

COMMISSIONE IV
GIUSTIZIA

30.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 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)	389
PRESIDENTE	389, 392, 396, 397, 398, 406
COCCIA	398, 406
DI NARDO	396
FELISETTI	398
LOSPINOSO SEVERINI, <i>Relatore</i>	398
PADULA	392
PAPA	389, 391, 392
REALE ORONZO	391, 396, 398, 406
ZAGARI, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	400

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.

PAPA. Tutti quanti abbiamo rilevato alcune perplessità che sono emerse dalla discussione sul provvedimento al nostro esame; perplessità che si sono estese ad alcune osservazioni di carattere generale sul funzionamento delle nostre istituzioni.

La prima perplessità è sorta in me quando ho sentito parlare di alcune pressioni settoriali, come se non vi fosse nell'attuale Parlamento una larga maggioranza che poteva e può respingere queste pressioni; come se non vi fosse la presenza di un forte partito comunista, che ha tutti i poteri per contrastare queste eventuali pressioni. Inoltre, ho sentito

La seduta comincia alle 9,50.

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

(*E approvato*).

formulare alcune osservazioni circa pressioni che limiterebbero la libertà del Parlamento, in virtù di una minaccia di sciopero.

Queste sono cose che noi liberali avevamo sempre detto, in quanto una volta messi in moto determinati meccanismi non si può stabilire in precedenza da chi debbano essere usati. Ci rifiutiamo di credere che questa democrazia debba essere imbellè davanti a fenomeni di questo genere; viceversa riteniamo che sia una democrazia che può avere la sua capacità e forza di reazione e anche di acquisizione. Pertanto mi è sembrata molto strana l'affermazione secondo la quale provvedimenti del tipo di quello che stiamo discutendo non potrebbero essere trattati in Commissione in sede legislativa.

Mi rifiuto di pensare che attraverso l'esame di questo disegno di legge si possa esprimere una sfiducia in tutti gli organi dello Stato, una sfida ai poteri costituiti, dal Parlamento alla magistratura.

Certamente, vi saranno delle deficienze e nel Parlamento e nella magistratura, ma a me pare che soprattutto la scelta che a noi oggi si pone è una scelta di carattere generale, attraverso sia pure un provvedimento di carattere particolare, che secondo il mio punto di vista non contraddice ad un disegno generale di nuova organizzazione della magistratura.

Vorrei brevemente ricordare una proposta di legge presentata anni addietro dall'onorevole Bozzi, che non venne accolta in quanto non si volle in quel momento determinare una separazione fra i giudici di merito e quelli di legittimità. Cioè in quel momento non si volle affrontare la battaglia che inevitabilmente si sarebbe prodotta sul problema della divisione della magistratura, mentre noi in quell'occasione ci battemmo per quella soluzione. Pertanto è evidente che il Parlamento, attraverso il rifiuto di esaminare la proposta di legge Bozzi, creò delle aspettative che determinarono un clima e una prospettiva di una nuova disciplina dell'organizzazione della magistratura, diversa da quella che auspicavamo noi liberali. Oggi, proprio esaminando questo disegno di legge, non si possono combattere battaglie episodiche senza riferimenti ideali; si possono fare provvedimenti particolari, ma inseriti in un programma generale, globale. Non si tratta di un errore della magistratura, che pretende un certo adempimento dal Parlamento, bensì di una carenza del Parlamento stesso nel momento in cui non ha voluto compiere quella determinata scelta. Se

in quel momento avessimo detto che il nuovo sistema riguardava soltanto i magistrati di merito, oggi ci troveremmo in una posizione ineccepibile nei confronti della magistratura, avendo già fissato, appunto, delle differenze tra la magistratura di merito e quella di legittimità.

A dodici anni di distanza dalla proposta di legge Bozzi dobbiamo pur riconoscere che vi sono condizioni oggettivamente diverse, anche per quanto riguarda la preparazione, nella composizione della magistratura. A mio avviso oggi la contrapposizione non è fra la carriera facile (ed i relativi aumenti di stipendio) e una visione corretta della finanza pubblica, bensì fra interpretazioni di nuove funzioni e difesa per la conservazione del vecchio ordinamento gerarchico e di carriera.

In sostanza, ritengo che il problema, da affrontare in questa sede, sia di carattere generale (e non finanziario), e riguardi nuove ripartizioni nella magistratura.

Per sostenere un nuovo modo di essere delle funzioni della magistratura facciamo riferimento all'articolo 107 della Costituzione; da sempre tutte le battaglie contro la carriera gerarchica si sono combattute in virtù di questo precetto costituzionale, cioè quello che consente distinzioni tra i magistrati soltanto per diversità di funzioni e che quindi attribuisce uguali diritti e doveri a tutti i magistrati.

Per questo motivo non mi pare che si possa — così come facilmente si vuole fare — addebitare al Parlamento la volontà di regalare toghe di ermellino a tutti i magistrati!

Del resto è chiaro che, nel momento cui siamo arrivati, non si tratta più di questioni di « toghe di ermellino ». Secondo me questo disegno di legge rappresenta un momento di riflessione della nostra responsabilità di parlamentari nei confronti dell'ordinamento giudiziario e cioè della capacità, o meno, di creare un nuovo ordinamento giudiziario. E comunque evidente che bisogna anche ricordarsi dell'aspetto relativo alla responsabilizzazione dei magistrati. Nello stabilire un concetto diverso da quello relativo ad una certa carriera e ad una certa selezione, un concetto cioè che si riferisca ad una nuova valutazione del riconoscimento dell'eguaglianza dei doveri-diritti dei magistrati, bisogna determinare, in modo preciso, la responsabilità di questi. Non potrà, infatti, non esservi responsabilità del magistrato nell'esercizio del proprio dovere; allo stesso modo dovremo trovare il sistema che consenta di eliminare gli incapaci e gli inetti.

È un problema di responsabilità del Parlamento, che comincia a porsi con questo disegno di legge, che contiene il tentativo di una nuova valutazione del magistrato. Avevamo un sistema di selezione per titoli ed esami che si riferiva ad un certo particolare momento della vita e delle funzioni del magistrato; oggi si prevede invece una valutazione globale, complessiva, una valutazione cioè della capacità tecnico-giuridica e della laboriosità del magistrato. Si potrebbe obiettare: a chi spetta di compiere tale valutazione? Ai consigli giudiziari? Al Consiglio superiore della magistratura? Al consiglio di amministrazione del Ministero di grazia e giustizia? Vi è diffidenza verso questi organismi, ma occorre pure che su questo terreno assumiamo la nostra responsabilità; o diamo a questi organismi il valore e le funzioni che la Costituzione e gli ordinamenti prevedono, e allora li conserviamo e dobbiamo reclamare che funzionino; oppure dobbiamo avere il coraggio delle modificazioni, dei tagli, delle innovazioni ovvero dichiarare il fallimento di tutto l'ordinamento istituzionale del nostro paese. Se questi organismi finiscono per diventare espressione di interessi corporativi, modificiamoli, inseriamo dentro di essi dei membri elettivi, come ieri diceva l'onorevole Padula. Abbiamo noi il dovere di proporre soluzioni diverse senza adagiarsi in una denuncia sterile. Ecco perché ritengo che dobbiamo affrontare coraggiosamente questi problemi.

D'altra parte penso che, a seguito di questa discussione, possiamo fare una prima indagine, una prima inchiesta sul funzionamento dei vari tribunali e delle corti d'appello del nostro paese; andiamo a sentire coloro che usano la giustizia, convochiamo i presidenti dei consigli degli ordini degli avvocati per sentire da loro qual è la responsabilità, la laboriosità dei vari magistrati; esaminiamo in Commissione i vari risultati statistici della produzione di ogni magistrato. Non possiamo scaricare la nostra coscienza limitandoci a dire che la giustizia non funziona.

Non è che non abbia avuto molte perplessità su questo disegno di legge, anche se sono per mia convinzione favorevole all'accesso alla suprema magistratura attraverso un diverso sistema di selezione, ad una rotazione nella preposizione ai vari uffici direttivi e nella presenza in Cassazione, nonché per una diversa designazione dei capi degli uffici giudiziari. Ma noi, di fronte a questo provvedimento, quale alternativa offriamo? Nessuna. Se noi dovessimo respingere il disegno di legge in discussione, che cosa sostituiremmo

ad esso? Lasciemo andare le cose in quello stato di precarietà e di provvisorietà nel quale attualmente si trovano? A questo proposito desidero ricordare che la « legge Breganze » nacque da un altro periodo di immobilismo nel quale si trovava il Parlamento, che non riusciva ad andare incontro alle esigenze che vi erano nella magistratura...

REALE ORONZO. Fu la « legge Bosco » a sbloccare i concorsi.

PAPA. ...per cui ci trovammo in una situazione nella quale vi erano magistrati che avevano maturato diritti che non potevano vedere riconosciuti.

Dobbiamo assumerci per intero le nostre responsabilità e chiederci con estrema franchezza quali siano state le cause che hanno determinato questa situazione di insoddisfazione che serpeggia nella magistratura; inoltre è necessario sapere perché il Parlamento e i vari ministri della giustizia che si sono succeduti non hanno avuto la capacità di presentare un nuovo ordinamento giudiziario, che avrebbe potuto far riferimento a certi principi generali e che avrebbe potuto determinare certe situazioni definitive.

Ho ascoltato con molta attenzione ciò che ha ricordato l'onorevole Reale a proposito dei magistrati, ed inoltre ho provato un senso di soddisfazione, proprio di chi crede negli istituti democratici. D'altra parte ritengo che la sua affermazione sia velata da un tono polemico nei confronti di altri ministri.

REALE ORONZO. Non intendevo essere polemico con nessuno; ho dimostrato di avere il massimo rispetto per l'attività dei magistrati e di essere loro amico.

PAPA. Non si tratta di essere amici o meno dei magistrati; si tratta di sapere interpretare quali siano i diritti e i doveri di un ordine dello Stato. Sono avvocato e non credo di essere amico o nemico dei magistrati, credo solamente di fare il mio dovere e quindi ritengo che i magistrati debbano fare il loro.

Il discorso in sostanza si riduce nel vedere se il Parlamento e il ministro della giustizia abbiano la volontà di proporci un nuovo ordinamento giudiziario nel quale siano inquadrati tutti i diritti e i doveri dei magistrati e siano interpretati il ruolo e la funzione della magistratura secondo i principi affermati dalla Costituzione.

Dal momento che oggi non possiamo proporre alternative a questo disegno di legge, dobbiamo per necessità accettare questa soluzione in attesa e nella speranza che il ministro di grazia e giustizia possa assumere l'impegno della presentazione di un progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Queste sono le conclusioni che traggio dall'esame di questo disegno di legge, nel momento stesso in cui preannuncio il mio voto favorevole.

PRESIDENTE. Credo che a questo punto sia dovere della Presidenza della Commissione formulare una precisazione che resti a verbale. L'onorevole Papa, legittimamente usufruendo del proprio diritto di parlare, ha espresso delle valutazioni nel cui merito non sarebbe lecito alla Presidenza entrare. Penso però che in linea di fatto si debba ricordare che quella odierna è la quarta seduta dedicata dalla Commissione alla discussione del disegno di legge n. 2002: ciò dimostra che il Parlamento non legifera sotto pressioni di tipo settoriale, ma esamina con doveroso approfondimento il provvedimento in discussione.

PAPA. Ho infatti raccolto quelle osservazioni per confutarle.

PADULA. Ritengo sia doveroso per chi ha partecipato al dibattito su questo disegno di legge, al di là delle conclusioni politiche che si andranno a determinare, esprimere le perplessità che questo tipo di provvedimento suscita, pur accettando la natura provvisoria del provvedimento stesso che non può essere disancorato, come ci è stato ripetutamente detto, da una prospettiva di riforma dell'ordinamento giudiziario che il Parlamento e gli operatori del diritto da tempo invocano.

Concordo con il relatore nel ritenere che i precedenti parlamentari in materia, come ha ricordato l'onorevole Papa, abbiano creato una specie di stato di necessità, considerando le aspettative legittime di un mondo, quale quello della magistratura, che in una fase di profonda trasformazione delle strutture amministrative e burocratiche del paese non poteva restare estraneo ad una generale tendenza alla demolizione di quella intelaiatura gerarchica e burocratica che ha caratterizzato fino ad ora le strutture dello Stato inteso come Stato-amministrazione, e che soltanto ora, attraverso alcuni provvedimenti, tende ad una profonda ristrutturazione, di cui per

altro è ancora oggi difficile intravedere il disegno conclusivo.

Si tratta, in sostanza, di democratizzare — non certo nel senso di appiattimento e annullamento di una gerarchia funzionale di indubbia necessità — un apparato statale che è ancora in larga misura informato a concezioni centralistiche originate dalla formazione unitaria dello Stato italiano e che (soprattutto attraverso la riforma delle regioni) il Parlamento ha chiaramente indicato doversi ristrutturare su modelli di responsabilità ed efficienza diversi.

È altresì vero che all'interno di questo fenomeno abbiamo fino ad oggi constatato, soprattutto nel settore dell'amministrazione ordinaria, l'esistenza di tensioni e di istanze di natura sostanzialmente corporativa che hanno — in qualche modo — ridotto la portata riformistica dei provvedimenti, che pure il Parlamento ha varato, di delega per il riordinamento dell'amministrazione ordinaria (lo stesso discorso si può fare per il settore militare e per quello della magistratura).

In pratica non è possibile iniziare un processo di revisione della gerarchia piramidale e burocratica senza compierlo fino in fondo per poi iniziare una ristrutturazione funzionale a nuovi livelli organizzativi, che ci vengono suggeriti dalla tecnica e dalla sociologia più avanzate e a livello di « nuova domanda » di giustizia che ci viene dalla società.

Se si tiene presente che, forse, l'unico provvedimento innovativo che siamo riusciti finora a varare in questa legislatura è quello relativo alla procedura per le controversie in materia di lavoro, ci si rende conto di quale spessore siano le resistenze ed il peso di interessi e di abitudini consolidate che rendono estremamente faticoso il cammino legislativo e richiedono una tenace volontà politica nel perseguimento di adeguate riforme, che per altro tutti dichiariamo di voler portare avanti.

In questo senso si potrebbe anche accettare di accantonare preoccupazioni di tipo genericamente istituzionale, nascenti di fronte a questo provvedimento che, dietro il paravento degli articoli 104 e 107 della Costituzione, tende a personalizzare prerogative che la Costituzione assegna alla magistratura e non ai singoli magistrati. Non credo si possa correttamente accogliere il riferimento all'articolo 107 della Costituzione senza un altro riferimento, quello relativo all'esercizio della funzione giurisdizionale. Si colloca quindi in aperta contraddizione a questo principio la estensione dei benefici e dell'automaticità del-

la progressione in carriera a tutti quei magistrati che non svolgono la funzione giurisdizionale. Ma si tratta di un discorso relativo a leggi precedenti e, ripeto, non saremo certo noi a riprenderlo in questa sede. Certamente, però, non possiamo non prendere coscienza del fatto che questo provvedimento (definito dal collega Spagnoli « settoriale e parziale ») dovrebbe essere l'ultimo di una serie che sostanzialmente non ha modificato e non modifica la piramide della gerarchia (avendola soltanto allargata e appiattita).

Questa è la perplessità di fondo che suscita in me il provvedimento; non mi sembra infatti che esso segni l'inizio di una riforma; a me pare piuttosto che rappresenti una spesa senza alcuna riforma.

Probabilmente si tratta di un sacrificio richiesto al Parlamento per quei ritardi a cui accennava il collega Papa, relativi ad aspettative legittime create per necessità di coerenza rispetto agli adeguamenti concessi ad alcuni settori della pubblica amministrazione.

In questa materia a me sembra che si debba essere molto realisti senza fare salti in avanti di tipo ideologico (quali quelli suggeriti dal collega Papa). Credo che un sano realismo politico e legislativo ci debba consigliare a non sopravvalutare alcuni aspetti contraddittori del disegno di legge per i quali, per altro, attendiamo di conoscere le dichiarazioni del rappresentante del Governo, e cioè del ministro Zagari, il quale indubbiamente rappresenta un elemento di novità nella gestione del Ministero di grazia e giustizia, specialmente per la sua tensione culturale. Del resto tutti siamo impegnati a perseguire questo sforzo pur nella consapevolezza, non rassegnata, ma direi realisticamente prudente, delle difficoltà che su questo terreno il ministro Zagari e il Parlamento incontreranno quando dalla fase della discussione dei benefici si passerà alla fase dell'abolizione sostanziale dei privilegi che esistono in questo settore.

Per quanto riguarda la relazione del collega Lospinoso Severini, mi permetterò di fare solo qualche annotazione cordialmente critica. Nello sforzo di ricondurre a coerenza questo tipo di normativa, il relatore ha forse ecceduto nella individuazione degli elementi positivi. A mio avviso l'unico aspetto positivo di questo provvedimento è rappresentato dalla eliminazione del sistema di selezione per titoli (che di fatto veniva usato per distogliere alcuni magistrati dall'esercizio delle loro funzioni). Questo elemento, da accogliere, si fonda sulla proposta di legge Di Primio della

passata legislatura, nonché sulla avvenuta abolizione dell'esame di aggiunto in tribunale, che non si era dimostrato affatto un criterio di selezione e che in realtà rappresentava soltanto un adempimento burocratico che appesantiva l'attività svolta durante i primi anni di nomina dai giovani magistrati.

Questo precedente va richiamato per ricordare come in quella occasione da parte di tutti, e anche del Governo, si disse che era necessario porre mano rapidamente ad una riforma dei sistemi di accesso in magistratura e di formazione degli uditori giudiziari. Si disse che era necessario arrivare o ad una « scuola della magistratura », di tipo francese, o ad altre forme di organizzazione attraverso le quali i giovani laureati venissero immessi nella magistratura per condurre ed amministrare la giustizia in condizioni di responsabilità ed autonomia, ma senza detrimento per l'efficienza dell'ordinamento giudiziario del paese.

Tutti gli studi fatti dal Centro nazionale di prevenzione e di difesa sociale stanno a documentare il tasso di produttività dell'amministrazione giudiziaria del nostro paese. Sappiamo che l'amministrazione della giustizia, per una serie di ragioni storiche, non ha ancora saputo raggiungere un certo grado di efficienza, neppure attraverso la dimensione dell'autogoverno; purtroppo le statistiche della Cassazione e della magistratura minore indicano che i ritardi dell'attività giudiziaria sono in progressivo crescendo, nonostante il progressivo crescendo del trattamento economico.

Da questa base credo che debba partire quell'approccio realistico che ha caratterizzato e caratterizza il mio modo di vedere questo provvedimento, in cui la sostituzione della valutazione globale all'esame per titoli è certamente un elemento positivo, anche se, francamente, è sconcertante che si mantenga in piedi il sistema del concorso per esami, come è stato rilevato dall'onorevole Spagnoli, con la finalità — come afferma il relatore — di « avere in Cassazione anche un gruppo di magistrati altamente qualificati ». Credo che questa affermazione freudiana del relatore stia ad indicare quale sia la sostanza del provvedimento.

Citerò solo un'altra affermazione del relatore, che respinge quella specie di accusa al disegno di legge, secondo cui la progressione in carriera del magistrato si fonderebbe solo sul criterio dell'anzianità; il relatore ha affermato che, anzi, « non è proprio previsto il

criterio dell'anzianità». Vorrei sapere quale zelo e quale volenterosa intenzione ha animato il relatore quando ha fatto tale affermazione. Credo che chiunque abbia letto il testo del disegno di legge si renda conto che la sostanza del sistema è quella della progressione a ruolo aperto, in qualche misura addirittura automatica, del magistrato; quello schiacciamento della piramide ci dovrebbe portare a porre a fianco di questo provvedimento una tabella in cui si assommino le posizioni di « grado terzo » a quelle di magistrato di cassazione, di appello e di tribunale. Accetto questa logica, anche se non so se sia una logica rivoluzionaria o una rivoluzione che assomiglia alla decadenza; ma è necessario che si sostituisca alla *pars destruens*, giunta al massimo della tensione, la costruzione di un sistema diverso.

La progressione in Cassazione sarà automatica sotto il profilo economico, ma il conferimento degli incarichi dovrà essere attuato secondo l'ordine di collocamento in ruolo. Nell'assegnare gli incarichi direttivi superiori il Consiglio superiore non disporrà di alcuna discrezionalità; l'articolo 19, secondo comma, chiarisce che non solo le funzioni di magistrati di cassazione sono attribuite automaticamente, ma, in base al ruolo di anzianità, anche gli uffici direttivi superiori. Questo significa che per 10 o 15 anni il ruolo di anzianità della Cassazione predeterminerà la possibilità di assegnare tali uffici direttivi, e quindi diventerà sempre più urgente un reale autogoverno della magistratura, intesa non come casta autonoma e separata.

È vero, onorevole Papa, che bisogna riformare il Consiglio superiore della magistratura e gli uffici giudiziari. Si parla di un progetto di legge in cui si affermi il principio che i magistrati possano essere giudicati solo dai magistrati; anche nel consiglio di amministrazione del Ministero, quando si « giudica » un magistrato, sono esclusi i funzionari dell'amministrazione. Abbiamo ricevuto un ordine del giorno della CISL in cui si chiede l'autogoverno economico della magistratura e l'autodeterminazione del trattamento economico, a somiglianza del Parlamento. Negli atti del convegno di Torino, in cui il ministro Zagari ha illustrato delle linee di riforma del sistema della giustizia, autorevolissimi rappresentanti dell'associazione dei magistrati hanno avanzato delle insinuazioni nei confronti del Parlamento, secondo loro collegato per ragioni puramente economiche alla magistratura, ed hanno affermato che lo « scorrimento del grado ter-

zo » significherebbe automatica modifica del trattamento economico dei parlamentari.

Non mi faccio quindi grandi illusioni sul tipo di comprensione che potrà avere nell'ambito di una certa parte della magistratura, nei confronti della disponibilità e della volontà del Parlamento, l'approvazione di un provvedimento di questo tipo. Richiamerò però ancora una volta l'attenzione della Commissione alla situazione obiettiva che si determina con questo tipo di provvedimento. L'automaticità che si intende creare nel conferimento degli incarichi direttivi superiori, se non si procede rapidamente ad una modifica dell'ordinamento giudiziario, legherà per molti anni le mani a qualunque Consiglio superiore e a qualunque ministro di grazia e giustizia.

Mi pare evidente che su questo punto non ci sono grandi dissensi in seno al Parlamento: le prerogative costituzionali della magistratura evidentemente non possono essere interpretate come privilegi dei singoli magistrati. In questa prospettiva, un giudizio quinquennale sull'efficienza, sulla idoneità, addirittura sulla sanità mentale di determinati operatori della giustizia nel nostro paese dovrebbe essere la logica suggerita da qualunque criterio di aziendale revisione dell'efficienza burocratica.

Credo che le strutture vecchie della nostra magistratura, che era caratterizzata da un ristretto numero di magistrati, dall'esercizio di un giudizio per pochi e fondato essenzialmente sul censo, siano rimaste intatte anche se si è allargata la platea degli utenti di questo tipo di privilegi. Evidentemente tutto ciò desta preoccupazioni. Tuttavia, come già detto, potrei accettare questo provvedimento per quel tanto di storicismo che tutti abbiamo acquisito in sede di formazione personale e di esperienza politica, per evitare posizioni velleitarie e giacobine nei confronti di questi problemi.

Ritengo peraltro che valga la pena di avere piena coscienza della situazione che in questo modo si viene a determinare; una situazione, cioè, che rischia di essere difficilmente rinnovabile perché l'aspetto politicamente più grave di questa vicenda non è tanto quello delle pressioni e delle sollecitazioni che ciascuno di noi ha ricevuto, ma a mio avviso è il fatto che su questo tipo di provvedimenti, con motivazioni sostanzialmente diverse, si sia realizzata l'unità associativa delle organizzazioni della magistratura; mentre sappiamo benissimo — e gli atti dei congressi ce lo dimostrano — che sulla riforma dell'or-

dinamento giudiziario non c'è nessuna unità tra le organizzazioni associative della magistratura, come del resto non si è realizzata unità d'intenti né sul giudice di pace, né sulla collegialità, né sulla rotazione dei magistrati, né sulla riforma all'interno degli uffici.

In una situazione del genere quella unità di azione che si è manifestata nei confronti del provvedimento in discussione difficilmente può non essere considerata una unità di tipo corporativo nei confronti del Parlamento e delle altre amministrazioni dello Stato per ottenere una legge che sappiamo va vista non isolatamente, ma collegata inesorabilmente agli aspetti economici delle rivendicazioni sulla progressione e sull'inquadramento dei magistrati, nell'ambito della nuova sistemazione della dirigenza.

Ricordo di aver chiesto in una precedente seduta al ministro di grazia e giustizia quali fossero le prospettive dal punto di vista economico di questo allineamento; e sappiamo tutti che organi autorevoli, sia pure di natura consultiva, hanno già espresso il loro parere; credo, come giustamente ha fatto rilevare l'onorevole Reale, che sia difficile pensare che il Governo possa resistere a questo tipo di sollecitazioni, che oltre tutto discendono da provvedimenti legislativi in vigore, i cui margini di interpretazione sono piuttosto ridotti. Ritengo dunque che nel momento in cui si intendeva affrontare un provvedimento di questo tipo, soprattutto per i risvolti e le conseguenze economiche che esso comporterà, sarebbe stato opportuno porre mano almeno ad un inizio di riordinamento dell'ordinamento giudiziario.

Il provvedimento in discussione rischia per varie ragioni di ripetere gli errori commessi a proposito della legge ospedaliera, con la quale è stato concesso un trattamento economico generalizzato al settore ospedaliero nel nostro paese senza modificare il servizio agli utenti, con un costo gravissimo per tutto il paese, in quanto si sono affermati alcuni principi di trattamento egualitario certamente validi in astratto, ma che calati nel concreto senza una adeguata riforma si sono manifestati come ulteriori sommatorie di divisione di una categoria già largamente sopra-retribuita nella cosiddetta giungla retributiva del nostro paese.

Ecco perché le perplessità di ordine politico e istituzionale in me rimangono pur accogliendo le motivazioni che sono state enunciate da altri colleghi, e che vengono dal dibattito che si è sviluppato nel paese sulla necessità di sgombrare il terreno da

questo lungo capitolo che, iniziato nella passata legislatura, dovrebbe essere la premessa di un nuovo sforzo di riforma ad iniziativa del presente Governo.

Attendiamo dal ministro di grazia e giustizia di sapere in che termini ed entro quali limiti si pensa di mettere il paese in grado di risolvere problemi del genere. È chiaro che senza una iniziativa governativa è inutile sperare che si possa attuare la riforma dell'ordinamento giudiziario nel nostro paese.

Per quanto riguarda il provvedimento in discussione, non intendo censurarlo come è stato fatto per altro in modo molto garbato dall'onorevole Reale, che si è seduto sui banchi di questa Commissione per poter parlare più liberamente sul provvedimento stesso; comunque è certo che il tipo di discussione che si è avuto al Senato e alla Camera lascia in ciascuno di noi un fondo di mortificazione per quel tanto di orgoglio che abbiamo nell'ordinare i nostri lavori. Vi sono dei progetti di legge, come quello relativo alla difesa statale per i non abbienti, che non si riesce ancora a discutere. Se non sbaglio, il collega Coccia ha rilevato, in occasione dell'esame del bilancio, che si sono cancellati i fondi a copertura delle spese previste per l'attuazione della nuova legge sul processo per le controversie di lavoro. Non si può certo dire che l'atteggiamento del Ministro del tesoro sia di allineamento con gli attuali problemi della giustizia.

Nonostante tutti questi motivi, che potrebbero indurci ad essere pessimisti, vogliamo ancora una volta esprimere il nostro ottimismo, se non altro nei confronti del ministro Zagari che sta affrontando questi problemi con grande passione culturale; per questo motivo ci accingiamo ad ascoltare le sue dichiarazioni con vera disponibilità, pur avendo dovuto riproporre — in questa sede — le preoccupazioni oggettive e logiche che scaturivano dalla lettura del provvedimento, con riserva, in sede di discussione dei singoli articoli, di avanzare specifiche osservazioni.

A questo punto desidero riferirmi alla questione sollevata dall'onorevole Reale, e che ripropongo formalmente alla presidenza della Commissione, la questione cioè della copertura finanziaria del provvedimento dopo l'approvazione del bilancio di previsione per il 1974 da parte del Senato. E se tale rilievo tecnico renderà necessario rinviare il provvedimento all'altro ramo del Parlamento, chiedo ai colleghi di questa Commissione se non sia possibile introdurre in esso alcuni emendamenti che comunque lascino impre-

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 1973

giudicati gli aspetti essenziali del provvedimento stesso: chiedo inoltre se non sia possibile avere il conforto e la collaborazione del Governo in una eventuale stesura di emendamenti; tutto questo allo scopo di non accettare a scatola chiusa un progetto di legge sul cui testo esistono perplessità di ordine piuttosto rilevante.

Personalmente, come già opinai a proposito di un progetto di legge analogo, ma di più ristretta portata, ritengo sia un errore politico attuare la progressione automatica prima della riforma dell'ordinamento giudiziario: un errore non imputabile all'attuale Governo, ma che risulta da una serie di atti ed omissioni precedenti. Mi asterrò quindi dal votare a favore di questo testo; mi auguro, tuttavia, che questa Commissione abbia la possibilità di migliorarlo. Esso, nella sua attuale stesura, non rappresenta un « compromesso storico », ma un « compromesso di casta »; mentre un miglioramento del progetto di legge mi consentirebbe di aderire con convinzione all'impegno governativo di avviare con esso una radicale opera di riforma.

REALE ORONZO. L'onorevole Padula ha posto alla Presidenza una questione regolamentare concernente l'indicazione della copertura finanziaria. Nel mio intervento avevo avanzato sia questo rilievo sia una questione di carattere sostanziale, circa la sufficienza dei fondi stanziati a copertura della spesa, la quale, sulla base delle stesse cifre fornite dal ministro Zagari, supera largamente le previsioni originali. Per ragioni di lealtà e siccome su questa questione il ministro può dirci qualcosa che per avventura potrebbe cambiare le nostre opinioni, mi domando se non sia il caso di sospendere oggi la discussione, in modo che il ministro sia informato della questione prima di rispondere. Inoltre, domando se le obiezioni da me sollevate possano essere esaminate in questo momento della discussione, oppure no. Non vorrei infatti che in seguito mi si dicesse che ho aspettato l'ultimo momento per porre la questione.

PRESIDENTE. Nella seduta del 27 novembre scorso, ella, onorevole Reale, aveva sollevato due questioni, senza per altro formalizzarle.

La prima riguardava la necessità di un nuovo parere della Commissione bilancio, pronunciatisi sulle conseguenze finanziarie del provvedimento in discussione in data anteriore alla presentazione al Parlamento del bilan-

cio dello Stato per il 1974, attualmente all'esame della Camera e già approvato dal Senato e relativamente al quale il disegno di legge non reca alcun riferimento. Tale questione è stata testé riproposta, in modo formale, dall'onorevole Padula: e poiché non appare manifestamente infondata, considerati i precedenti parlamentari, tra i quali va annoverata la modifica introdotta dall'altro ramo del Parlamento al disegno di legge n. 899-B, approvato definitivamente in sede legislativa da questa Commissione nella seduta di ieri, dovrò sottoporla alla decisione del Presidente della Camera, ai sensi del secondo comma dell'articolo 41 del Regolamento, che così dispone: « Se una questione regolamentare o di interpretazione del Regolamento sorge nel corso di sedute di Commissioni in sede legislativa, il presidente della Commissione è tenuto ad informare il Presidente della Camera al quale spetta in via esclusiva di adottare le relative decisioni ».

La seconda questione concerne l'effettiva dimensione della spesa ed il rapporto tra di essa e la copertura finanziaria indicata nel provvedimento. Al riguardo la Commissione bilancio si è già espressa, e non si pone, sul piano procedurale, la necessità di ulteriori adempimenti. Le considerazioni da lei prospettate, onorevole Reale, potranno pertanto essere approfondite quando si discuterà dell'articolo cui si riferiscono, sempre che, naturalmente, la Commissione non ritenga opportuno esaminare anticipatamente questo problema, che è comunque di merito.

DI NARDO. Vorrei fare un brevissimo accenno alla questione che si pone circa il non perfetto *iter* che il disegno di legge avrebbe seguito, per cui non potremmo arrivare ad una decisione.

A mio avviso la questione non sussiste, perché il disegno di legge, sia pure in tempi precedenti, ha percorso il dovuto *iter*; quindi non è l'eccezione che viene avanzata, ma la ricezione di tale eccezione da parte della presidenza che blocca il disegno di legge. Prendo comunque atto che il presidente, nella sua discrezionalità, ha ritenuto di recepire questa eccezione e di darle un *fumus boni iuris* e continuo il mio intervento sul merito del disegno di legge.

Non condivido questo cattivo disegno di legge, né l'eccezione, né la ricezione dell'eccezione.

Il mio intervento sarà necessariamente breve, perché già nella precedente legislatura, soprattutto in relazione alla proposta di legge

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 1973

Di Primio, ho avuto occasione di esprimere il mio parere. Non è quindi il caso che ribadisca le affermazioni che vado ripetendo di tempo in tempo. Ho ascoltato l'intervento notevolmente chiaro, salvo qualche ombra, dell'onorevole Reale con molto rispetto, e su di esso ho a lungo meditato. Si è parlato di posizioni freudiane a proposito della relazione dell'onorevole Lospinoso Severini: probabilmente vi era questo tipo di posizioni anche nell'intervento dell'onorevole Reale.

Per quanto riguarda la competenza dell'Assemblea o della Commissione, devo osservare che l'onorevole Reale, per il progetto di legge di riforma del codice di procedura civile relativamente alle controversie individuali di lavoro, ritenne che la discussione dovesse avere luogo in Commissione. Non vedo per quale ragione, eletta una via ed esclusa l'altra, oggi anche questa materia non debba essere discussa in Commissione.

È pacifico che stiamo parlando in tema di ordinamento giudiziario; aveva ragione l'onorevole Reale quando rilevava questo. Un ordinamento può anche essere « pezzato », « macchiato »; vi sono leggi fondamentali che sono state create attraverso più leggi. Noi stiamo realizzando un ordinamento di carattere flessibile, ma un ordinamento. Quando si completerà quel corpo normativo cui si darà pomposamente il nome di ordinamento giudiziario, ci si troverà in effetti in presenza di un mosaico, perché purtroppo quanto sarà stato precedentemente acquisito resterà.

Quando avete eletto questa strada? La dirigenza politica di un paese la si giudica di volta in volta per gli atti che compie. Avete eletto questo istituto dell'ordinamento-mosaico nel momento in cui avete approvato la « legge Breganze », quando avete stabilito determinati agganciamenti persino in rapporto a parametri che eventualmente avrebbero potuto spostare altri parametri. Voi avete eletto una strada che non condivido, che non è la mia.

L'unico organismo di carattere corporativo lo abbiamo nella magistratura, e non ha mai funzionato molto bene. Queste sono istanze di carattere settoriale, e tutta la vita del paese sta andando avanti in rapporto al maggiore o minore numero di istanze settoriali che vengono accolte. Per quale motivo le categorie non dovrebbero continuare a chiedere lo stesso rapporto differenziato? Ci troviamo all'appuntamento con l'IVA; perché una categoria dovrebbe veder decurtati i vantaggi che aveva conseguito? Qualunque lavoratore, del pensiero e del braccio, non può accettare di tor-

nare indietro. Penso che non abbiate dimenticato le battaglie sulla proposta di legge Di Primio: voi allora avete creato questa maniera di legiferare, questa impostazione di ordinamento della magistratura. Non vedo per quale motivo con una agitazione che si profila all'orizzonte, e delle peggiori, di fronte ad un problema quale quello al nostro esame, si debba cambiare direzione, quando in sede di Governo e in sede parlamentare non si ha la forza per farlo, concedendo, sotto il profilo economico, notevoli remunerazioni.

Noi non condividiamo questo modo d'impostare i problemi, però una volta che ci si è messi su questa strada non vediamo per quale motivo si debba cambiare rotta; quindi, per prevenire il peggio pensiamo che si debba votare a favore del provvedimento. Con il vostro modo di procedere avete creato delle strade senza alternative e pertanto criticiamo questo vostro atteggiamento e queste vostre posizioni.

PRESIDENTE. Ritengo di dover formulare una osservazione in relazione all'intervento dell'onorevole di Nardo; spero però mi si dia atto che mi astengo dall'entrare nel merito delle valutazioni.

L'onorevole di Nardo ha dissentito dalla decisione adottata dalla presidenza della Commissione in rapporto alla questione regolamentare sollevata dall'onorevole Padula. Vorrei precisare che la presidenza della Commissione non ha la facoltà di recepire o non recepire l'eccezione; il potere di decisione, a norma di Regolamento, spetta in questa materia in via esclusiva alla Presidenza della Camera. Le alternative sono due: o la questione è manifestamente infondata o non lo è; in questo secondo caso non è la presidenza della Commissione che può valutare in via definitiva l'eccezione, ma sussiste l'obbligo della rimessione della questione stessa alla Presidenza della Camera. Ora, mi sembra difficile giudicare manifestamente infondata una eccezione, la quale in sostanza si limita a richiamare una applicazione del Regolamento accettata altre volte e in particolare ieri. Evidentemente le decisioni che la Presidenza della Camera riterrà di adottare vincoleranno i nostri successivi lavori.

Sono ancora iscritti a parlare gli onorevoli Terranova e Gargani, ora assenti: desidero allora chiedere alla Commissione se ritenga opportuno che sia ugualmente dichiarata chiusa la discussione sulle linee generali, oppure, data la necessità di rinviare l'esame degli articoli a quando la Presidenza della Ca-

mera avrà sciolto la questione sottopostale, rinviare ad altra seduta anche l'intervento degli onorevoli Terranova e Gargani.

COCCIA. Ritengo necessario, per un corretto sviluppo dei nostri lavori, anche perché non tutti hanno colto la eccezione sollevata, che essa ci venga posta in maniera precisa, concreta e formalizzata rispetto al secondo comma dell'articolo 41 prima di prenderla in esame, e che su di essa si pronuncino gli altri gruppi politici e al tempo stesso si sentano anche il relatore e il rappresentante del Governo.

REALE ORONZO. Sono sopravvenuti due elementi, di cui uno relativo alla prima questione, cioè sorta a seguito delle dichiarazioni del ministro sul numero dei beneficiari del provvedimento, e l'altro relativo alla ricognizione, in un caso identico, dell'applicazione da parte del Senato di una prassi che io pensavo fosse discutibile, ma che invece era operante, tanto che noi stessi abbiamo ratificato quella decisione.

PRESIDENTE. La presidenza della Commissione ha ritenuto doveroso applicare la disposizione, di cui ho già dato lettura, del secondo comma dell'articolo 41 del Regolamento a seguito della questione, proposta dall'onorevole Padula in modo formale, circa la mancata previsione, nel disegno di legge in discussione, della copertura finanziaria per l'esercizio 1974.

Questione che non è apparsa manifestamente infondata, alla luce, da ultimo, delle deliberazioni adottate nella seduta di ieri, in sede legislativa, di questa stessa Commissione. Faccio cioè riferimento al disegno di legge numero 899-B, definitivamente votato ieri. Tale provvedimento era stato da noi approvato in prima lettura con il parere favorevole della V Commissione (bilancio), espresso in relazione all'anno 1973; essendo stato nel frattempo presentato dal Governo il disegno di legge recante il bilancio per il 1974, l'altro ramo del Parlamento ha ritenuto che il riferimento al solo anno 1973 non soddisfacesse il precetto dell'articolo 81 della Costituzione. Di conseguenza il Senato ha emendato il testo, disponendo che «all'onere di lire 141.830.000 derivante dall'applicazione della legge stessa per ciascuno degli anni 1973 e 1974 si provvede con corrispondente riduzione dei capitoli 3523 degli stati di previsione della spesa del Ministero del tesoro per gli anni medesimi». Noi ieri in sede legislativa abbiamo accettato la tesi

del Senato ed abbiamo approvato definitivamente la legge, nel testo così modificato.

L'onorevole Padula, riprendendo una enunciazione non formalizzata dall'onorevole Reale nella seduta del 29 novembre scorso, ha posto il problema della necessità che anche in rapporto al disegno di legge oggi in discussione sia richiesto nuovamente il parere della Commissione bilancio per quanto riguarda la spesa nell'anno 1974.

A questo punto il Regolamento non prevede alcuna possibilità di decisione da parte della Commissione né da parte della presidenza della stessa; esclude anzi un dibattito sull'argomento. In Assemblea è invece ammesso un dibattito limitato, perché « possono parlare, dopo il proponente, solo un oratore contro e uno a favore e per non più di quindici minuti ciascuno ». Quando invece la questione « sorge nel corso di sedute di Commissioni in sede legislativa, il presidente della Commissione è tenuto ad informarne il Presidente della Camera al quale spetta in via esclusiva di adottare le relative decisioni ».

Quindi ringrazio gli onorevoli colleghi che hanno ritenuto di dover approfondire il problema, ma devo riconfermare che la Commissione non può dibattere la questione regolamentare; deve ora solo decidere se intenda rinviare la conclusione della discussione sulle linee generali, per consentire agli onorevoli Terranova e Gargani di intervenire in essa, o se al contrario intenda chiuderla. In questo ultimo caso darò la parola al relatore e al rappresentante del Governo per la replica.

FELISETTI. I chiarimenti ricevuti hanno evidenziato la situazione. Mi vorrei collegare alla dichiarazione dell'onorevole Reale.

PRESIDENTE. Quella posta dall'onorevole Reale è un'altra questione, relativa alla sufficienza della copertura.

REALE ORONZO. Come semplice testimonianza, debbo dire che l'onorevole Terranova teneva moltissimo al suo intervento.

PRESIDENTE. Vorrei allora sapere se qualche collega richiede formalmente il rinvio del seguito della discussione, onde consentire all'onorevole Terranova e all'onorevole Gargani di svolgere i loro interventi.

Poiché nessuno propone tale rinvio, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

LOSPINOSO SEVERINI, Relatore. Non vorrei ulteriormente allargare la discussione

del provvedimento al nostro esame. Debbo però dire che il dibattito è stato approfondito e ampio, e da esso sono emerse posizioni che debbono essere tutte rispettate: da quelle di coloro che hanno dichiarato la loro opposizione al disegno di legge, a quelle di coloro che si sono dichiarati perplessi per alcuni aspetti del provvedimento, a quelle di coloro che si sono dichiarati favorevoli.

Ciò precisato, debbo soltanto ricordare, e lo farò in maniera breve, che questo provvedimento non può essere interpretato se non nel senso che esso costituisce una anticipazione della riforma dell'ordinamento giudiziario. Credo che questa sia l'opinione comune di tutte le parti politiche rappresentate in questa Commissione. Si tratta di un provvedimento inserito in questa logica, anche se subito si deve dire che non è questo il sistema migliore per legiferare. E non voglio essere un difensore ad oltranza di questo disegno di legge, ed ignorarne gli obiettivi limiti. Ecco perché mi unisco a coloro che chiedono al Governo di affrontare e risolvere una volta per tutte il grosso problema della riforma integrale dell'ordinamento giudiziario.

Va anche detto che se non ci fossero stati ritardi non ci saremmo trovati nelle attuali condizioni, per cui sono legittimi i tentennamenti e le perplessità.

Non bisogna comunque dimenticare, e questo è un elemento di valutazione essenziale, che con il disegno di legge in discussione non facciamo altro che continuare a muoverci in una logica che è stata già precedentemente stabilita e approvata dal Parlamento; debbo, per forza di cose, richiamare la « legge Breganze ». Tutti abbiamo detto, anche gli oppositori del provvedimento, che l'attuale sistema non può essere ulteriormente tollerato (cioè il sistema della progressione della carriera dei magistrati basato esclusivamente sulla valutazione dei titoli e ancorato a concezioni burocratiche e gerarchiche), tant'è vero che in passato non abbiamo tollerato un certo tipo di progressione a magistrato d'appello; continuando su quel cammino il Parlamento ha deciso di approvare la « legge Breganze ».

I motivi per cui tale sistema non può essere tollerato sono stati ampiamente illustrati e approfonditi sia in questa sede sia nel corso di precedenti dibattiti. Abbiamo detto che si tratta di un sistema che accentua l'aspetto gerarchico, perché colui che concorre alla promozione deve per forza di cose essere un po' succube di colui che sta più in alto e che lo deve giudicare. Abbiamo rilevato che tutti questi criteri debbono essere smantellati così come

sono stati smantellati in occasione della « legge Breganze ».

In aderenza al dettato costituzionale abbiamo voluto sostituire, con il nuovo sistema, il vecchio criterio di selezione, ribadendo il concetto che i magistrati si distinguono soltanto per la funzione che svolgono, ma che i poteri, i doveri, i diritti dei magistrati — qualunque sia la funzione che essi esercitano — debbono essere uguali per tutti. In aderenza a questa concezione si è voluto stabilire un sistema che io ritengo non sia ancorato al concetto dell'anzianità.

Quando si ripete in sede parlamentare che il nuovo sistema è ancorato al criterio dell'anzianità e che vi saranno promozioni automatiche esclusivamente sulla base di tale criterio, si dà esca alla stampa e la si induce a divulgare siffatte affermazioni, che non sono rispondenti alla portata del disegno di legge che stiamo discutendo né alla volontà che con esso si intende esprimere. L'anzianità è l'elemento per effetto del quale si può concorrere alla dichiarazione di promovibilità; una volta stabilita la limitata portata del concetto di anzianità, si sdrammatizza la questione; questo infatti è il concetto più obiettivo che si poteva stabilire nel momento in cui si doveva procedere alla dichiarazione di promovibilità. Però vi è tutto un meccanismo che il disegno di legge mette in movimento che non possiamo e non vogliamo ignorare, e che è basato principalmente, se non esclusivamente, su una valutazione globale della personalità del magistrato. È una valutazione che si deve formare attraverso i criteri che il disegno di legge prospetta: non soltanto la preparazione e la capacità tecnico-professionale, ma anche la laboriosità e la diligenza dimostrata nell'esercizio delle funzioni, nonché i precedenti relativi all'esercizio prestato.

Vi è un'altra norma, contenuta nel disegno di legge, che ancora la dichiarazione di promovibilità ad un esercizio effettivo delle funzioni giurisdizionali, in quanto l'articolo 5 pone la condizione che, per poter essere sottoposti a valutazione ai fini della nomina a magistrato di cassazione, i magistrati devono avere compiuto, dalla data di ingresso in carriera, almeno dieci anni di attività effettiva presso gli uffici giudiziari.

Inoltre il disegno di legge prevede tutto un altro meccanismo per effetto del quale non soltanto il magistrato sottoposto a valutazione ha diritto di fare le sue osservazioni, ma anche il ministro di grazia e giustizia. È previsto un meccanismo che svincola il giudizio del Consiglio superiore della magistratura dal parere

espresso dal consiglio giudiziario sugli elementi acquisiti, tanto che il Consiglio superiore può reperire per conto proprio altri elementi di valutazione.

Penso che tale meccanismo non sia criticabile nel momento in cui tutti siamo d'accordo nell'affermare che l'attuale sistema non può andare e non va.

Qual è il problema che sorge e che crea delle perplessità? Il fatto che non si ha fiducia nel Consiglio superiore della magistratura, né nei consigli giudiziari, tenendo conto della loro composizione e del modo in cui svolgono il loro lavoro.

Arrivati a questo punto sorge il grosso problema che tutti abbiamo segnalato e di cui tutti ci siamo fatti carico, e del quale principalmente si deve fare carico il Governo attraverso il ministro di grazia e giustizia, che sicuramente ha dimostrato la volontà di portare avanti con spirito innovatore tutto questo problema. E ritorno al problema di fondo, che è a monte di tutti gli altri, quello di affrontare con decisione e con grande volontà la riforma dell'ordinamento giudiziario, del Consiglio superiore della magistratura e dei consigli giudiziari.

Siamo tutti d'accordo su questo punto. Credo tuttavia che non si possa esprimere in maniera generalizzata sfiducia in questi organismi costituiti, che sono i soli ai quali potevamo affidare il compito di valutare i magistrati; non so quale altro organismo avremmo potuto inventare, a cui demandare la valutazione della personalità del magistrato ai fini della dichiarazione di promovibilità. Essendo già costituiti ed esistenti i consigli giudiziari e il Consiglio superiore della magistratura, e fissate le condizioni di garanzia perché possano espletare il loro lavoro nel modo migliore e con senso di responsabilità, non potevamo non demandare loro il compito di questa valutazione. Non credo si possa in maniera generica esprimere costante sfiducia su questi organismi che esistono e che non credo funzionino sempre male e siano composti da personale irresponsabile, tanto da sganciarsi dai criteri che il provvedimento impone e da conferire le nuove nomine a tutti i magistrati, unicamente sulla base dell'anzianità.

Nella valutazione di questo disegno di legge, che è una conseguenza della « legge Breganze » e un'anticipazione della riforma dell'ordinamento giudiziario, occorre tenere presente che il meccanismo previsto, attraverso i criteri che si sono voluti indicare e le garanzie che si sono volute dare, affinché i criteri stessi siano rispettati e applicati con sen-

so di responsabilità, non consente di fare una critica a fondo di tutta la dinamica del disegno di legge stesso.

Ho voluto dire queste cose, che mi sembravano e mi sembrano necessarie, ribadendo, al pari degli altri colleghi che mi hanno preceduto, la necessità ineluttabile di arrivare alla riforma generale dell'ordinamento giudiziario, in occasione della quale discuteremo del modo col quale i magistrati debbono accedere alla magistratura sulla base di criteri selettivi che siano più congrui e che vadano al di là e al di fuori dell'attuale sistema di esami soltanto teorici. Evidentemente valuteremo il modo nel quale i magistrati devono effettuare i corsi di specializzazione, le linee di riforma del Consiglio superiore della magistratura, ed inoltre l'importante esigenza, ormai da tutti riconosciuta, primo fra tutti il Governo, della responsabilizzazione della magistratura; inoltre valuteremo anche i limiti di età ed una azione tendente ad evitare che troppi magistrati siano dislocati presso il Ministero di grazia e giustizia.

In sostanza, ritengo che si debba sdrammatizzare la situazione nella quale ci siamo venuti a trovare nella Commissione, tenendo anche presente che al fondo di questo provvedimento c'è una rottura dell'attuale sistema che non può non essere valutata nella sua positività, anche se il disegno di legge, così come appare, potrà portare degli inconvenienti. Comunque ritengo che le ragioni che sono a conforto di queste valutazioni positive siano superiori alle ragioni che possono determinare posizioni negative sulla portata del provvedimento stesso.

Esprimo quindi ancora una volta, come relatore, a conclusione di questo dibattito ampio e approfondito, il parere favorevole, pregando gli onorevoli colleghi di voler accelerare il più possibile l'approvazione del disegno di legge in discussione, in quanto è un problema scottante, diciamo con molta franchezza, che abbiamo fra le mani e che dobbiamo risolvere, proprio perché, se così non avvenisse, potrebbero sorgere anche delle complicazioni che certamente non andrebbero a favore di nessuno, e non sarebbero utili, principalmente in questa visione di chiarimenti e di equilibri anche fra i vari poteri dello Stato.

ZAGARI, *Ministro di grazia e giustizia.* Nella seduta del 20 novembre, nel chiedere la modifica del calendario dei lavori, ho già detto che l'approvazione del disegno di legge in discussione è diventata ormai indifferibile.

Debbo oggi ribadire questo mio convincimento, dopo un dibattito non soltanto approfondito, ma di un livello culturale, morale e politico che dimostra quanto la Commissione abbia valutato a fondo questo problema, come uno dei più importanti nella dialettica generale che ci sta dinanzi e che avremo occasione di affrontare in modo più approfondito a nostra volta.

Ringrazio molto l'onorevole relatore di questa breve replica che lascia a me l'obbligo — credo sia questa la responsabilità del rappresentante del Governo — di ripetere argomenti che sono stati già sollevati in modo più pertinente di quanto potrò fare ora io.

Ma poiché in questo caso si tratta, data la complessità dei problemi da risolvere, di affrontare il bersaglio delle future polemiche, credo sia doveroso che il rappresentante del Governo si prenda questo impegno.

Ribadendo un mio convincimento, desidero spiegare le ragioni del mio consenso sul merito del provvedimento in relazione all'attuale stato dell'ordinamento giudiziario.

La nuova disciplina si fonda su pochi principi, che per molti aspetti modificano il regime vigente. In primo luogo, la valutazione per la nomina a magistrato di cassazione è sottratta alla commissione di scrutinio ed è affidata direttamente al Consiglio superiore della magistratura; d'altra parte, la valutazione da parte del Consiglio superiore per la nomina non si esaurisce nell'esame di poche sentenze, molte volte — come si sa — predisposte per lo scrutinio, ma si risolve in un giudizio globale sulla capacità tecnico-professionale dei magistrati; il che eviterà l'inconveniente più volte verificatosi che ottimi magistrati per capacità e laboriosità siano valutati come inferiori a magistrati notoriamente negligenti; con gli strascichi che queste ingiustizie comportano in un ambiente micro-sociale come quello degli uffici giudiziari. Al fine della successiva valutazione da parte del Consiglio, i consigli giudiziari debbono esprimere il loro motivato parere sulla capacità di ogni magistrato, e il Consiglio superiore può fondare il proprio giudizio su tutti gli elementi in suo possesso e anche su quelli che voglia assumere direttamente mediante apposite indagini.

I magistrati, che siano stati ritenuti idonei, vengono nominati magistrati di cassazione con decorrenza dal compimento del settimo anno dalla nomina a magistrato di appello (e quindi dopo ventitrè anni dall'ingresso in magistratura). Nel caso che non vi siano posti

liberi corrispondenti alla nuova qualifica, essi continuano ad esercitare le precedenti funzioni. Una disciplina analoga viene dettata per il conferimento ai magistrati di cassazione degli uffici direttivi superiori.

Come risulta da questi principi e come è stato da più parti ricordato durante il dibattito, il disegno di legge costituisce, ancora una volta, una riforma soltanto parziale dell'ordinamento giudiziario.

La VII disposizione transitoria della Costituzione impegnava esplicitamente il legislatore ordinario ad emanare una nuova legge sull'ordinamento giudiziario, che si uniformasse ai precetti costituzionali, ma sono ormai passati più di venticinque anni e non si è ancora assolto l'impegno di dare alla magistratura una nuova organizzazione e una struttura diversa rispetto a quella che ancora la caratterizza.

In tutto questo tempo, si è solo cercato di rimediare agli inconvenienti più vistosi e di far fronte ad esigenze particolari, spesso sotto la spinta di situazioni contingenti o di pressioni corporative.

A prima vista, anche questo disegno di legge sembra rispondere alla stessa logica; ma basta spingere più a fondo lo sguardo, per rendersi conto che esso ha caratteri diversi rispetto a quelli che l'hanno preceduto, tanto da costituire un vero e proprio elemento di rottura — eliminando anche le più vistose distorsioni — del sistema attuale.

Non si tratterà di una legge di portata storica, ma non si tratta nemmeno di un provvedimento corporativo privo di significato politico. Il disegno di legge, al contrario, apre finalmente la via a una riforma moderna e democratica dell'ordinamento giudiziario, nell'interesse esclusivo dei cittadini, e ne rappresenta, in una certa misura, un'importante e incoraggiante anticipazione.

Si può dire che, fino a pochi anni fa, si è ritenuto che lo scopo dell'ordinamento giudiziario fosse quello di assicurare la selezione dei magistrati in funzione esclusiva della loro progressione verticale. Le tre categorie (dei magistrati di tribunale, di appello e di cassazione) erano concepite come i gradini di una scala gerarchica, che occorreva percorrere tutta per affermarsi come un magistrato dotato delle necessarie qualità tecnico-professionali. Al vertice della piramide, la Cassazione rappresentava un traguardo, una meta, e la sola preoccupazione era quella di mantenere un sistema di selezione dei magistrati idonei ad accedervi senza peraltro preoccuparsi di tro-

vare e di adottare tecniche moderne di selezione che assicurassero una effettiva, valida scelta.

Oggi, invece, il problema della riforma dell'ordinamento giudiziario non si pone più negli stessi termini, ma richiede una impostazione completamente diversa, perché sono diverse le esigenze cui bisogna far fronte e anche perché è in parte cambiato, rispetto al passato, il ruolo che svolge nel paese la magistratura.

L'esperienza di tutti i giorni dimostra infatti come in molti casi le funzioni dei giudici di merito, e specialmente dei giudici di primo grado, siano per molti aspetti altrettanto delicate ed importanti di quelle dei giudici di legittimità; basta pensare, per fare qualche esempio, alle istruttorie penali relative a delitti a sfondo politico, ai fallimenti di grandi società, all'applicazione di leggi nuove, infine agli interventi dei pretori per la risoluzione di conflitti sindacali e di lavoro. D'altra parte, in alcuni settori, come quelli del diritto di famiglia o del processo per le controversie di lavoro, è necessario un alto grado di specializzazione, e sarebbe certo pericoloso trascurare questa esigenza per non abbandonare la logica di un sistema fondato, in sostanza, sulla carriera e sulla gerarchia.

La verità è che oggi non interessa soltanto, e nemmeno principalmente, avere un vertice giudiziario selezionato, ma occorre anche e forse soprattutto avere a tutti i livelli, e specialmente in taluni uffici (ad esempio, e senza pretesa di completezza, procure della Repubblica, uffici di istruzione penale, sezioni per le controversie di lavoro), magistrati particolarmente preparati, per specifiche capacità ed anche per scelta vocazionale, ad affrontare la difficile esperienza, cui è chiamata la magistratura di merito dalle leggi più recenti, e dall'evoluzione stessa della società. Occorre soprattutto evitare l'appiattimento di categorie di magistrati che esercitano funzioni di particolare rilievo sociale.

Le strutture dell'attuale ordinamento non corrispondono a questo fine, perché hanno sempre subordinato (e tuttora subordinano in una certa misura) l'assegnazione delle varie funzioni al conseguimento di una determinata qualifica; quando invece sarebbe necessario rompere il rapporto tra l'una cosa e l'altra, per operare una selezione, non più verticale, ma per così dire orizzontale, in modo da poter scegliere tra tutti i magistrati quelli più adatti alle singole funzioni (di merito o di legittimità), senza tener conto della loro appartenenza alle diverse categorie.

La via maestra da seguire, in questa direzione, a mio parere, era quella di stabilire la qualifica unica di giudice per tutti i magistrati, di modo che tutti potessero esercitare teoricamente — a certe condizioni — tutte indistintamente le funzioni, con la sola differenza di uno stipendio stabilito in base all'anzianità, salvo determinare i criteri con i quali assegnare dette funzioni.

Il Parlamento, invece, sulla base di diverse considerazioni e valutazioni, ha preferito scegliere — e non da oggi — un'altra strada, mantenendo ferma la distinzione dei magistrati in categorie e limitandosi a modificare i criteri di selezione per il passaggio da una categoria all'altra.

Il disegno di legge in discussione accentua questa linea e la porta alle sue naturali conseguenze: anche la cosiddetta « apertura dei ruoli » non è una novità, ma un principio già sancito dalla legge 4 gennaio 1963, n. 1 e poi accentuato dalla legge 6 agosto 1967, n. 607; ma appunto perciò gli effetti che deriveranno dal nuovo sistema saranno in sostanza simili, se non identici, a quelli che sarebbero conseguiti all'abolizione formale delle categorie e all'unificazione, sotto un'unica qualifica, di tutti i magistrati.

D'ora in avanti, infatti, la diversità delle qualifiche si ridurrà al massimo alla possibilità o meno di fregiarsi di un titolo, ma in pratica si verrà a realizzare una effettiva, concreta omogeneità tra magistrati delle varie categorie. Per l'esercizio di certe funzioni non sarà più necessaria l'appartenenza a determinate categorie: un magistrato d'appello potrà continuare ad esercitare le sue funzioni nei tribunali, nelle procure, nelle preture; e un magistrato di cassazione potrà fare il giudice non solo nelle aule della Suprema corte, ma anche in primo grado o in grado di appello. Si spezza così — sia pure soltanto in parte — il rapporto di subordinazione, finora esistente, tra l'esercizio delle varie funzioni e l'appartenenza alle varie categorie; quindi si anticipa, entro limiti significativi, la revisione dell'ordinamento giudiziario nei termini prima accennati e secondo le esigenze ormai accettate dalla coscienza comune.

Con il nuovo disegno di legge i magistrati non si distingueranno più per l'appartenenza alle varie categorie, ma cominceranno a distinguersi in conformità al precetto costituzionale e, come bene è stato ricordato nel corso del dibattito, soltanto per le funzioni. Il che comporterà sostanzialmente che ogni giudizio nei loro confronti sarà dato soprattutto in re-

lazione al modo con cui eserciteranno dette funzioni.

Mi rendo conto, naturalmente, come la nuova normativa — nonostante i suoi contenuti innovatori — non sia tuttavia idonea a creare una esauriente disciplina dell'organizzazione giudiziaria e come essa apra, al contrario, nuovi problemi che occorrerà affrontare e risolvere immediatamente. In primo luogo quello relativo ai criteri per l'assegnazione dei giudici alle varie funzioni e in particolare alle funzioni di legittimità, e poi quello di una maggiore responsabilizzazione del giudice essendo innegabile che, una volta venuta meno la logica dei gradi e delle carriere, sarà necessario sostituire al regime attuale una precisa articolazione delle personali responsabilità dei magistrati di fronte ai cittadini, pur nella scrupolosa salvaguardia della loro assoluta indipendenza. Ma quello che conta in questa sede è che la nuova legge anticipi, nel senso indicato, le scelte future di una revisione globale dell'ordinamento e comunque rappresenti una rottura definitiva col passato e con la logica che caratterizza il sistema attuale.

Quando saranno cadute le strutture dell'ordinamento giudiziario vigente e saranno state in pratica abbattute la carriera e la gerarchia basate sulle funzioni (il che evidentemente non vorrà dire che dovrà venire meno il controllo e l'impulso al lavoro giudiziario da parte dei capi degli uffici, però con una maggiore partecipazione delle assemblee di ufficio alle scelte organizzative) sarà più facile edificare un sistema veramente nuovo sulle macerie del vecchio.

In questo senso la nuova disciplina può essere considerata come una legge-ponte, come un passaggio obbligato tra il vecchio e il nuovo che stimola tutti — e in primo luogo il Governo — a dare l'avvio ad una revisione non più settoriale, ma globale dell'ordinamento giudiziario, e ciò anche per far fronte, come è stato giustamente detto, alle esigenze connesse alla riforma dei codici.

Guardati in questa prospettiva, i contenuti specifici della riforma sono validi ed accettabili, mentre non sembrano meritare eccessiva considerazione gli inconvenienti che possono derivarne, specie nei primi tempi di applicazione, e che sarebbe comunque ingiusto voler ingigantire.

Un primo punto a suo favore è rappresentato dal fatto, come si è detto, che il disegno di legge realizza un significativo adeguamento alla Costituzione dell'ordinamento vigente: l'abolizione delle commissioni di scrutinio

rappresenta una naturale attuazione dell'articolo 105 della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva del Consiglio superiore ogni provvedimento relativo alla progressione nelle funzioni dei magistrati; mentre — come ho prima accennato — svincolando dall'appartenenza alle categorie il concreto esercizio delle funzioni, il disegno di legge non solo non vulnera, ma, al contrario, rende operante, sia pure in parte, il precetto dell'articolo 107 della Costituzione, secondo cui « i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni ».

Opportunamente, poi, il disegno di legge assoggetta la nomina a magistrato di cassazione a una valutazione globale della capacità tecnico-professionale dei candidati; in questo modo si modifica in meglio il sistema attuale, che per essere fondato sull'esame di un numero limitato di sentenze, scelte in brevi periodi di tempo e spesso preparate proprio allo scopo di presentarle alla commissione di scrutinio, si risolve in pratica in un giudizio che riguarda uno soltanto dei tanti aspetti in cui si articola la personalità dei magistrati; con il nuovo sistema si ottiene inoltre il risultato di dar modo al Consiglio superiore di venire in possesso di tutti gli elementi utili per l'assegnazione dei magistrati alle varie funzioni e, tra l'altro, a quelle di legittimità.

Il timore di un appiattimento della magistratura, conseguente al mutamento del sistema di valutazione, è smentito, più che dalla ragione, dalla stessa esperienza; in passato l'abolizione dei concorsi per titoli e, più di recente, la previsione, per la categoria dei magistrati d'appello, di un meccanismo di scelta simile a quello che si vuole introdurre per la Cassazione, evocarono il solito spettro del salto nel buio.

Ora non è certo sfuggito al Parlamento che il temuto appiattimento tra i magistrati di primo grado non si è verificato.

I giovani pretori, i magistrati di tribunale, nonostante che siano venuti meno, con il nuovo sistema di nomina a magistrato di appello, alcuni incentivi di carriera, hanno dato prova, in delicatissime istruttorie penali e nella tutela giurisdizionale dei diritti collettivi, del massimo impegno. In ogni caso sarebbe arbitrario affermare che i magistrati di tribunale, per i quali vige un sistema di selezione per la progressione in appello simile a quello che si propone per la Cassazione, denuncino un appiattimento maggiore dei magistrati di appello per i quali esiste ancora lo scrutinio.

Con le modifiche previste dal disegno di legge, inoltre, si ridurrà certamente, al con-

trario di quanto si può credere, il fenomeno dell'« invecchiamento » della Corte di cassazione; l'abbassamento a sette anni del termine necessario per ottenere la nomina costituisce in questo senso — contrariamente a quanto si è sostenuto — un pregio e non un difetto del disegno di legge, che con questa disposizione tende, per altro verso, a realizzare un allineamento, nemmeno totale, alla posizione da tempo raggiunta dalle magistrature speciali (Corte dei conti e Consiglio di Stato); è prevedibile per altro che la maggior parte dei magistrati, una volta conseguita la nomina, rimarrebbe ad esercitare le precedenti funzioni, mentre chiederebbero di essere trasferiti in Cassazione solo coloro che si sentissero capaci di un impegno corrispondente all'importanza ed alla delicatezza delle funzioni di legittimità; si favorirà, cioè, una selezione vocazionale dei magistrati e sarà così garantito — in modo forse migliore di quanto non sia avvenuto nel passato — l'efficace funzionamento della Corte di cassazione.

La prevista facoltà — poi — del Consiglio superiore della magistratura di conferire uffici direttivi superiori a tutti i magistrati di cassazione che abbiano maturato una certa anzianità e l'esclusione di ogni collegamento tra l'attribuzione dell'ufficio ed il conferimento delle effettive funzioni permetteranno una scelta migliore di quanto non avvenga oggi. Secondo il sistema vigente, infatti, il Consiglio superiore può scegliere i magistrati di cassazione per destinarli a questo o a quell'incarico direttivo superiore in una rosa di idonei, valutati tali in numero tre volte superiore alle vacanze.

Con il nuovo sistema la rosa sarà molto più vasta e quindi le scelte molto più facili. Si eviterà quanto è successo numerose volte nel passato, e cioè l'impossibilità di coprire un ufficio direttivo particolarmente delicato — mi si perdoni il bisticcio — per l'inidoneità dei magistrati già dichiarati « genericamente » idonei dal Consiglio stesso.

Si potrebbero citare diversi casi; qui mi è sufficiente ricordare le difficoltà che il Consiglio superiore ha incontrato — allora era guardasigilli l'onorevole Reale — per coprire il posto di procuratore generale della corte d'appello di Cagliari. Il fatto che non vi fossero fra gli anziani, valutati idonei, magistrati del pubblico ministero o comunque specialisti nella materia penale, ritardò di diversi mesi la copertura di quel posto, e solo l'impegno del ministro Reale riuscì ad evitare ulteriori gravissimi ritardi.

Mi pare poi naturale riconoscere in sostanza a tutti i magistrati — a pari anzianità — lo stesso trattamento economico, perché nessuno potrà negare — l'ho già accennato — che le funzioni di merito, come quelle dei giudici istruttori penali, dei procuratori della Repubblica, dei giudici fallimentari delle grandi città, dei giudici di corte d'assise siano altrettanto importanti e impegnative di quelle dei consiglieri della Corte di cassazione. Tale argomento sollecita l'attenzione sulle critiche che vengono mosse al disegno di legge sotto l'aspetto finanziario.

Al riguardo è appena il caso di ricordare come l'impegno finanziario conseguente alle modifiche del sistema trovi adeguata copertura nei bilanci dello Stato per il 1973 e per il 1974. Non saremmo qui a discutere il disegno di legge se non fosse così. Bisogna tener conto, d'altra parte, che, non essendo possibile prevedere il numero esatto dei magistrati che conseguiranno nei prossimi anni la nomina alla qualifica superiore, l'impegno finanziario non è evidentemente quantificabile, ed è perciò inutile cercare di calcolare in cifre l'importo esatto della spesa. È solo il caso di aggiungere che il disegno di legge, come risulta chiaramente dagli articoli 13 e 20, prevede la retrodatazione delle nomine conseguite soltanto agli effetti giuridici.

Non è infine mancato, sempre sotto il profilo finanziario, chi ha criticato il disegno di legge non in se stesso, ma per gli effetti secondari e indiretti che esso provocherebbe, scatenando le rivendicazioni analoghe delle magistrature speciali e dell'Avvocatura dello Stato. Senonché, simili rivendicazioni non avrebbero alcun fondamento, perché è fuori discussione — come prima dicevo — che i magistrati ordinari si trovano attualmente in una posizione nettamente inferiore rispetto ai loro colleghi delle magistrature speciali e agli avvocati dello Stato e rimarranno in questa posizione anche dopo l'approvazione della nuova legge. Paragoni, poi, tra i magistrati ed altri funzionari, per quanto concerne il trattamento economico, ci porterebbero lontano; qui basta far cenno agli squilibri che si sono determinati per aver mantenuto, ad esempio, l'indennità di pubblica sicurezza per alcuni dirigenti del Ministero dell'interno e per aver previsto, con un recente provvedimento, ai gradi più alti della carriera militare un trattamento economico reso più sostanzioso dal mantenimento di alcune indennità e dall'attribuzione di aumenti periodici di stipendio.

Del pari, non sembrano fondate le critiche di chi sostiene che, con il nuovo sistema, mol-

tissimi magistrati conseguirebbero, nel giro di pochi anni, la nomina alle qualifiche superiori, trasformando il corpo giudiziario in un esercito di generali. L'obiezione è suggestiva, come tutti gli argomenti ad effetto, ma non è decisiva.

Già si è detto quali sarebbero — dal punto di vista di una valutazione politica del problema — le conseguenze (non certo negative) di un'automatica nomina alle qualifiche superiori di tutti coloro che ne avrebbero in astratto il diritto. Qui si può aggiungere che ogni calcolo sarebbe comunque arbitrario e forse nemmeno rispettoso dell'autonomia del Consiglio superiore, che saprà esercitare con il massimo scrupolo il potere che il disegno di legge gli conferisce, per la scelta dei magistrati idonei alle funzioni di cassazione, in modo più oculato e meno superficiale di come taluni possono ritenere.

Anzi, proprio l'attribuzione al Consiglio di una competenza diretta per la nomina dei magistrati di cassazione potrà semmai invertire, anziché peggiorare, la tendenza già in atto: non si può infatti dimenticare che oggi più del novanta per cento dei magistrati che si presentano allo scrutinio vengono promossi o dalla commissione giudicatrice o dal Consiglio in sede di revisione e che già ora tutti i magistrati di cassazione conseguono senza eccezioni l'incarico all'ufficio superiore. Ricordo, il caso di un magistrato, da tempo gravemente ammalato, dichiarato idoneo e poi nominato procuratore generale di un distretto di corte di appello particolarmente importante per la sua posizione geografica al confine del paese. Questo magistrato non fu in grado neppure di assumere il possesso dell'ufficio che rimase per molti mesi vacante.

Ritengo doveroso, a questo punto, soffermarmi sulle perplessità che non solo in Parlamento, ma anche su alcuni organi di stampa si sono manifestate relativamente all'innovazione prevista nel disegno di legge, a modifica dell'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, per la nomina agli uffici direttivi superiori dopo otto anni di permanenza nella categoria di magistrato di cassazione (quindi dopo 31 anni dall'ingresso in magistratura), naturalmente nell'ipotesi più favorevole del conseguimento, ad ogni scadenza, di un giudizio positivo. In sostanza si afferma che si vorrebbe introdurre un sistema di ruolo aperto per la nomina all'ez grado terzo. Non ritengo opportuno qui richiamarmi a precedenti di carattere storico, risalenti alla fine del secolo passato e all'inizio dell'attuale, e nemmeno al fatto che nell'amministrazione

dello Stato già vi sono dei precedenti come, ad esempio, il ruolo aperto al secondo grado dei docenti universitari. Si tenga conto, però, che oggi i posti di ruolo dei docenti sono stati aumentati ad un certo numero di migliaia. Desidero solo far presente alla Commissione che si tratta di scelta necessitata.

Mi spiego: in relazione alla normativa vigente risulta che mediamente (il calcolo è stato effettuato in base ai dati dell'ultimo quinquennio) conseguono ogni anno la qualifica di magistrato di cassazione con ufficio direttivo sedici magistrati di cassazione. Attualmente, e cioè al 1° dicembre 1973, risultano in organico 704 magistrati di cassazione. Ciò posto, dai calcoli eseguiti sul ruolo di anzianità con valutazione delle singole posizioni di età, risulta che conseguiranno la qualifica di magistrato di cassazione con ufficio direttivo, secondo l'attuale sistema, i primi 231 di detti magistrati di cassazione; ne consegue che i restanti 473 magistrati non potranno aspirare mai al conseguimento degli uffici direttivi superiori. Ora, se si tiene conto che detti 704 magistrati appartengono a diversi concorsi e che quindi i primi 231 non sono stati tali per valutazione selettiva, ma solo per anzianità, è precluso anche ai primi dei concorsi successivi di raggiungere questo traguardo di carriera. Oggi neanche un Mortara o un Torrente, inclusi fra questi 473, potrebbero essere mai nominati presidenti o procuratori generali di corte d'appello o presidenti di sezione della Cassazione.

La situazione peggiorerà ancora quando matureranno, per la nomina a magistrato di cassazione, i vincitori dei concorsi per l'ingresso in magistratura dell'immediato dopoguerra. Ognuno sa che nello spazio di due o tre anni furono allora assunti, per esigenze di servizio, centinaia e centinaia di magistrati.

Mi pare, dunque, sotto tutti gli aspetti giustificata l'approvazione del provvedimento, che trae origine da proposte di legge già esaminate dal Parlamento nella precedente legislatura, che ha riscosso il consenso unanime del Consiglio superiore e delle associazioni di magistrati, che è stato già approvato dal Senato, che ha ottenuto, alla Camera, il parere favorevole della I Commissione (affari costituzionali) e della V Commissione (bilancio).

Il provvedimento, peraltro — bisogna ribadirlo — non è un traguardo, ma rappresenta, come si è detto, una soluzione interlocutoria, che consente tuttavia di ripensare, nei termini prima accennati, il problema della revisione dell'ordinamento giudiziario e di dare quindi

inizio all'attesa opera di ricostruzione di un sistema che sia effettivamente al passo coi tempi. Il ministro di grazia e giustizia ne prende formale impegno di fronte al Parlamento, nel momento stesso in cui cadono le strutture dell'ordinamento vigente.

Non è naturalmente possibile indicare fin d'ora le linee della futura riforma, ma da quanto si è detto viene fuori un quadro di insieme abbastanza preciso dei prossimi interventi legislativi in materia di ordinamento giudiziario.

Il primo problema da affrontare sarà quello del reclutamento e della formazione professionale dei magistrati, essendo indispensabile assicurare al paese, a tutti i livelli, giudici altamente qualificati, per la preparazione tecnica, per le doti di carattere, per la necessaria specializzazione riguardo a certi settori dell'attività giudiziaria.

Dovrà poi essere studiato, per l'assegnazione dei magistrati alle varie funzioni e in particolare a quelle di giudice di legittimità, un nuovo criterio che sia tanto equilibrato da tener conto sia delle richieste di chi pretende che accedano alla Cassazione magistrati particolarmente qualificati sul piano tecnico-giuridico, sia delle esigenze rappresentate da chi sollecita un sistema che assicuri un ricambio costante nei ruoli della suprema magistratura dello Stato.

Occorre ancora modificare in senso proporzionale la legge elettorale del Consiglio superiore, anche per garantire — attraverso la presenza di tutte le componenti della magistratura nel suo organo di governo — una equilibrata gestione del nuovo sistema di nomina dei magistrati. Sarà infine necessario regolare su basi nuove la responsabilità dei giudici. D'altra parte il Ministro di grazia e giustizia secondo le norme vigenti è già in grado di assicurare — mediante gli opportuni controlli e i necessari interventi — il pieno rispetto degli obblighi di diligenza e di laboriosità che fanno carico ai magistrati. E ciò, naturalmente, in piena armonia con l'attività del Consiglio superiore della magistratura, cui principalmente la Costituzione affida tali compiti.

In questa prospettiva, ritengo fin d'ora indispensabile una nuova politica delle risorse, al fine di ottenere una diversa distribuzione dei magistrati tra i vari uffici, di dare in una certa misura un carico di lavoro omogeneo a tutti i magistrati e quindi di garantire una maggiore efficienza delle strutture giudiziarie.

In questo modo, non solo non resteranno deluse le legittime aspettative dei magistrati, in un momento in cui il paese sollecita da loro un impegno eccezionale, ma si riuscirà anche ad ottenere — io credo — che i giudici, liberati finalmente dalla logica dei gradi e della carriera, — « senza timori e speranze », come recita la formula per il giuramento dei giudici inglesi — sentano più pressante il peso dei doveri che a loro derivano dal fatto stesso di essere chiamati a rendere giustizia nel nome del popolo sovrano.

Allora, la collaborazione e l'impegno rinnovato dei giudici potranno essere un efficace strumento di fiducia e ci aiuteranno nello sforzo, che ci accomuna tutti, di uscire dalla stretta soffocante della crisi.

REALE ORONZO. Vorrei far rilevare che né il relatore né il ministro hanno dato una risposta alle mie osservazioni circa la spesa a cui andremo incontro.

COCCIA. Vorrei conoscere lo sviluppo che ha avuto l'eccezione sollevata dall'onorevole Padula.

PRESIDENTE. Ho già inoltrato alla Presidenza della Camera una lettera a questo riguardo ed attendo la decisione sollecitata.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,20.

II. CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO