto che con esso viene rispettato il principio posto dal terzo comma dell'articolo 107 della Costituzione. Dichiaro di condividere, nella sostanza, le motivazioni a favore del provvedimento esposte dal relatore, onde preannunciare il mio voto favorevole.

SPAGNOLI. All'inizio del dibattito su questo disegno di legge che reca alcune modifiche all'ordinamento giudiziario, non possiamo non rilevare (come ha già fatto il collega Felisetti) con profonda amarezza che affrontiamo ancora una volta un aspetto limitato della riforma di tale ordinamento, senza che le normative proposte vengano collocate in un quadro organico e coerente di modifica relativa all'intera materia o quanto meno alle parti più importanti e qualificanti di essa.

Credo che se fossero in funzione certe strutture elettroniche che ci sono state promesse per una maggiore funzionalità di questo Parlamento o se potessimo fare una ricerca su tutti quanti gli ordini del giorno votati approvati e accettati dal Governo durante varie legislature in materia di riforma dell'ordinamento giudiziario, potremmo avere una enorme massa di documentazione parlamentare che dimostrerebbe, però, come certi impegni e raccomandazioni — accolti dal Governo — siano rimasti completamente inevasi per lunghi anni.

Ricordo ancora che erano state nominate al riguardo delle commissioni di studio, una presieduta dall'ex presidente della Corte di cassazione, Tavolaro, e un'altra dal professor Sabatini, le cui conclusioni sono rimaste sempre ignote al Parlamento.

Mi auguro vivissimamente che questo Governo, anche in relazione alla posizione che il ministro Zagari ha assunto ripetutamente sia davanti al Parlamento sia al congresso di Torino indetto dall'Associazione nazionale magistrati, voglia supplire il più rapidamente possibile a queste gravissime lacune.

Questo vogliamo ricordare e sollecitare, nel momento in cui affrontiamo delle modifiche settoriali e parziali sull'ordinamento giudiziario. Chiediamo quindi all'onorevole Zagari non solo di ripetere un generico proposito, da aggiungere alle numerose liste di promesse inevase, ma di assumere impegni concreti che indichino, almeno per grandi linee, gli orien-

tamenti generali di riforma sui quali questo provvedimento deve collocarsi se non vuole apparire come una normativa del tutto settoriale e intesa più a soddisfare pressioni e interessi corporativi che ad anticipare una riforma veramente generale.

Riteniamo di poter concordare con quanto affermato dal ministro in altra occasione, e cioè che « ogni riforma parziale deve essere concepita come una anticipazione delle più generali riforme che si devono attuare non appena ne siano maturate le condizioni ». Non v'è dubbio che le condizioni per una riforma generale sull'ordinamento giudiziario, quanto meno per larghi capitoli di esso, siano mature e che non siano più necessari studi o ricerche, ma solo scelte politiche coraggiose ed avanzate.

Sull'urgenza di questa riforma mi rifaccio alle affermazioni dell'onorevole Felisetti, non solo per quanto riguarda precise prescrizioni costituzionali rimaste inevase e relative alla attuazione del titolo IV della legge fondamentale dello Stato, ma anche per quanto concerne il fatto che oggi ogni riforma di diritto sostanziale e processuale postula una riforma generale dell'ordinamento giudiziario. Se a ciò non provvedessimo urgentemente (così come al potenziamento delle strutture), rischieremo non solo di vanificare la riforma, ma di creare tensioni e di offrire alibi a chi non vuole le riforme, a chi cerca appigli per agitazioni contro il Parlamento e le forze politiche democratiche.

Si rifletta per un istante a ciò che significa la riforma del diritto di famiglia (e ai suoi collegamenti con la riforma dell'ordinamento giudiziario) in ordine alle esigenze di istituire sezioni specializzate, il giudice di pace, strutture nuove, o a ciò che potrà significare una nuova procedura penale in relazione alla funzione del pubblico ministero, alla struttura della corte di assise; sono tutti nodi che troveremo ogni qual volta si affronteranno provvedimenti che rimandano alla riforma dell'ordinamento giudiziario. E soprattutto ricollegiamoci al significato del problema della riforma dei codici sostanziali e processuali in ordine al principio della responsabilità del magistrato. Certamente oggi ci accingiamo ad attuare delle riforme estremamente interessanti, ma che richiedono una modifica sostanziale del sistema delle responsabilità del magistrato. Anche il provvedimento in discussione conduce necessariamente, se deve mantenere i suoi contenuti informativi e privilegiarli rispetto ad altri contenuti di carattere indub-

biamente ambiguo che in esso sono presenti, ad interventi immediati di riforma, di cui taluni parziali ed anticipatori, dell'ordinamento giudiziario.

Non per una generica polemica contro lo immobilismo, i ritardi, le carenze, l'esame del merito di questo provvedimento deve essere necessariamente preceduto da alcune note che si riferiscono alla capacità di riforma dell'ordinamento giudiziario. Infatti, solo provvedendo rapidamente alla necessaria integrazione di questo disegno di legge in una più ampia riforma, solo rispondendo immediatamente alle esigenze che questo progetto di legge pone, esso può essere considerato favorevolmente e i suoi contenuti indiscutibilmente riformatori assumono non solo un valido rilievo, ma effetti positivi e tali da ridurre sensibilmente la portata di talune soluzioni in esso contenute, di finalità certo ambigua.

Noi abbiamo sempre avvertito, onorevoli colleghi, in modo positivo il fatto che questo provvedimento costituisce uno strumento valido per il superamento della concezione burocratica della magistratura, fondata sui due pilastri della carriera e della gerarchia; perciò abbiamo ritenuto e riteniamo che esso costituisca un passo avanti per il raggiungimento dell'indipendenza interna del magistrato e per l'attuazione del principio costituzionale secondo cui i magistrati si distinguono tra di loro solo per le funzioni. È noto che l'ordine giudiziario è stato sempre considerato sulla base di una struttura gerarchica, e che tale struttura gerarchica piramidale è stata ereditata da ordinamenti giudiziari preesistenti. Ricordiamo bene che la conquista dell'indipendenza interna ed il superamento della concezione burocratica e piramidale sono stati e sono da tempo gli obiettivi per i quali si muovono e si battono non solo le associazioni dei magistrati, ma anche le altre forze democratiche; ricordo che proprio su questo terreno avvennero gli scontri e le lacerazioni più aspre all'interno della magistratura. Ricordo il modo in cui fu portato avanti l'impegno unitario delle varie forze politiche democratiche per rompere il principio dello sbarramento, con la « legge Breganze » sulla nomina dei magistrati di appello.

Se oggi facciamo una valutazione di quella legge, non possiamo non sottolinearne gli aspetti positivi, anche se relativi, in quanto quella riforma ha operato soltanto marginalmente, con effetti che potevano essere più positivi, perché i condizionamenti sono rimasti, anche se portati su un altro terreno, con altri

strumenti, proprio perché ci si è inseriti su un ceppo di ordinamento giudiziario che è rimasto sostanzialmente inalterato. Quindi la rottura del principio burocratico ha operato soltanto marginalmente ed ha scalfito solo in parte questa struttura.

Il sistema attuale, per quanto riguarda le promozioni, è assurdo, illogico, e lo si è detto ripetutamente; il relatore lo ha sottolineato; i dibattiti avvenuti alla Camera nella passata legislatura ed in questa legislatura al Senato lo hanno dimostrato nel modo più lampante. Gli aspetti negativi del sistema attuale sono stati puntualmente sottolineati. Sappiamo che cosa significa la promozione soltanto sulla base dei titoli, delle sentenze, senza una valutazione della personalità del magistrato e della sua attività globale; è il malvezzo delle cosiddette belle sentenze, l'esaltazione del formalismo giudiziario, della conservazione dottrinarie, dell'accademismo; nel contempo rappresenta una netta tendenza al conformismo in relazione al presumibile atteggiamento del magistrato che valuterà questi titoli.

Sappiamo infatti che oggi chi paga di più sono i giudici impegnati, i più seri; vorrei ricordare i giudici impegnati contro l'eversione fascista, che non avranno tempo di fare delle bellissime sentenze, o i giudici impegnati nei processi sui rapporti di lavoro, che non avranno né il tempo né il modo di prepararsi dei titoli. Ma soprattutto vorrei richiamare l'esigenza della rottura di questo sistema, per il quale la valutazione del magistrato deve avvenire sulla base di una ripetizione formale di concetti giuridici.

Nel diritto di famiglia il magistrato deve decidere secondo motivi di equità, sulla base di una valutazione concreta di situazioni reali, di accertamenti che avvengono con strumenti nuovi, ad esempio gli assistenti sociali. Che cosa può significare il sistema delle belle sentenze, dei bei titoli? Come potranno procurarsi, se non attraverso soluzioni artificiose e fasulle, questi titoli necessari per la promozione? Ecco la disparità, che va tutta a scapito di una valutazione globale e completa dell'attività vera del magistrato. Senza parlare della commissione giudicatrice, di cui sono stati giustamente rilevati i limiti di costituzionalità; la sua composizione (il primo presidente della Corte di cassazione e quattro magistrati di cassazione, di cui due incaricati di uffici direttivi superiori) ci dice che prevalgono determinati criteri, che attengono soprattutto alla preparazione vista solo dal punto di vista teorico, quindi ad una preparazione

spesso fittizia. E soprattutto si realizza in tal modo una cooptazione al vertice, un sistema inteso a mantenere comunque il potere, un centro di potere; la normativa vigente appare dunque incostituzionale, offrendo uno strumento che tende al consolidamento della struttura gerarchica, strumento la cui importanza credo non sfugga a nessuno.

Ecco quindi il superamento di questo metodo ed il deferimento al Consiglio superiore della magistratura, in modo diretto e non delegato, della decisione sulla nomina a magistrato di cassazione, sulla base di una considerazione che riguardi non solo la preparazione e la capacità teorica, ma anche l'attività concreta del magistrato. Questo rappresenta un fatto positivo, che vogliamo sottolineare come elemento qualificante del disegno di legge in discussione.

Tuttavia non possiamo non rilevare come questo provvedimento apra problemi che devono essere immediatamente affrontati e risolti. I problemi fondamentali sono due; l'accesso in Cassazione, cui abbiamo accennato in precedenza, e la responsabilità del magistrato. La domanda è la seguente: chi dei tanti magistrati di cassazione, che dovrebbero essere qualificati tali in base a questa legge, andrà effettivamente in Cassazione? Va detto subito che io non mi scandalizzo per il fatto che un complesso di magistrati di cassazione continui a svolgere le funzioni di pretore o di giudice di appello o di tribunale: direi anzi che, addirittura, dal conseguimento di quella qualifica, deriverà semmai un incentivo ad un maggior impegno nello svolgimento dell'attività, ad una maggiore laboriosità e sensibilità. Il conseguimento della qualifica superiore non dovrà più essere considerato come uno strumento di distinzione, come una pretesa di acquisizione di sinecure ovvero di posizioni di direzione.

Se noi crediamo davvero — e sarebbe sciocco e banale rispondere a queste nostre osservazioni con battute che poi tradirebbero un profondo qualunquismo — al ruolo che ha la magistratura nel nostro ordinamento, se crediamo davvero che le funzioni del giudice cosiddetto superiore non siano affatto maggiori né in estensione né in contenuto di quelle del cosiddetto giudice inferiore (e tantomeno comprensive delle sue attribuzioni), se crediamo che le funzioni di un pretore o di un consigliere di corte d'appello siano ugualmente rilevanti per la società o per il cittadino rispetto a quelle di un consigliere di cassazione, non vediamo nulla di anormale nel fatto che

un magistrato di cassazione continui a svolgere funzioni di consigliere di corte d'appello o di pretore: ciò significa semmai che per la qualica ottenuta la sua attività potrà più ancora essere sottoposta a controllo, a verifica e che egli dovrà dimostrarsi degno di essa. Il prestigio e la considerazione non discenderanno più dal potere o dal grado, ma dal modo con il quale il magistrato di cassazione svolgerà la sua attività. Il problema, d'altra parte, non è nuovo e tantomeno è questo — ne parliamo anche in sede di esame della « legge Breganze », che, secondo me, ha determinato un appiattimento dal punto di vista della laboriosità — poiché esso sta nell'accesso alla Cassazione, che deve essere disciplinato, se non vogliamo aggravare una situazione che oggi consideriamo insoddisfacente.

PRESIDENTE. Onorevole Spagnoli, la prego di sintetizzare la restante parte del suo intervento, perché per disposizione della Presidenza della Camera, dovremo tra breve sospendere la seduta.

SPAGNOLI. Sto per finire, onorevole presidente. Dicevo che il problema sta nello accesso alla Cassazione. Cosa dice il disegno di legge in proposito? Che si andrà in Cassazione in relazione alle vacanze ivi esistenti, su richiesta e secondo l'ordine di collocamento in ruolo. Ciò significa che vi andranno i più anziani e che, di conseguenza, si verificheranno un invecchiamento ed una cristallizzazione della suprema Corte, restando la possibilità di una sostanziale cooptazione. Questa è la lacuna più grave del provvedimento, cui occorre porre rimedio al più presto. D'altra parte, anche nella scorsa legislatura le proposte di legge presentate, ma poi decadute per l'anticipato scioglimento delle Camere, cercarono di correggere questo difetto attraverso l'applicazione del principio della rotazione, che si rivela estremamente utile anche nel momento attuale, unitamente a quello che prevede la regolamentazione legislativa dell'accesso dei magistrati laici alla Cassazione.

Potremmo perciò considerare come interlocutoria la norma che ci accingiamo ad approvare, riservandoci di arrivare ad una nuova regolamentazione in un secondo tempo. Provvederemmo in tal modo a porre le basi di una seria riforma della Cassazione, per lo meno delle sue strutture, rompendo quelle chiusure e quelle tendenze alla creazione di centri di potere che vengono da più parti denunziate. Il provvedimento, infatti, così

com'è, scalfisce soltanto il problema e, se non si interviene immediatamente, rischia di complicarlo. Non possiamo perciò attendere la riforma dell'ordinamento giudiziario e, se si è fatto un provvedimento di anticipo, occorre farne un altro per affermare il principio della rotazione.

Anche in questo senso noi attendiamo una presa di posizione, una dichiarazione di disponibilità da parte delle altre forze politiche e del Governo, poiché è necessario ridurre la impressione che si stia approvando una legge a carattere prevalentemente limitato e corporativo.

Innegabilmente, accanto a questo problema, se ne pongono degli altri, quali, ad esempio, quello del reclutamento, del superamento dei criteri dottrinali e, soprattutto, della responsabilità del giudice.

Nel momento in cui si esalta la sua funzione e si prescinde dall'elemento della sua mera preparazione dottrina, fondandosi sulla valutazione globale del modo con il quale esercita la sua attività, ci si pone il problema della responsabilità del giudice. Noi vogliamo che il magistrato sia un giudice e non un burocrate, perché sappiamo che un elemento caratteristico della burocrazia è la sostanziale irresponsabilità. E quando invece si esaminano le decisioni adottate dal Consiglio superiore della magistratura in materia disciplinare (è stato raccolto in volume il massimario delle decisioni adottate sino al 31 dicembre 1971 dalla sezione disciplinare di quel consesso) ci si accorge che anche le più gravi carenze ed omissioni dei doveri d'ufficio vengono punite soltanto in rari casi. Occorre dunque affermare la responsabilità del magistrato non solo per i fatti esterni, ma anche per le omissioni, per i ritardi, per gli errori commessi, per le disapplicazioni della Costituzione.

Noi perciò riteniamo il provvedimento positivo solo se lo consideriamo interlocutorio, richiedendo esso un'immediata interpretazione per quanto attiene alla rotazione e alla responsabilità del giudice e solo in quanto costituente un primo approccio verso l'intera riforma dell'ordinamento giudiziario. In questo senso chiediamo al Governo una risposta, una precisazione circa i suoi intendimenti, per poter aver fiducia negli effetti positivi della riforma e per poter ridurre gli effetti di alcune norme ambigue che il disegno di legge contiene.

Non ci persuadono, infatti, per un verso le norme concernenti il conseguimento della

idoneità alle funzioni direttive superiori, con attribuzione del relativo trattamento economico, e, per l'altro, le norme che disciplinano il concorso per esami. Le prime sono state introdotte nel vecchio testo dal Senato e rivelano il cedimento a pressioni e a spinte che per il vero non hanno molto a che vedere con tutta la struttura ed impostazione del provvedimento; le seconde perpetuano il sistema della rielezione per un periodo non giustificato né dalle aspettative di chi si è preparato agli esami, né da quelle di un'approvazione dell'ordinamento giudiziario, almeno nel corso di questa legislatura.

Questi aspetti rendono certamente assai più ambiguo il disegno di legge in discussione e lo inquinano di sospetti di corporativismo che lo stesso relatore ha ricordato.

Tuttavia, gli aspetti da noi criticati, le riserve che abbiamo sottolineato, non ci impediscono — soprattutto se interverranno precisi impegni da parte del Governo e delle forze della maggioranza su provvedimenti integrativi di quello di discussione o comunque di anticipazione parziale della riforma dell'ordinamento giudiziario — di ritenere che l'acquisizione del superamento della carriera e del principio selettivo e burocratico costituisce un apprezzabile successo che deve essere rapidamente assicurato.

Per questa ragione abbiamo chiesto e chiediamo che si giunga ad una sollecita approvazione del testo che ci viene trasmesso dal Senato, nonostante le carenze e le ambiguità di esso.

La nostra valutazione sul disegno di legge è perciò coerente con quella che abbiamo sostenuto e portato avanti fin dalla scorsa legislatura (e in questa nel corso del dibattito svoltosi al Senato). Ciò ci preme dire soprattutto in relazione allo stato di confusione, di illusioni ed anche di pressioni che si sono determinate attorno a questo progetto di legge.

Riteniamo che alcuni recenti atteggiamenti assunti dai magistrati romani costituiscano fatti gravi e preoccupanti che devono essere attentamente considerati. Non si può infatti nemmeno lontanamente ammettere il ricorso a forme di pressione e di intimidazione che si fondino sulla non applicazione di riforme volute dal Parlamento. Avremmo valutato più positivamente una pressione relativa alla necessità di una pronta attuazione delle riforme per l'abolizione dei reati fascisti, per l'adozione di un nuovo codice di procedura penale e di un nuovo ordinamento penitenziario. Co-

munque non possiamo non rilevare positivamente che il comunicato dell'Associazione nazionale dei magistrati ha, sia pure in parte, reso più tranquilla la situazione per quanto attiene al reale contenuto della manifestazione di giudici romani.

Dobbiamo riaffermare la piena autonomia del Parlamento e auspicare che le posizioni irresponsabili emerse siano condannate dalla stragrande maggioranza degli stessi magistrati. Ma dobbiamo nel contempo fare il nostro dovere di fronte ad un disegno di legge che ci giunge dall'altro ramo del Parlamento e che è all'esame del Parlamento dalla scorsa legislatura, attraverso vicende che hanno destato profonde perplessità. Ognuno deve dire la propria opinione con franchezza, ma si deve anche giungere ad una decisione.

Credo che in questo settore così tormentato della vita del nostro paese occorra, in questo momento, un comportamento di piena responsabilità da parte della magistratura, comportamento che rappresenti un contributo determinante di stimolo per le riforme e per la gestione di queste; ma occorre altresì un profondo senso di responsabilità ed una forte volontà politica da parte del Governo e del Parlamento per superare inerzie, errori, cristallizzazioni e per finirla con una politica legata a gruppi di interessi. Solo facendo andare avanti le riforme si batteranno lo spirito corporativo, le frantumazioni, gli interessi di gruppo e non si lascerà spazio ad agitazioni irresponsabili.

Per questi motivi e nella misura in cui tale provvedimento apparirà — in relazione alle dichiarazioni del Governo — come una reale anticipazione di una riforma, che vogliamo prossima, dell'ordinamento giudiziario, il gruppo comunista intende esprimere una valutazione positiva sul provvedimento in questione e insistere per una sua rapida approvazione.

MANCO. Onorevole presidente, penso che sarebbe opportuno conoscere il parere del Consiglio superiore della magistratura sul disegno di legge in discussione.

PRESIDENTE. Prego il ministro della giustizia di comunicare il testo di tale parere alla Commissione, nella prossima seduta.

ZAGARI, *Ministro di grazia e giustizia.* Senz'altro.

PADULA. Vorrei che il relatore o il Governo ci fornissero, nella prossima seduta, i

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 22 NOVEMBRE 1973

dati relativi al numero esatto dei magistrati che nei primi tre anni dall'entrata in vigore del provvedimento verrebbero a conseguire la nomina a magistrato di cassazione o il conferimento degli uffici direttivi superiori, nonché l'onere finanziario che comporterebbe il disegno di legge ove venisse realizzata la parificazione del trattamento economico dei magistrati di cassazione a quello del livello di funzione *B* dei dirigenti dell'amministrazione statale.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,10.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*
Dott. **GIORGIO SPADOLINI**

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO