

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

27.

SEDUTA DI MARTEDÌ 27 NOVEMBRE 1973

PRESIDENZA 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)	341
PRESIDENTE	341, 348, 354
LOSPINOSO SEVERINI, <i>Relatore</i>	342, 354
MACALUSO ANTONINO	341, 342, 343
MANCO	352, 354
MUSOTTO	344, 346
REALE ORONZO	343, 344, 345, 346, 347 348, 351, 352
SPAGNOLI	345, 354
SPERANZA	350, 351
ZAGARI, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	347

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.

Proseguiamo nella discussione sulle linee generali, aperta nella scorsa seduta.

MACALUSO ANTONINO. Nel sottolineare che le critiche fin qui avanzate nei confronti del disegno di legge in discussione sono determinate dalla mancata riforma dell'ordinamento giudiziario, vorrei richiamarmi ad un antecedente, e precisamente alla « legge Breganze », che costituisce un precedente in tal senso. Se, cioè, consideriamo sufficiente la preparazione dei magistrati nell'espletamento delle loro funzioni giurisdizionali, non pos-

La seduta comincia alle 17,30.

SPERANZA, *Segretario f.f.*, legge il processo verbale della seduta precedente.
(È approvato).

siamo certamente impedir loro una progressione di carriera, tanto più che la colpa della mancata riforma dell'ordinamento giudiziario non è imputabile ad essi ma, semmai, ad un insieme di circostanze, verificatesi anche nelle passate legislature, che non hanno dato tempo al legislatore di provvedere come avrebbe dovuto.

Le pressioni della categoria a favore del provvedimento, inoltre, non possono ritenersi in questo caso lesive dell'autonomia del Parlamento — come taluno vuol ritenere — bensì mi sembra che una volta tanto questa presa di posizione possa beneficiare di attenuanti.

LOSPINOSO SEVERINI, *Relatore*. Sarebbe meglio parlare di « superattenuanti ».

MACALUSO ANTONINO. Una volta avvenuta l'assegnazione del disegno di legge in sede legislativa mi sembra assolutamente naturale ed umano (perché in fondo i magistrati sono pur degli uomini, con tutti i loro problemi, le loro aspirazioni e richieste) che la categoria, vista la sollecita approvazione da parte del Senato, richieda un rapido esaurimento dell'*iter*.

Volevo perciò far presente che non si è trattato di soccombere a certe proteste qui ritenute violente, né di rinunciare al diritto di decidere come e quando debba essere approvata una legge da parte del Parlamento, ma non possiamo non recepire la richiesta di rispettare anche qui l'*iter* che si è svolto al Senato. Altrimenti l'assegnazione del disegno di legge in sede legislativa non avrebbe avuto senso, né in questo ramo del Parlamento né i lavori avrebbero potuto svolgersi in Assemblea sia qui che là. Questo non si è fatto. Una volta che si è iniziato un *iter* legislativo occorre arrivare ad una qualsiasi determinazione dei due rami del Parlamento.

Occorre considerare che la nuova disciplina, in definitiva, si fonda su pochi principi che in parte modificano il regime vigente: in primo luogo la valutazione per la nomina a magistrato di cassazione viene sottratta alla commissione di scrutinio per essere affidata direttamente al Consiglio superiore della magistratura. Inoltre, la valutazione ai fini della nomina non si esaurisce con l'esame di poche sentenze; con questa nuova normativa si postula un giudizio globale. Non avrà nessuna importanza che un giudice istruttore abbia fatto molte sentenze, in un

mese, intorno ad un solo caso (per esempio circa questioni di infortunistica per le quali si configurino i reati previsti dagli articoli 590 e 640 del codice penale, per citare solo le ipotesi più comuni).

Con il sistema degli scrutini di esame si riteneva che ci dovesse essere il vaglio delle capacità del magistrato; ma anche in questo caso si verrà ad avere un giudizio, globale, sulle capacità tecnico-professionali del magistrato. A questo proposito il Consiglio superiore della magistratura potrà avvalersi di tutti gli elementi in suo possesso o svolgere direttamente apposite indagini; naturalmente, per tale valutazione il Consiglio procederà in base anche ai pareri motivati espressi dai consigli giudiziari.

Verranno nominati magistrati di cassazione i magistrati d'appello che avranno maturato sette anni dalla precedente nomina e che saranno ritenuti idonei in base alla valutazione del Consiglio superiore della magistratura. Nel caso in cui non si avessero posti liberi tali magistrati continueranno a svolgere le precedenti funzioni.

A mio giudizio questo non è un fatto strano poiché oggi abbiamo tanti casi del genere. Non mi sembra quindi che ciò possa rappresentare un ostacolo all'approvazione del provvedimento in questione.

In sostanza a me pare che il progetto di legge, abolendo il sistema degli scrutini di esame, realizzi una adeguata normativa per quanto riguarda il dettato costituzionale della esclusiva competenza del Consiglio superiore in materia di giudizi sul rendimento professionale e quello della possibilità di operare distinzioni tra i magistrati soltanto in base alle funzioni esercitate.

Pertanto l'approvazione del disegno di legge in discussione appare opportuna per una serie di ragioni.

Innanzitutto perché, eliminando un meccanismo di selezione che si è rivelato in pratica privo di efficacia, il provvedimento serve ad adeguare l'ordinamento ad una situazione di fatto già esistente. Quando infatti si dice che la nuova legge aprirà le porte della Cassazione a tutti i magistrati, si dimentica che sin d'ora basta presentare la domanda di partecipazione allo scrutinio per assicurarsi la promozione. Che cosa cambia in definitiva nel meccanismo? Come risulta dall'ultima relazione del Consiglio superiore, più del 90 per cento dei magistrati scrutinati vengono promossi o dalla commissione di scrutinio o dal Consiglio superiore in sede

di revisione. Se abbiamo una prassi e intendiamo codificarla, non è questo l'elemento che può portare alla turbativa di un « andazzo » che allo stato attuale è già acquisito.

Nello stesso tempo, quando si dice che la legge abolirà ogni vaglio effettivo sulla capacità e sull'attitudine del magistrato, non si tiene conto che attualmente l'elemento di valutazione è costituito soltanto da un limitato numero di sentenze, scelte in un breve periodo di tempo e spesso redatte proprio allo scopo di presentarle alla commissione di scrutinio.

Si dice ancora che sarebbe comunque ingiustificata la norma che assicura automaticamente il conferimento dell'ufficio direttivo dopo un numero fisso di anni. Ma questo già ora è un dato di fatto; tutti i magistrati di cassazione conseguono senza eccezioni l'incarico all'ufficio superiore per il solo fatto di avere maturato una certa anzianità, ed è rimasto storico il caso di qualche magistrato che è cessato dal servizio per raggiunti limiti di età senza riuscire a conseguire quella qualifica, non avendo ancora maturato l'anzianità necessaria per essere sottoposto alla relativa valutazione.

Si obietta che con la nuova legge approderebbero in Cassazione soltanto magistrati anziani, già consumati dal lungo esercizio della funzione giudiziaria. A mio avviso sta di fatto che con la modifica dell'attuale sistema la maggior parte dei magistrati continuerà ad esercitare le precedenti funzioni, tranne coloro che si sentiranno capaci di adempiere un impegno così delicato ed importante. Semmai si favorirà una selezione vocazionale dei magistrati e si garantirà, in modo forse migliore di quanto non sia avvenuto nel passato, l'efficace funzionamento della Cassazione. Inoltre l'esclusione di ogni collegamento tra attribuzione degli incarichi ed effettivo conferimento delle funzioni offrirà una possibilità di scelta molto più ampia rispetto a quella oggi esistente e darà al Consiglio superiore gli strumenti idonei per assegnare agli uffici più importanti i magistrati meglio dotati in relazione allo svolgimento di funzioni direttive. Non è nemmeno pensabile il fatto che il progetto di legge possa essere criticato perché recante discrasie rispetto alla regolamentazione delle magistrature speciali. Dirò anzi che la legge 13 ottobre 1969, n. 691, ad esempio, conferisce a certe magistrature speciali (per esempio la Corte dei conti), una sistemazione di maggior vantaggio rispetto alle altre. Su questo dato di fatto l'onorevole Oronzo Reale potrà anche non esser d'accordo.

REALE ORONZO. Ci sono sempre i « provvedimenti-pilota » !

MACALUSO ANTONINO. Un altro dei problemi che volevo far presente è quello relativo alla spesa. Si è parlato di una spesa di 15-20 miliardi: io sono in possesso di alcuni dati in base ai quali la differenza mensile tra lo stipendio iniziale di presidente di sezione della Cassazione e quello di consigliere di Cassazione ammonta a 110 mila lire. Questa cifra, moltiplicata per 357 unità, dà come risultato la somma complessiva mensile di 37 milioni 70 mila lire, cui vanno aggiunti oneri riflessi, calcolati in una percentuale del 20 per cento, per 7 milioni 414 mila lire che, sommati alla precedente cifra, danno un totale di 44 milioni 484 mila lire di maggiore spesa mensile, per quanto concerne le nuove norme sul conferimento degli uffici direttivi superiori.

REALE ORONZO. Onorevole Macaluso, magari l'onere derivante dal disegno di legge ammontasse alla cifra che ha ella citato ! La pregherei comunque di passare i dati agli stenografi, al fine di evitare qualsiasi possibilità di errore.

MACALUSO ANTONINO Certamente, onorevole Reale.

Agli oneri già indicati occorre aggiungere quelli relativi alle nuove disposizioni per la nomina a magistrato di cassazione. A questo riguardo, la maggior spesa mensile, di lire 37.187 per ogni magistrato, va moltiplicata per 2.283 unità e, con l'aggiunta di oneri riflessi nella misura del 20 per cento, si perviene ad un totale mensile di 101.877.405 lire di maggior spesa.

In considerazione comunque di quanto ho brevemente esposto, a lume della documentazione ed anche della preparazione modestissima che ho acquisito prima di prendere la parola (ho voluto cioè essere cosciente di quello che sarà il mio voto), mi pare che vadano respinte le critiche che sono state formulate. Noi riteniamo opportuno che il magistrato, in relazione alla sua ampia responsabilità, possa fruire dei mezzi e degli strumenti che lo pongono nella condizione di espletare onorevolmente il proprio ufficio. Di conseguenza, se anche si ritenga che il magistrato verrebbe a godere di una posizione privilegiata, si deve ugualmente fare in modo che essa sia tale da renderlo indipendente dal bisogno, e da metterlo su di un piedistallo di neutralità, intesa.

non nel senso passivo, ma nel senso di equanimità nei confronti di tutta la tematica che investe la vita sociale. Ben venga quindi l'approvazione di questo disegno di legge, al quale preannuncio il mio voto favorevole.

REALE ORONZO. Credo di aver già esaurito in altra sede l'illustrazione delle ragioni in base alle quali ho creduto di dover rinunciare a presiedere il dibattito per svolgere più liberamente il mio compito di oppositore al provvedimento in discussione. Non credo pertanto di dover ritornare ancora una volta sulle motivazioni di quella decisione — che, non avendo precedenti, può essere considerata anomala — e mi limiterò quindi ad essere uno dei tanti commissari che prende la parola per esprimere la sua opinione.

Debbo però ricordare che allorché dovemmo decidere il momento nel quale tale disegno di legge avrebbe dovuto essere discusso ed approvato, il dibattito non si svolse sull'opportunità o meno di ritardarne l'esame, quanto sull'esigenza di anticiparlo: il che, come i colleghi ricordano, costituì per me motivo d'amarezza, poiché il disegno di legge, che è stato inserito con rapidità e prepotenza all'ordine del giorno, ha acquistato spazio a danno di altri provvedimenti più importanti e più urgenti.

Ciò vuol dire, allora, che questo progetto di legge è nato per correre e che abbiamo bisogno assoluto di una legge che migliori le condizioni economiche dei magistrati, tanto che si è voluto prevedere che essa entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, quasi si trattasse di un provvedimento per riparare i danni del terremoto o per porre rimedio ad altra calamità pubblica, dalla quale sorga un'esigenza improcrastinabile di intervento legislativo.

Io ho sentito in molti ambienti — e nel corso di svariati incontri personali, del resto, l'ho sentito aleggiare anche in quest'aula — un argomento che milita a favore della fretta e di una sollecita approvazione: mi riferisco alla connessione temporale tra le agitazioni dei magistrati e l'entrata in vigore delle nuove norme processuali sulle controversie di lavoro. Sicché, dicevo, ho sentito dire in ambienti molto autorevoli che se non vogliamo compromettere la realizzazione pratica del nuovo processo del lavoro occorre approvare subito il provvedimento relativo ai magistrati.

MUSOTTO. Non è vero !

REALE ORONZO. Onorevole Musotto, ella non conosce i dati ai quali mi riferisco. In separata sede le comunicherò informazioni avute da fonte molto autorevole circa le ragioni per le quali stiamo « correndo ». Naturalmente non voglio dire nulla contro queste ragioni. Del resto si può condividere la « partenza » e non « l'arrivo » di un determinato provvedimento, come succede in questa occasione.

Che cosa rappresenta in realtà questo disegno di legge? Il relatore si è divertito a spiegarci tutte le ragioni; l'onorevole Macaluso ha parlato di una giusta sostituzione del sistema dello scrutinio con quello della valutazione complessiva fatta direttamente dal Consiglio superiore della magistratura. eccetera.

Per conto mio vorrei sottolineare un aspetto che mi pare non debba essere dimenticato. Un brigadiere del corpo degli agenti di custodia per diventare maresciallo deve sostenere quattro o cinque esami; qui invece si vuole adottare un sistema per cui chi abbia superato quel... difficilissimo concorso attraverso il quale si entra in magistratura debba essere considerato « unto del Signore » e fare quindi carriera automaticamente.

Poco fa è stato ricordato il caso della « legge Breganze », che ha dato il via a questo tipo di leggi. Vorrei ricordare che allora si disse che quella legge era indirizzata solo ai giudici di merito e non a quelli di legittimità. L'unico a sollevare obiezioni in quella occasione fu il sottoscritto. Quando l'onorevole Bozzi si fece patrocinatore della legge per i magistrati di merito, durante il dibattito in Commissione affari costituzionali, disse che quella legge doveva essere adottata solo per quella categoria di giudici; e l'attuale Presidente della Repubblica in più recenti, diverse occasioni rilevò che il provvedimento non poteva essere applicato anche per i magistrati di cassazione.

Quando, nella V legislatura, fu presentata la proposta di legge Di Primio ero ministro di grazia e giustizia (ed era quello un progetto di legge ben minore e più tranquillo di quello attuale). Ricordo di aver detto diverse cose in quella occasione. Innanzitutto non avrei mai consentito, come rappresentante del Governo, che la discussione di quel provvedimento avvenisse in Commissione, poiché si trattava di materia relativa all'ordinamento giudiziario, di un aspetto, cioè, fondamentale della vita dello Stato e quindi di un argomento da discutere in Assemblea.

Ricordo di aver ottenuto, in separata sede, l'adesione dello stesso presentatore Di Primo sul fatto che quel progetto di legge poteva considerarsi sufficiente se limitato alla sola parte in cui sostituiva il giudizio del Consiglio superiore al sistema delle commissioni di scrutinio, in quanto tali commissioni promuovevano i magistrati nell'80-90 per cento dei casi, con un successivo giudizio di revisione, affidato al Consiglio superiore, che produceva ulteriori promozioni per un 3 per cento circa di magistrati. In pratica già « passavano » tutti, si poteva quindi non opporsi al cambiamento del sistema.

Queste cose sono andate a dirle a quel congresso degli avvocati di Perugia, dove ho ascoltato la relazione De Luca su questa materia. Sono andato a quel congresso per difendere la nuova procedura relativa alle controversie di lavoro, perché lì si sosteneva, invece, che questa nuova procedura offende la dignità e i diritti degli avvocati in quanto li riduce a niente. Ho sostenuto che tale procedura non deprime, ma esalta le funzioni dell'avvocato; il caso dell'avvocato che scrive e manda la comparsa dattilografata è ben differente dall'avvocato che va a discutere la causa, pronto al dibattito con argomenti che incidono più direttamente sulle sentenze che debbono essere immediatamente pronunziate.

Come ho già detto mi sono trovato di fronte a questa altra relazione del professor De Luca, riguardante i magistrati. Queste cose le dico non solo per i colleghi che sono interessati a questo argomento, ma anche per dimostrare che i problemi relativi al provvedimento oggi in discussione sono altri che non quelli (commissione di scrutinio o Consiglio superiore) che sono stati fino ad ora indicati. A mio avviso è opportuno abbandonare questa strada, anche se mi dispiace per la fatica fatta dal relatore. Perché si vuol perdere tanto tempo e intelligenza per dimostrare che questo provvedimento consiste nella semplice sostituzione del sistema delle commissioni di scrutinio con il giudizio del Consiglio superiore? Questo disegno di legge è nato da ben altre cose. Ci sono tre grossi problemi che dobbiamo esaminare: il primo relativo alla diversa velocità di progressione nel conseguimento delle funzioni superiori; il secondo, la istituzione del ruolo aperto; il terzo, il costo e la relativa copertura finanziaria.

Perché, se tutto si riduce alla questione della valutazione, che deve essere globale, si abbassa il limite da nove a sette anni per diventare, da magistrato di appello, magistrato

di cassazione? Si tratta di una questione su cui nessuno si è soffermato. Se si tende a ringiovanire l'organico, occorre anche anticipare l'età di collocamento a riposo dei magistrati.

SPAGNOLI. Bisognerebbe farlo.

REALE ORONZO. Voi vi rifugiate sempre nell'avvenire!

SPAGNOLI. Siete voi che appartenete alla maggioranza e fate parte del Governo.

REALE ORONZO. Ma voi siete forti, come state dimostrando in questa circostanza.

Quanto al problema dei ruoli aperti, cominciamo a togliere di mezzo l'argomento della « legge Breganze ». In tutte le carriere di questo mondo vi sono determinati sbarramenti; con quella legge abbiamo stabilito che i giudici di merito, di pretura, di tribunale e di corte d'appello, debbano appartenere ad un ruolo unico, all'interno del quale la progressione deve essere basata soltanto sull'anzianità. Nel caso in discussione vi possono essere altrettante ragioni per adottare i ruoli aperti, ma non discendono dal fatto che si è adottato questo sistema per i giudici di merito. Nessuno ha voluto parlare di questo argomento, eppure tutti lo conoscono. Stiamo creando migliaia di nuovi magistrati di cassazione (poi passeremo alle cifre, che saranno più meditate di quelle molto labili fornite dall'onorevole Macaluso) e centinaia e centinaia di presidenti di sezione della Cassazione, cioè di appartenenti a quel ruolo per entrare nel quale una volta occorreva una deliberazione del Consiglio dei ministri. È una rivoluzione, anche se non una rivoluzione rossa di cui voi siete esperti!

Onorevole Spagnoli, ella che è stato sensibile a questo problema, può affermare che si tratta di realizzare la Costituzione? A mio giudizio si tratta piuttosto di un capovolgimento del principio costituzionale, perché nell'articolo 107, terzo comma, della Costituzione è scritto che i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni. In questo caso, invece, la qualifica di un magistrato (consigliere di Cassazione, presidente di sezione) non significherà più che quel magistrato esercita una funzione corrispondente, ma solo che ha quel grado e che percepisce quello stipendio. Tutti i magistrati quindi si distingueranno unicamente per grado, non per funzione; li distingueremo soltanto in con-

creto per funzione, sapremo che quel tale è addetto alla Cassazione...

MUSOTTO. Non è quella la funzione. Parrebbe un argomento suggestivo, ma non lo è.

REALE ORONZO. Poiché è convinto che sia un argomento inconsistente, non si preoccupi di confutarlo subito! La verità è che stiamo facendo una legge per la quale non vi saranno altre distinzioni se non per gradi di carriera, anziché per funzioni, e la funzione la conosceremo volta per volta, quando sapremo a quale funzione è addetto ogni singolo magistrato e a quale grado corrisponde.

Non dico queste cose per futilità, in un momento in cui più o meno si conoscono le opinioni dei singoli commissari, le dico con piena convinzione, sottolineando che merita una certa riflessione. Altrettanta riflessione merita, da parte della maggioranza e dell'opposizione, il fatto della fatale propagazione di questo sistema, e al riguardo non dobbiamo farci illusioni. Ho sentito assumere in altre sedi, onorevole Zagari, propositi coraggiosi di resistenza, eccetera; è facile distinguere, differenziare il magistrato dagli appartenenti ad altre carriere, per dire che la selezione deve essere fatta in modo diverso. Ma se il ruolo è aperto per diventare presidente di sezione della Cassazione, non vi è alcuna ragione perché lo stesso non accada nelle altre carriere per arrivare al grado di direttore generale.

Tra qualche tempo andremo a rileggere queste cose nel resoconto stenografico, ed avremo la sola soddisfazione di averle dette a tempo.

Ho ascoltato con molta attenzione gli interventi degli onorevoli Felisetti e Spagnoli. Se me lo consente la cordialità dei nostri rapporti, vorrei ripetere quello che ho detto subito, cioè che ho visto aleggiare l'ombra di Gennaro Escobedo, inventore della formula delle sentenze suicide. L'onorevole Felisetti ha rilevato che questo disegno di legge nasce dall'agitazione dei magistrati, ma non ha parlato molto del suo contenuto. L'onorevole Spagnoli invece ha affermato che il provvedimento presenta aspetti ambigui, che avremo una cristallizzazione dei magistrati di cassazione; ha aggiunto che non lo persuade il metodo di promozione a presidente di sezione della Cassazione introdotto al Senato, in quanto desta sospetti di corporativismo. Se mi è consentita un'espressione romanesca: m'ha detto un prospero! È soltanto un pic-

colo neo, oppure sono i quattro quinti del provvedimento che egli demolisce nel momento in cui arriva alla conclusione che bisogna approvarlo?

Io mi aspettavo, onorevole Spagnoli, che ella dicesse: l'hanno introdotta abusivamente, questa progressione automatica per i presidenti di sezione della Cassazione, che sa di corporativismo; perciò aboliamola, emendando il progetto di legge. Invece ella ha sottolineato l'opportunità di approvare il provvedimento. Che cosa giustifica il suo atteggiamento? Ella ha detto — ed io l'ho sentito anche in altra sede — che bisogna guardare alla filosofia del disegno di legge, in quanto esso costituisce un'anticipazione della riforma dell'ordinamento giudiziario. Vorrei qui ricordare con quale altra filosofia il Governo presentò la materia il 4 luglio 1972. L'onorevole Andreotti, allora Presidente del Consiglio dei ministri, nel corso delle dichiarazioni programmatiche, ebbe a dire: « Il Governo non è favorevole ad un automatismo che appiattisca qualitativamente le magistrature e si riserva di presentare concrete proposte per la selezione dei giudici, la gerarchia delle funzioni, la responsabilità del magistrato, la revisione delle circoscrizioni, la edilizia giudiziaria e la modernizzazione dei servizi ». Dopo di che ha presentato questo disegno di legge. Ciò vuol dire che non è stata la filosofia, ma qualche altra ragione a far maturare nel Governo il proposito di presentare il disegno di legge, il quale, senza quest'altra ragione, non solo sarebbe stato assai diverso, ma « regressivo », secondo la comune opinione, rispetto alla situazione attuale.

E davvero, onorevole Spagnoli, si anticipa in questo modo la riforma dell'ordinamento giudiziario? Ella ha ragione; questo è un discorso che abbiamo fatto a parti contrapposte quando sono stato ministro della giustizia. Una volta che un sistema di questo genere viene introdotto nella nostra legislazione, non lo si scardina più, neanche con le ruspe (forse voi, colleghi comunisti, ci arriverete un giorno con un regime autoritario, ma la... imbellè democrazia non può tornare indietro).

Passo ora a considerare l'aspetto finanziario. Vorrei osservare che, secondo uno studio che credo appartenga al Ministero della giustizia, nel 1973 verrebbero conferite, in virtù della nuova normativa, 1.874 ulteriori nomine a magistrato di cassazione e 293 ulteriori nomine a presidente di sezione della Cassazione. Il ministro mi corregga se sbaglio.

ZAGARI, *Ministro di grazia e giustizia*. Al 30 novembre 1973 si prevede che vengano nominati, in virtù del provvedimento in discussione, 2.283 magistrati di cassazione; le funzioni direttive sarebbero invece attribuite a 337 magistrati.

REALE ORONZO. Vorrei chiedere al ministro se nel calcolo è stato tenuto conto degli effetti derivanti dall'articolo 14 del provvedimento, il quale dispone che « sono anticipate ai soli effetti giuridici, di quattro anni e sei mesi, e comunque non oltre il 31 dicembre 1959, le nomine a magistrato di cassazione conferite ai sensi delle disposizioni di cui alla legge 4 gennaio 1963, n. 1 ». In base a tale disposizione i 293 presidenti di sezione, cui accennavo prima, diventerebbero 481. Per quanto riguarda il 1973 la spesa dovrebbe ammontare a 1.765 milioni di lire; a tale somma vanno però aggiunti gli oneri derivanti dalla retroattività degli effetti economici prevista dal secondo comma dell'articolo 7 del disegno di legge, la cui entità non sono in grado di specificare perché non conosco i criteri di calcolo, né mi interessa « fare il ragioniere ». Tanto meno ho voluto ricorrere all'ausilio di esperti, per quanto qualcuno possa pensare che sono andato a farmi consigliare da altri in materia finanziaria.

Per il 1974, sempre in virtù del provvedimento in discussione, si avrebbero 95 ulteriori nomine a presidente di sezione della Cassazione e circa 500 nomine a magistrato di cassazione; per il 1975, ancora 95 nomine a presidente di sezione e circa 500 a magistrato di cassazione; e per il 1976, 76 più 27 a presidente di sezione e sempre 500 circa alla qualifica inferiore (questa cifra è approssimativa).

E veniamo ora per un momento al problema della copertura, sebbene non sia solito sollevare questioni del genere. Poi chiederò al Governo ed al relatore di spiegarmi che cosa significa, all'articolo 7, l'espressione: « Salvo quanto disposto dal successivo articolo 20 », il quale, riferendosi alle nomine agli uffici direttivi superiori, non vedo come possa essere inquadrato nell'ambito dell'articolo 7, che si riferisce alla nomina a magistrato di cassazione. Tra l'altro vedremo se il provvedimento possa restare inalterato, con questa particolarità incomprensibile.

Per quanto riguarda la copertura, è stato accantonato in bilancio la cifra di un miliardo per il 1974, mentre la spesa — secondo i miei calcoli — dovrebbe essere di circa 2

miliardi 700 milioni. A questo proposito desidero porre un quesito. Dovendo approvare questo provvedimento, che comporterebbe per il 1974 una spesa superiore a quella prevista in bilancio, e che non reca alcuna esplicita indicazione per la copertura della spesa per l'anno 1974, occorre sentire nuovamente il parere della V Commissione (bilancio)?

Ci sono poi altre questioni che, pur separate da questa, dovranno essere esaminate in connessione sempre con la copertura finanziaria. Mi riferisco al comunicato dell'Associazione nazionale magistrati relativo alla rivalutazione degli stipendi dei magistrati stessi. Si tratta cioè di una questione concretamente posta davanti a noi. Quando nel 1969 fu discusso il trattamento economico dei magistrati si escogitò il sistema di aggancio delle retribuzioni dei consiglieri di Cassazione a quelle dei direttori generali, graduando poi sullo stipendio di consigliere di Cassazione quello delle altre categorie di magistrati. Essendo state varate nel frattempo le leggi sul riassetto delle retribuzioni per i dipendenti dell'Amministrazione dello Stato (mi riferisco in particolare al provvedimento sulla dirigenza) si ha come conseguenza la richiesta di un adeguamento avanzata dai magistrati. Tale adeguamento è richiesto relativamente alla categoria B) dei livelli di dirigenza (prefetti di prima classe) e non già in riferimento alla categoria C) (dirigenti generali).

Occorre subito dire che ci sono alcuni argomenti per controbattere a questa richiesta. A questo proposito desidero ricordare che proprio io, durante la mia presenza al Ministero di grazia e giustizia, fui vittima delle trattative circa il trattamento privilegiato dei magistrati; l'argomento di base di quelle trattative fu riferito al fatto che i magistrati hanno, come entrata, solo la retribuzione ordinaria. Fissata l'omnicomprensività dello stipendio per tutti gli impiegati dello Stato, questo argomento cade.

Tuttavia, non posso dire di essere sicuro che i magistrati abbiano torto nel richiedere tale adeguamento sulla base, per altro, di disposizioni vigenti. La questione è quindi seria e complessa. Oggi abbiamo consiglieri di Cassazione agganciati fino al 1970 alle retribuzioni dei direttori generali: 10 milioni 200 mila lire annue, le quali diventerebbero 12 milioni 540 mila lire nel caso di agganciamento al livello B) della dirigenza e 14 milioni nel caso di agganciamento al livello A) (relativi agli ambasciatori); i presidenti di sezione oggi hanno una retribuzione annua di 12 mi-

lioni 540 mila lire, che dovrebbe aumentare a 15 milioni 500 mila e 17 milioni 400 mila rispettivamente nel caso di applicazione dell'agganciamento al livello B) o al livello A): analogamente si dovrebbe operare per gli altri magistrati.

Naturalmente, facendo tali conteggi occorre tenere presente che, almeno secondo l'articolo 7 del disegno di legge, ci sono gli arretrati da pagare. La spesa quindi deve essere aumentata del 33 per cento nel caso di agganciamento del magistrato di cassazione al livello B) e del 40 per cento nel caso di agganciamento al livello A) della dirigenza. Questi sono i dati. Mi sono intrattenuto anche sulla copertura per completezza di trattazione pur se è questa la parte che mi è meno congeniale.

Probabilmente ho parlato al vento in quest'aula, cioè senza speranza di convincere gli altri. Ho ribadito l'opposizione al provvedimento, mia e del mio partito, che è stato sempre coerente da quando si è parlato di questo problema, non con iattanza, ma con una certa amarezza, perché questo atteggiamento dipinge me, che sono stato più di sei anni ministro della giustizia, come una specie di « nemico numero uno » dei magistrati. Durante gli anni in cui ho retto quel Ministero sono stato molto amico dei magistrati, perché avevo un rispetto immenso per la loro funzione; non vi è stata allora mai una volta che un magistrato abbia ricevuto una telefonata dal ministro o dal suo capo di gabinetto a proposito di un processo o di una procedura in cui era impegnato. Solo due volte ho fatto telefonare, quando ho saputo che venivano esercitate pressioni, per dire che dovevano andare avanti secondo la loro convinzione, perché avevano le spalle protette. In questo modo si estrinsecava il mio rispetto per la magistratura.

Quindi, nell'assolvere questo ruolo piuttosto ingrato di oppormi isolato ad un provvedimento che rappresenta una vittoria sindacale di una categoria agguerrita e non la realizzazione di un interesse generale del paese, ritengo di non venir meno alla mia impostazione del rapporto tra potere politico e potere giudiziario, e di avere comunque adempiuto ad un dovere cui ritenevo di dover assolvere.

PRESIDENTE. Credo di dover dare subito una risposta ai quesiti formulati ed in ordine ai quali la Presidenza non può non esporre il suo pensiero.

Se ho ben compreso, l'onorevole Reale ha affermato *in primis* l'opportunità di un ulteriore parere della V Commissione (bilancio) soprattutto in relazione alle conseguenze del disegno di legge in esame sul bilancio del 1974 dato che la V Commissione espresse la sua valutazione prima che fosse presentato al Parlamento tale stato di previsione.

In secondo luogo egli ritiene che la previsione di spesa contenuta nell'articolo 23 non sia adeguata.

REALE ORONZO. È esatto.

PRESIDENTE. La risposta è diversa in relazione ai due quesiti.

Per semplicità comincio dal secondo. Non mi pare che si possa ravvisare la necessità di richiedere un ulteriore parere alla Commissione bilancio sulla base di elementi di giudizio successivamente emersi in merito allo stesso testo: ciò costituirebbe in sostanza un giudizio di secondo grado da parte nostra (con rinvio al primo giudice) sul parere già espresso circa l'esatta corrispondenza della previsione legislativa alle reali conseguenze finanziarie del provvedimento.

La valutazione mi sembra diversa in rapporto al primo quesito. La prassi in proposito non è consolidata in modo univoco e non è rigidamente uniforme nei due rami del Parlamento. Nell'applicazione dei criteri vi sono state varie discrepanze.

Di conseguenza, se l'onorevole Reale ritenesse opportuno richiedere un secondo parere della Commissione bilancio, la Presidenza sottoporrebbe tale proposta alla Commissione, trattandosi di una questione di opportunità e non dell'applicazione di una norma regolamentare. Se invece l'onorevole Reale assumesse l'iniziativa di proporre un formale richiamo al Regolamento, la Presidenza della Commissione dovrebbe valutare la fondatezza di tale rilievo, ed eventualmente sottoporlo alla Presidenza della Camera.

REALE ORONZO. In questo momento non ritengo di dover assumere delle iniziative. Ho soltanto dichiarato che secondo la mia opinione non esiste un parere della Commissione bilancio su quei punti specifici. Detto questo, valutino la Presidenza e la Commissione le conseguenze relative.

PRESIDENTE. Ripeto che non ritengo che la Presidenza abbia il dovere di assumere alcuna iniziativa; se un commissario riterrà di

proporre di richiedere un ulteriore parere alla V Commissione (bilancio), tale proposta sarà messa in votazione. In caso contrario, non credo di dover assumere di ufficio iniziative, tranne che venga sollevato formalmente un richiamo al Regolamento.

Prima che si prosegua nella discussione sulle linee generali, comunico che, aderendo alla richiesta rivoltagli nella seduta precedente, il ministro di grazia e giustizia ha fornito il testo del parere espresso dal Consiglio superiore della magistratura sui progetti di legge d'iniziativa dei senatori de Matteis ed altri e dei senatori Coppola ed altri, presentati al Senato rispettivamente con il numero 214 e 287, e che sono stati assorbiti dall'approvazione da parte di quel ramo del Parlamento del disegno di legge oggi in discussione.

Do lettura di tale parere:

« I due disegni di legge, d'identico contenuto, hanno ad oggetto nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di cassazione e modifiche dell'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1.

Questo Consiglio superiore della magistratura rileva che:

a) la valutazione per la nomina a magistrato di cassazione è affidata direttamente al Consiglio superiore e non più alle commissioni di scrutinio e si risolve in un esame, completo e generale, della capacità tecnico-professionale dei magistrati, escludendo la valutazione, frammentaria e particolare, effettuata sulla base di un numero limitato di titoli giudiziari relativi ad un determinato periodo e più o meno appositamente redatti;

b) tale valutazione richiede preventivamente il parere motivato del consiglio giudiziario — o del consiglio di amministrazione per i magistrati addetti al Ministero di grazia e giustizia con funzioni amministrative — e può essere effettuata anche sulla base di ulteriori elementi assunti direttamente dal Consiglio superiore della magistratura;

c) il procedimento di nomina è dettagliatamente regolato con una disciplina transitoria per saldare il vecchio sistema al nuovo; analogamente a quanto avviene attualmente per la nomina a magistrato di appello è previsto il mantenimento nelle funzioni precedentemente esercitate di quei magistrati che, per difetto di vacanze, non abbiano trovato immediata destinazione ad un ufficio corrispondente alle nuove funzioni;

d) analogo sistema viene previsto anche per la nomina agli uffici direttivi superiori.

Il Consiglio superiore della magistratura osserva che la progettata riforma, senza pregiudicare le scelte definitive del nuovo ordinamento, realizza un adeguamento del sistema di nomina, anche per la cassazione e per i cosiddetti uffici direttivi, all'assetto costituzionale dell'ordine giudiziario ed assicura un migliore funzionamento nell'amministrazione della giustizia.

Infatti essa, affidando al Consiglio superiore della magistratura la diretta valutazione della idoneità dei magistrati, attua l'articolo 105 della Costituzione che attribuisce al Consiglio stesso, in via esclusiva, la competenza in materia di promozione dei magistrati, nonché l'articolo 107 della stessa Costituzione, che prevede esclusivamente la distinzione dei magistrati secondo le funzioni.

La previsione di sette anni dalla nomina a magistrato di appello è giustificata dalla considerazione che i magistrati dopo 23 anni di esercizio professionale possono essere perfettamente idonei a svolgere anche le funzioni di legittimità e dalla opportunità di adeguare, sul punto, l'ordinamento della magistratura ordinaria a quello delle altre magistrature, onde evitare, sul piano pratico e concreto, l'esodo dei magistrati ordinari verso il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, e quindi la perdita di ottimi elementi.

Il giudizio di idoneità è più appagante perché reso a seguito di una valutazione completa, e la possibilità riconosciuta al magistrato di fornire chiarimenti e formulare osservazioni realizza un innegabile principio di democrazia.

Tali garanzie in ordine alle forme ed ai modi della valutazione del magistrato potrebbero — ma ad avviso soltanto di alcuni componenti del Consiglio — anche giustificare la previsione della dispensa dal servizio nel caso in cui il magistrato sia stato valutato sfavorevolmente per due volte.

Sulla disciplina transitoria il Consiglio ritiene che le relative disposizioni evitano ingiuste sperequazioni e attuano la esigenza fondamentale di impedire, a tutti gli effetti, modificazioni del ruolo di anzianità, rispettando le posizioni acquisite ed evitando la collocazione in esso di quelli che ottengono la nomina in base al nuovo sistema, prima di coloro che sono stati promossi o abbiano ottenuto la dichiarazione di promovibilità secondo il sistema ora vigente.

Infine la disposizione relativa al conferimento delle funzioni direttive è giustificata, oltre che dall'adeguamento al sistema intro-

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 27 NOVEMBRE 1973

dotto per la nomina a magistrato di cassazione, dalla considerazione che l'attribuzione degli uffici direttivi non comporta il passaggio ad una autonoma categoria rispetto a quella dei magistrati di cassazione.

In relazione a quanto sopra esposto, il Consiglio superiore della magistratura, nell'esprimere parere favorevole ai due disegni di legge, per rendere più completo l'accertamento della personalità e della idoneità del magistrato ai fini della nomina e per adeguare tali disegni alle prioritarie esigenze dell'amministrazione della giustizia, ritiene indispensabili gli emendamenti appresso indicati:

all'articolo 2, primo comma, inserire, dopo le parole « e la valutazione » e prima delle parole « del Consiglio superiore della magistratura » le parole « anche con accertamenti diretti »;

all'articolo 2, secondo comma, sostituire le parole « in contraddittorio con l'interessato » con le seguenti: « informandone l'interessato che ha facoltà di presentare le proprie osservazioni »;

all'articolo 4 sostituire il secondo comma con il seguente: « Il periodo di dieci anni indicato nel primo comma è ridotto della metà nei primi cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge »;

all'articolo 6 sostituire il testo dell'articolo con il seguente: « I magistrati di cassazione continuano ad esercitare le funzioni precedenti fino a quando non siano destinati ad un ufficio corrispondente alle nuove funzioni su domanda o di ufficio da parte del Consiglio superiore della magistratura, che per la copertura dei posti rimasti vacanti provvede destinandovi i magistrati, anche dopo la nomina, secondo l'ordine di collocamento in ruolo »;

all'articolo 6, primo comma, sostituire il termine di « due anni » con quello di « cinque anni »;

all'articolo 13, ultimo comma, sostituire il testo del comma stesso con il seguente: « I magistrati, cui sia stata conferita la nomina a norma del comma precedente, sono tenuti ad esercitare le precedenti funzioni sino a quando sia loro conferito l'ufficio direttivo superiore su domanda o di ufficio da parte del Consiglio superiore della magistratura, che per la copertura dei posti rimasti vacanti provvede destinandovi i magistrati, anche dopo la nomina, secondo l'ordine di collocamento in ruolo ».

SPERANZA. L'intervento dell'onorevole Reale ha posto una serie di problemi che certamente non possiamo disattendere. Vorrei

però sgombrare il terreno da un certo clima che si è creato in taluni ambienti, in cui si mira a considerare questo disegno di legge come un avvenimento di notevole gravità, di enorme rilevanza. Dopo avervi riflettuto sopra, credo di poter ritenere che questo disegno di legge non costituisca un fatto di eccezionale rilievo. È un disegno di legge che, come giustamente è stato rilevato, si inserisce nella logica accettata nel momento in cui venne approvata la cosiddetta « legge Breganze ». È vero che quella legge si riferiva ai magistrati di merito e questa, invece, si riferisce ai magistrati di legittimità, ma in fondo, da un punto di vista sostanziale, si tratta di sottiliezze, perché la realtà è che allora si scelse una strada che è la stessa seguita per il provvedimento in discussione. E non sarà la legge che probabilmente da esso nascerà a modificare sostanzialmente la situazione esistente nel mondo della giustizia e della magistratura. Non credo, cioè, che con tale legge le cose cambieranno, nel bene o nel male. I problemi della giustizia e, in particolare, della magistratura sono ben più complessi e purtroppo, per non averli affrontati negli anni trascorsi, oggi ce li troviamo dinanzi tutti congiuntamente.

Certamente, il tema dell'ordinamento giudiziario — è stato rilevato da molti — è urgente, importante e pregiudiziale e siamo tutti convinti che se avessimo risolto in modo organico il problema della magistratura non saremmo oggi a questo punto. Siamo parimenti tutti d'accordo che non si può, semplicemente superando un esame, intraprendere e percorrere tutta una carriera eccezionale, particolare, che può al limite presentare aspetti « di casta » e che è caratterizzata da particolari garanzie costituzionali. Non si può avere tanto potere senza che vi siano dei temperamenti, senza che vi siano delle norme a tutela della reale applicazione della legge. Effettivamente, noi dobbiamo porci il problema se l'enorme responsabilità che attribuiamo ai magistrati comprenda le opportune garanzie a tutela della legittimità della loro funzione. Ma questo problema, sia pure urgente — lo abbiamo detto — assieme a quello relativo alla riforma del codice di procedura penale, del primo libro del codice penale, dell'ordinamento penitenziario, esula dalla discussione odierna.

Oggi noi non possiamo non approvare il disegno di legge in discussione il quale, come ho detto, rientra in una logica che abbiamo determinato noi stessi con l'approvazione del-

la « legge Breganze ». In che consiste questa logica? Nell'abolizione delle commissioni di esame, di scrutinio, sostituite dal giudizio del Consiglio superiore della magistratura sulla base di un parere del consiglio d'amministrazione del Ministero o del consiglio giudiziario. Non si tratta quindi di una progressione automatica, almeno per quanto riguarda il grado di magistrato di cassazione.

Noi ci rimettiamo al Consiglio superiore della magistratura. Se il discorso dovesse estendersi, se, cioè, dovessimo entrare a valutare il funzionamento del Consiglio e la rispondenza di questo all'alta funzione che gli compete a norma della Costituzione, entreremmo in un argomento che fuoriesce dall'economia della nostra discussione. Finché non modifichiamo la struttura e le funzioni di quell'organismo, noi dobbiamo fare riferimento al Consiglio superiore così com'è attualmente, con i compiti, le funzioni e le responsabilità che esso ha e che il Parlamento gli ha affidato, su sua richiesta, con un atto dovuto, con un atto di saggezza.

Per quanto riguarda il secondo aspetto del provvedimento, quello cioè relativo ai ruoli aperti — che ha tanto scandalizzato l'onorevole Oronzo Reale — vorrei osservare che effettivamente noi andiamo ad attribuire dei gradi e dei titoli prescindendo dall'ufficio specifico ricoperto. Ma siamo davvero sicuri che il criterio della scelta per ordine di anzianità in ruolo dia dei risultati peggiori di quelli di una scelta talvolta discriminatoria e talvolta influenzata da singole persone? Non so cioè se, in una materia così delicata, non sia preferibile riferirsi ad un criterio oggettivo, quale quello dell'ordine di iscrizione nel ruolo di anzianità, piuttosto che mantenere una scelta che ha sempre presentato e presenterà aspetti di particolarismo.

REALE ORONZO. Questo è il problema dei criteri per il conferimento effettivo delle funzioni. Ruolo aperto significa invece che un numero di persone dieci volte superiore a quello destinato a svolgere le funzioni avrà il grado corrispondente.

SPERANZA. Sto affrontando uno dei due problemi. So bene che per coprire certe funzioni si avrà una base di partenza eccessiva rispetto alle esigenze reali. D'altra parte non credo che questo argomento debba scandalizzare, perché se esiste un livello di capacità e di esperienza simile fra un numero anche elevato di magistrati, se esiste un certo periodo di tempo nel quale l'esperienza è maturata,

non vedo perché non si debba avere una equiparazione di dignità a prescindere dal concreto esercizio di talune funzioni. In altre parole, a me non scandalizza che un pretore sia magistrato di cassazione, anche perché la funzione di pretore non è detto che sia meno rilevante o meno importante per la collettività, in ordine all'applicazione della giustizia, della funzione del primo presidente della Suprema corte di cassazione.

Vorrei ridimensionare la questione, cioè vorrei che non si considerassero solo gli aspetti negativi.

Innanzitutto occorre considerare che la riconduzione della scelta al Consiglio superiore della magistratura praticamente è un riconoscimento della dignità del grado a tutti coloro che presentano certe condizioni di preparazione culturale, tecnica, professionale; trattandosi inoltre di una scelta diretta, le decisioni del Consiglio superiore non si copriranno più dietro altrui deliberazioni.

Del resto, lo stesso Consiglio superiore ha caldeggiato l'appoggio al provvedimento in questione con decisione unanime adottata il 9 novembre 1972, del cui testo il Presidente ha poc'anzi dato lettura.

Per quanto riguarda i riflessi di ordine finanziario, si avrà un incremento mensile di spesa di 101 milioni 877 mila lire per i magistrati di cassazione e di 44 milioni 484 mila lire per i presidenti di sezione; certamente non si tratta di aumenti di spesa disprezzabili, poiché quando si tratta del denaro pubblico tutto va attentamente pesato, ma non mi pare questo il problema di fondo. Non credo inoltre che ci si possa scandalizzare del fatto che anche i magistrati abbiano interessi di natura corporativa. Del resto tutte le categorie hanno interessi particolari (perfino il clero), che manifestano in vario modo e attraverso varie istanze. Credo non ci si possa scandalizzare del fatto che i magistrati vengano a guadagnare quanto alcuni medici della mutua o alcuni funzionari di banca.

In sostanza a me pare che si debba guardare alla categoria dei magistrati come ad una categoria che presenta delle « tentazioni di casta »: noi, come Parlamento, dobbiamo impedire che ciò si verifichi, poiché si tratta di una categoria che serve lo Stato con funzioni di altissimo livello. Il provvedimento in discussione contribuisce a dare attuazione ai principi costituzionali; e certamente non si può ritenere che, attraverso l'« untorello » di questa legge faremo morire di peste il nostro paese.

MANCO. Ringrazio il ministro per averci fornito quel parere del Consiglio superiore della magistratura che io stesso avevo richiesto allo scopo di consentire una discussione più approfondita.

Debbo comunque rilevare che la motivazione di tale parere è molto desolante e povera di principi; è così superficiale che si poteva fare a meno di leggerla. Ella, onorevole ministro, non ha responsabilità di ciò, ma il Parlamento deve tenere conto di questo tipo di « sentenze » che vengono emesse dai magistrati a livello di Consiglio superiore della magistratura, e che hanno solo lo scopo di formare dei criteri corporativi.

Non essendo stato un sostenitore del principio corporativo nel passato, molto lealmente debbo dire che non riesco a trovare logico il diritto di certe appropriazioni etimologiche.

Siamo in effetti tormentati da certe prese di posizione. Non bisogna nascondersi che questo tormento ha profonde radici all'interno degli stessi gruppi politici, tant'è vero che non ci sono state posizioni di assoluta armonia nell'atteggiamento dei singoli deputati. Non nascondo ai colleghi della Commissione che anche nel gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale si sono avute discussioni vivaci circa l'atteggiamento da assumere in rapporto a questo provvedimento. Del resto lo stesso problema si è posto per i colleghi di parte socialista e comunista.

Naturalmente, anche io mi trovo nella stessa situazione psicologica di ognuno di noi. Sul piano concettuale siamo tutti contrari a questo provvedimento, ma finiremo col prendere una determinazione diversa. Tutti, ad eccezione dell'onorevole Reate, che ha dimostrato rettitudine intellettuale e rigorosa coerenza spirituale. Questo però rappresenta un errore: all'onorevole Reale lo dico con molta umiltà e riverenza. Ho preso atto della serietà della sua impostazione, però l'onorevole Reale è membro, rispettabilissimo e autorevolissimo, di una componente della maggioranza governativa. A me pare che qui si tratta però di una questione strettamente politica, perché lei avrebbe potuto, con il prestigio della sua esperienza, mettere la maggioranza in condizione di vedere diversamente le cose.

REALE ORONZO. Non avrei altro strumento che le dimissioni da Presidente di questa Commissione.

MANCO. Consideriamo allora attentamente questa dichiarazione dell'onorevole Reale, nella concreta dimensione morale di un atteggiamento del genere.

E non si può non sottolineare comunque il fatto che il Presidente della nostra Commissione ha espresso sul provvedimento in discussione un parere difforme da quello della quasi totalità dei componenti la Commissione stessa.

Fatte queste premesse, siamo di fronte, signor ministro, al solito problema che ci affanna e ci tormenta da anni: il rapporto tra potere giudiziario e potere politico. La sua intelligenza, signor ministro, la sua cultura e soprattutto la sua apertura politica dovrebbero finalmente dirci qualche cosa di più preciso sulla novità della sua attività ministeriale attorno a questo rapporto. Ella, signor ministro, ha dimostrato la sua apertura intellettuale con iniziative di cui tutta l'opinione pubblica non può non darle atto. Ma queste iniziative non possono essere limitate nell'ambito di un'attività e di una regolamentazione della sua attività ministeriale. Mi parrebbe che il presupposto più impegnativo e più importante affinché possa in avvenire sviluppare le sue decisioni con quell'apertura di cui parlavo sia quello di mettere a fuoco i rapporti reali che esistono tra potere politico e potere giudiziario, per stabilire se esiste un controllo del potere politico sul potere giudiziario o se alla fine non sia il potere giudiziario ad avere ragione del potere politico, cioè se questo potere, che dovrebbe essere il terzo, non finisca per essere il primo. Mi auguro che, invece di sentire ampie relazioni sulla riforma carceraria o di prendere atto che il ministro fa pubbliche dichiarazioni sulla nuova attività legislativa in ordine alle sanzioni penali, non si possa conoscere il suo pensiero in ordine a questo, che a mio avviso è il problema fondamentale dell'attuale struttura dello Stato di diritto, ammesso che questo sia da considerare uno Stato di diritto.

Quindi questo disegno di legge dovrebbe essere un'anticipazione, per quello che mi è dato di capire, del nuovo ordinamento giudiziario. Ma noi avremmo dovuto conoscere i lineamenti di questo nuovo ordinamento giudiziario, che non ci sono noti e che finiamo per sentirci legittimati a conoscere in rapporto a queste leggi che stiamo a pezzi discutendo e varando, sulle quali poi l'ordinamento giudiziario verrà necessariamente a costruirsi. In una situazione di Governo che è in continuo sviluppo (tant'è che addirittura un recente atteggiamento del ministro rispetto alla riforma del codice penale dovremmo considerarlo non dico vecchio, ma superato), avremmo dovuto a maggior ragione conoscere le linee fonda-

mentali di un ordinamento giudiziario che tiene conto della realtà che va maturando, per seguirla nella possibilità di materiale sviluppo sociale, storico e politico.

Ella, signor ministro, è un cultore più di materie filosofiche che giuridiche in senso stretto, e penso si preoccupi di un adeguamento alla normativa costituzionale, che dovremmo interpretare in senso evolutivo e non stagnante anche in relazione all'ordinamento giudiziario, all'attività, al prestigio, alla dignità e quindi alla funzione del giudice. Non sono un esaltatore del magistrato in linea di principio, ma ritengo che nell'esercizio di questa funzione non debba aver peso la gerarchia del grado; la funzione però è il presupposto della differenza che intercorre tra un magistrato e l'altro, della graduazione delle capacità. Infatti è fuori dubbio che il pretore ha le stesse funzioni del consigliere di Cassazione, ma la responsabilità e quindi la capacità di quest'ultimo sono certamente maggiori. Questo discorso è più da operatore del diritto che da cultore. Quindi il requisito della capacità va inteso come sintesi di tutti gli elementi che devono fare del giudice una persona capace. Ma è fuori di dubbio che con il provvedimento in discussione si inficia questo principio di selezione necessaria ai fini dell'individuazione di diverse capacità.

Il gruppo del MSI-destra nazionale voterà comunque a favore del disegno di legge — e quindi la mia è anche una dichiarazione di voto ufficiale — anche se si tratta di un voto provocato da uno stato di necessità. D'altra parte, se sulla base di tale stato si fanno i governi, si potrà pur approvare una legge!

Lo stesso legislatore si è reso conto del principio della capacità, tant'è vero che all'articolo 13 ha voluto prevedere che i vincitori del concorso per esame sono collocati nel ruolo prima dei magistrati che hanno conseguito la nomina con la stessa decorrenza. In buona sostanza, però, voi avete avuto una tale preoccupazione di affermare il principio della pianificazione, dell'appiattimento e del livellamento dei cervelli, che avete finito per smantellarlo, perché nel momento in cui difendete il principio della promozione a magistrato di cassazione per anzianità antepone il diritto di coloro che sono riusciti a superare il concorso per esami ad essere collocati in ruolo prima degli altri. E non solo, onorevole ministro: il Consiglio superiore della magistratura, nel valutare i magistrati d'appello per la nomina a magistrato di cassazione, deve tener conto di numerosi elementi quali la pre-

parazione e la capacità tecnico-professionale, la laboriosità e diligenza dimostrate nell'esercizio delle proprie funzioni, i precedenti relativi al servizio prestato, eccetera. Il principio dell'anzianità è cioè condizionato da certe valutazioni morali ed intellettuali.

Nell'eventualità che il Consiglio superiore esprima un giudizio non favorevole, che cosa succede? Succede che il magistrato viene sottoposto a nuova valutazione dopo un triennio. Ed in questo triennio che cosa fa il magistrato? Acquista forse in intelligenza, capacità, laboriosità e preparazione come non era riuscito mai in precedenza? Fa forse tutto quello che non aveva mai fatto durante tutti gli anni che sono stati giudicati negativamente?

Il difetto della nostra attività di legislatori è proprio quello di dover legiferare sulla base degli errori che l'esperienza ha dimostrato. Siccome in precedenza i magistrati hanno fatto scrutini per lo più « addomesticati », presentando titoli che non erano, nella maggioranza dei casi, personali, e siccome si verificavano situazioni di privilegio totalmente indipendenti dall'effettivo merito di alcuni, ci troviamo oggi a legiferare sulla base di questa realtà. Perdiamo di vista cioè il fatto che il legislatore deve legiferare sulla base di una finalità logica e morale; non soltanto per porre rimedio ad una stortura. Non si fanno le leggi partendo dal fatto che le cose in Italia vanno male.

Ma il giudizio dato precedentemente — il quale nella pratica veniva frustrato e non rispettato — era pur sempre un giudizio che teneva conto dei lavori svolti dal magistrato, motivo per il quale si poteva presumere che un giudice che aveva fatto dei lavori non valutabili positivamente, dopo un certo numero di anni avrebbe potuto migliorare. Criterio, questo, che in astratto non era illogico. Mentre con il nuovo sistema, la valutazione che viene fatta è globale e tiene conto di tutte le componenti: eppure tale valutazione potrebbe essere successivamente modificata da una valutazione opposta ugualmente globale. Ho l'impressione che si dovrebbero dare al Consiglio superiore della magistratura (a questo cosiddetto organo di « autogoverno della magistratura ») strumenti migliori per poter decidere.

Si tratta comunque di un disegno di legge cui non avrei dato un voto favorevole se non ci fosse stato l'attuale stato di necessità in conseguenza della « legge Breganze », approvata per altro quando era ministro di grazia e giustizia l'onorevole Reale. Ricordo, però, che ci furono delle contrapposizioni e sono convin-

to che ella, onorevole Reale, non fosse favorevole a tale legge. Naturalmente non posso non dare atto all'onorevole Reale di quanto da lui affermato poco fa: quando era ministro di grazia e giustizia furono assunte posizioni di obiettività, molte volte anche eccessivamente rigide, nella gestione ministeriale circa i rapporti con i magistrati. Con tutta la simpatia che ho per lei, onorevole ministro Zagari, mi auguro che ella voglia seguire la stessa linea di intransigenza nei confronti del potere giudiziario.

PRESIDENTE. Se i colleghi sono d'accordo, si potrebbe stabilire che il seguito della discussione sia rinviato, anziché alla seduta di martedì 4 dicembre, a quella di giovedì 29 novembre.

MANCO. Non avrei difficoltà ad aderire alla proposta del Presidente. Ma non sarebbe meglio proseguire addirittura domani il dibattito odierno?

PRESIDENTE. Domani dovremmo proseguire l'esame in sede referente del disegno di legge di delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale.

LOSPINOSO SEVERINI, Relatore. Quale relatore anche su quel provvedimento, faccio presente che domani si dovrebbero concretare i risultati emersi dai contatti informali sinora svoltisi. Quindi sarebbe importante dare priorità al disegno di legge di delega.

SPAGNOLI. Il gruppo comunista è favorevole alla proposta del Presidente.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, ritengo allora che possa restare stabilito che il seguito della discussione è rinviato alla seduta del 29 novembre prossimo.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 19,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI
