

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

## IX LEGISLATURA

---

### 111<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 9 MAGGIO 1984

(Notturna)

---

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE,  
indi del vice presidente TEDESCO TATÒ  
e del presidente COSSIGA

### INDICE

#### CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA

Inserimento del disegno di legge n. 565:

PRESIDENTE	.....	Pag. 38
BALDI (DC)	.....	38

#### CONGEDI E MISSIONI . . . . . 3

#### DISEGNI DI LEGGE

Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 565:

PRESIDENTE	.....	38
BALDI (DC)	.....	38

#### Discussioni:

« Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati » (554);

« Trattamento economico ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili, nonché

agli avvocati dello Stato » (552), d'iniziativa del senatore Vitalone e di altri senatori (*Relazione orale*):

PRESIDENTE	.....	Pag. 35, 36
BATTELLO (PCI)	.....	30
COVATTA (PSI), relatore	.....	9
DE SABBATA (PCI)	.....	16
DI LEMBO (DC)	.....	25
FABBRI (PSI)	.....	37
FILETTI (MSI-DN)	.....	9
GASPARI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica	.....	33, 36
Gozzini (Sin. Ind.)	.....	22
LIPARI (DC), relatore	.....	3, 30
MAFFIOLETTI (PCI)	.....	36

#### ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI GIOVEDÌ 10 MAGGIO 1984 . . . . . 38



## Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 21).

Si dia lettura del processo verbale.

URBANI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta notturna del 20 marzo 1984.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### Congedi e missioni

Sono in congedo i senatori: Agnelli, Barsacchi, Diana, Jannelli, Novellini, Parrino, Tanga, Toros, Triglia, Valiani, Vecchi, Vettori, Vitalone, Conti Persini.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Accili, Cavaliere, Colajanni, Ferrari Aggradi, Gianotti, Giust, Masciadri, Mezzapesa, Milani Eliseo, Mitterdorfer, Palumbo, Pollidoro, Spitella, Vecchietti, a Strasburgo, per attività del Consiglio d'Europa; D'Amelio, Flamigni, Segreto, in Sicilia, per attività della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia;

Scamarcio, per attività della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa.

### Discussione dei disegni di legge:

« Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati » (554)

« Trattamento economico ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili, nonché agli avvocati dello Stato » (552), d'iniziativa del senatore Vitalone e di altri senatori

(Relazione orale)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Trattamento economico ai magistrati ordinari,

amministrativi, contabili, nonché agli avvocati dello Stato », d'iniziativa dei senatori Vitalone, Ruffino, Pagani Antonino, Ianni, Fracassi, Pinto Michele, D'Amelio, De Cinque, Della Porta, Gallo, Lapenta, Scardaccione, Santalco, D'Agostini, D'Onofrio, Castelli, Patriarca, Di Lembo, Mascaro, Fimognari e Tambroni Armaroli, e « Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati », per i quali è stata autorizzata, nella seduta di ieri, la relazione orale.

Pertanto ha facoltà di parlare il relatore Lipari.

LIPARI, relatore. Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli senatori, il disegno di legge che si sottopone all'esame del Senato intende finalmente risolvere il problema della uniformità retributiva fra tutte le magistrature dello Stato, realizzando un effetto da tempo sollecitato dai singoli magistrati e dalle loro associazioni ed auspicato anche dal Parlamento che, nella scorsa legislatura, aveva votato alla Camera (l'8 gennaio 1981) un ordine del giorno volto ad impegnare il Governo a predisporre una disciplina di perequazione fra le retribuzioni di tutte le magistrature.

Non spetta a me (e sarebbe in questa sede un fuor d'opera) ricercare le ragioni degli squilibri retributivi oggi esistenti. Tecniche di normazione antiquate si sono saldate a spinte corporative; tentazioni di procrastinare i problemi più scottanti o di risolverli settorialmente hanno trovato, volta a volta, l'accoglienza di gruppi particolari. Il risultato obiettivo è comunque sicuramente inaccettabile, posto che, mentre i soli magistrati ordinari percepiscono la speciale indennità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (impropriamente chiamata « indennità di rischio » e comunque legata, nella sua genesi parlamentare, alle

vicende del terrorismo), i soli magistrati della Corte dei conti godono, a partire dalla qualifica di primo referendario e per ogni qualifica successiva, al momento dell'acquisizione della stessa, di una maggiorazione dello stipendio corrispondente a sei scatti figurativi, pari cioè a dodici anni di anzianità convenzionale in aggiunta al riconoscimento dell'anzianità effettivamente maturata.

Mentre era in corso il dibattito — peraltro secondo cadenze molto diluite — sui modi più opportuni per eliminare tali disparità, giudici appartenenti alle diverse magistrature (cui si sono aggiunti anche avvocati dello Stato) hanno promosso azione innanzi a diversi TAR chiedendo l'estensione delle provvidenze economiche previste per altre categorie di magistrati: così i magistrati militari, amministrativi, della Corte dei conti e gli avvocati e procuratori dello Stato hanno chiesto l'estensione a proprio favore dell'indennità riconosciuta ai magistrati dell'ordine giudiziario e questi ultimi, unitamente ai magistrati amministrativi e militari, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato, hanno chiesto l'applicazione generalizzata del meccanismo degli scatti figurativi operante per la Corte dei conti.

Tali effetti — che costituivano al tempo l'oggetto fondamentale delle rivendicazioni avanzate nel quadro della trattativa avviata con il Governo in vista di una nuova disciplina generale — sono stati, nella sede giurisdizionale, motivati come risultato di una interpretazione analogica o estensiva della normativa in vigore. Le domande sono state accolte in primo grado. Il primo gruppo di ricorsi è stato anche deciso, in seconda istanza, dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che con decisione n. 27 del 7 novembre - 16 dicembre 1983 (presidente Pescatore, estensore Cossu), ha fatto proprio l'invocato procedimento interpretativo riconoscendo ai ricorrenti anche la rivalutazione monetaria delle somme e gli interessi sulle somme rivalutate. Tale decisione, su iniziativa del Governo, è stata impugnata, per difetto assoluto di giurisdizione, dall'Avvocatura dello Stato innanzi alle sezioni unite civili della Cassazione, sul presupposto

(che quindi lascia intravedere il pericoloso profilo di un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato) che non di una vera e propria interpretazione si sia trattato, sì piuttosto di una autonoma creazione di norme da parte dell'organo giudicante.

Nelle più diverse e qualificate sedi la decisione del Consiglio di Stato è stata sottoposta ad attenta analisi e ha incontrato numerose critiche: perchè, pur riconoscendo l'esistenza nel nostro ordinamento costituzionale di quattro complessi giurisdizionali (giudice ordinario, amministrativo, contabile e militare), ipotizza — peraltro senza sollevare l'incidente di costituzionalità — che, nel quadro unitario della giurisdizione, a parità di funzioni debba corrispondere identità di trattamento economico; perchè estende tale parità anche agli avvocati e procuratori dello Stato ancorchè essi non esercitino funzione giurisdizionale; perchè, pur riconoscendo che l'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, riferisce la speciale indennità ai soli magistrati ordinari e pur dando atto che il Parlamento, in quel medesimo torno di tempo, aveva in esame un altro disegno di legge volto ad estendere la medesima indennità alle altre categorie di magistrati, ipotizza — di contro a tutti i tradizionali criteri ermeneutici — la prevalenza di un'interpretazione logico-sistematica su quella letterale, per giunta confortata da precisi indici storici, ammettendo che possa quindi conseguirsi in sede interpretativa un esito per il quale il legislatore aveva esplicitamente ritenuto necessario un autonomo intervento normativo; perchè, per estendere a tutti i magistrati (nonché agli avvocati e procuratori dello Stato) il particolare meccanismo degli scatti figurativi previsti per la Corte dei conti, ritiene applicabile il procedimento di interpretazione analogica con riferimento ad una fattispecie di diritto singolare e comunque in base ad un criterio normativo che — salvi i possibili effetti di incostituzionalità — non si prospetta tecnicamente come lacunoso e quindi non si offre agli spazi tradizionalmente riservati al ragionamento per analogia.

Senza affrontare qui il delicato problema su quale sia il limite dell'interpretazione che si risolve anche in limite della giurisdizione, sta per fermo che su questa decisione non si è formato il giudicato in relazione alla pendenza del ricorso innanzi alle sezioni unite civili della Cassazione. Va comunque segnalata all'attenzione del Senato — anche per giustificare l'urgenza dell'approvazione di un testo legislativo — che la prima presidenza della Cassazione ha ritenuto di fissare la discussione del ricorso (con una accelerazione di cui nessun ricorso per regolamento di giurisdizione ha mai fruito negli ultimi dieci anni) alla prossima udienza del 24 maggio.

Il disegno di legge governativo n. 554, che le Commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> hanno assunto ad oggetto specifico del loro esame proponendo l'assorbimento del connesso progetto di legge n. 552 di fonte parlamentare (e che ha come primo firmatario il senatore Vitalone), intende risolvere in radice il conflitto che si è venuto a determinare (e che tuttora si riflette nei molti giudizi pendenti, dei quali sono parte alcune migliaia di magistrati) sulla base di questi tre fondamentali e concorrenti criteri: *a*) una interpretazione autentica che, con ovvio effetto sui giudizi pendenti, valga a chiarire la portata di enunciati normativi ai quali si è voluto assegnare, in sede applicativa, un significato diverso dall'originaria *ratio legis*; *b*) una disciplina a regime che, dal 1<sup>o</sup> gennaio 1984, equipari il trattamento economico di tutte le magistrature, nonché degli avvocati e procuratori dello Stato (salvo, per questi ultimi, il particolare effetto discendente dal secondo comma dell'articolo 17 della legge 2 aprile 1979, n. 97); *c*) un progressivo riassorbimento, per effetto della normale progressione economica, dei trattamenti di maggior favore in ipotesi goduti all'entrata in vigore della legge e trasformati in assegno personale.

Non sembra possa contestarsi la legittimità del ricorso al mezzo tecnico di una legge interpretativa posto che, nel caso concreto, è in atto un conflitto sia tra potere esecutivo e potere giurisdizionale (perchè la so-

luzione per anni applicata in sede amministrativa è diversa da quella proposta in sede giurisdizionale), sia tra potere legislativo e potere giurisdizionale (perchè lo stesso Consiglio di Stato riconosce di aver accolto in sede interpretativa una soluzione per rendere operante la quale il legislatore riteneva necessario un apposito intervento normativo). Del resto un concorde indirizzo giurisprudenziale ha da sempre riconosciuto che il carattere interpretativo autentico di una legge dipende esclusivamente dal suo contenuto, caratterizzato dall'enunciazione di un apprezzamento interpretativo circa il significato di un precetto antecedente, cui la norma si ricollega nella formula e nella *ratio*, e da un momento precettivo, con il quale il legislatore impone questa interpretazione, escludendone ogni altra, non solo per il futuro ma anche per il passato e che ha perciò efficacia sempre retroattiva.

Con l'articolo 1 del disegno di legge oggi esaminato vengono sottoposte ad interpretazione autentica le norme invocate nelle controversie giudiziali sopra richiamate, evitando in radice ogni possibilità di conflitto per il futuro. Tale interpretazione è stata condivisa dalle Commissioni, che hanno quindi approvato il testo governativo, salvo alcuni emendamenti formali, intesi soprattutto a migliorare la tecnica di formulazione legislativa, rendendo cioè esplicite le categorie dei beneficiari anzichè farle indirettamente desumere da contorti riferimenti normativi. In particolare si specifica: *a*) che la speciale indennità concessa dall'articolo 3 della legge 19 gennaio 1981, n. 27 (e decorrente dal 1<sup>o</sup> luglio 1980), spettava esclusivamente ai magistrati dell'ordine giudiziario; *b*) che lo speciale trattamento richiamato dall'ultimo comma dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080, era all'origine riferito ai soli magistrati della Corte dei conti.

Per quanto si riferisce a quest'ultimo trattamento qualche ulteriore chiarimento si impone. Il testo proposto dal Governo faceva esplicito riferimento — in linea con il testuale dettato della norma interpretativa — al personale che già si trovava in servizio al 30

giugno 1970. Va tuttavia considerato che le sezioni riunite della Corte dei conti (con due successive decisioni n. 95-B e 99-B rispettivamente in data 1º marzo ed 8 maggio 1979), giudicando ai sensi degli articoli 3 e 65 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, su ricorsi proposti dal proprio personale di magistratura, in sede cioè di cosiddetta giurisdizione domestica, hanno ritenuto che la norma dell'articolo 5, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1080 del 1970 sia applicabile a tutto il personale della propria magistratura (ad iniziare dalla qualifica di primo referendario), anche se entrato in servizio dopo il 30 giugno 1970. Su tali decisioni si è formato il giudicato, di guisa che l'indicato trattamento è oggi di generale applicazione presso la Corte dei conti indipendentemente da ogni cesura temporale. È sembrato perciò opportuno eliminare il richiamo cronologico dalla norma interpretativa: il riferimento al 30 giugno 1970 sarebbe infatti risultato in contraddizione con un effetto ormai irreversibile (a meno di non voler aderire alla tesi, autorevolmente sostenuta in dottrina, ma di incerto fondamento, secondo la quale il principio dell'autorità della cosa giudicata, risultando da disposizioni di leggi ordinarie, non sarebbe un principio costituzionale e potrebbe quindi essere superato da una legge interpretativa); per converso, una giuridicizzazione normativa del risultato conseguito in sede giudiziale, con conseguente esplicita indicazione dell'applicabilità del trattamento anche ai magistrati della Corte dei conti immessi in servizio dopo il 30 giugno 1970, avrebbe potuto determinare dubbi interpretativi, posto che la nuova legge intende, per il futuro, dettare un regime unitario, di modo che anche il trattamento degli scatti figurativi appartiene, per coloro che ne hanno goduto, all'assegno personale riassorbibile, essendo la progressione di carriera disciplinata, d'ora in avanti, da un meccanismo uniforme applicabile in maniera identica a tutte le magistrature.

Con l'articolo 2 del testo proposto dalle Commissioni, che è sembrato opportuno isolare in una norma autonoma, la speciale in-

dennità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, viene estesa anche ai magistrati militari, amministrativi, della Corte dei conti e agli avvocati e procuratori dello Stato. In tal modo viene data attuazione all'indirizzo che, come ho prima ricordato, era già stato espresso, in sede parlamentare, quando fu approvata la legge del 1981. Il testo sottoposto all'esame delle Commissioni congiunte prevedeva la decorrenza di tale estensione dal 1º luglio 1983. Le Commissioni, sottponendo tale profilo al giudizio dell'Aula, reputano la determinazione temporale meramente indicativa, non ritenendo contraddittoria al significato complessivo del testo legislativo — salve ovviamente le compatibilità di bilancio — una anticipazione dell'effetto ad una data anteriore.

In sede di Commissione, o meglio del comitato ristretto costituito nell'ambito della Commissione, era stata prevista anche la estensione ai magistrati ordinari, militari, amministrativi e agli avvocati e procuratori dello Stato del trattamento attualmente previsto a favore dei soli magistrati della Corte dei conti. È sembrato opportuno rimettere anche tale profilo alla valutazione dell'Assemblea. Le esigenze da salvaguardare sono comunque due: quella di eliminare, per quanto possibile, ogni ulteriore spequazione fra le varie categorie di magistrati e quella di prevedere comunque, d'ora in avanti, un trattamento uniforme nella progressione di carriera e nell'attribuzione degli scatti di stipendio senza perpetuare indefinitamente una situazione di vantaggio dei magistrati della Corte dei conti che, nel quadro complessivo del sistema, sarebbe ritenuta irrazionale. Posto che questa seconda esigenza appare salvaguardata dalla nuova disciplina a regime, la tutela della prima può essere rimessa alla valutazione del legislatore. Ad avviso di taluno una eventuale estensione andrebbe comunque disciplinata in concreto, considerato che il riferimento a sei scatti di stipendio all'atto dell'avanzamento alle qualifiche superiori a quelle di referendario non troverebbe fondamento né nelle norme di legge né nelle richiamata-

te decisioni delle sezioni unite giurisprudenziali della Corte dei conti, ma esclusivamente in atti amministrativi successivi a quelle decisioni e debordanti rispetto al contenuto dispositivo di queste.

Gli articoli da 3 a 6 del disegno di legge, nella numerazione discendente dalle integrazioni delle Commissioni, delineano il nuovo trattamento economico unificato di tutte le magistrature e degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento unificato si ispira ai seguenti criteri di massima: progressione economica attraverso otto classi biennali di stipendio al 6 per cento integrate da successivi aumenti biennali al 2,50 per cento; rilevanza, ai fini della determinazione della retribuzione spettante nella qualifica di appartenenza, dei periodi di servizio prestati in qualifiche inferiori o diverse; conversione, in sede di avanzamento a qualifica o livello retributivo superiore, dell'anzianità maturata nella qualifica o nel livello inferiore; applicabilità dei principi fondamentali anche nei confronti del personale che consegue la nomina in magistratura o in avvocatura dello Stato successivamente alla data del 1<sup>o</sup> gennaio 1984; effetto delle nuove misure di stipendio sulla tredicesima mensilità, sul trattamento di quiescenza, sull'indennità di buonuscita, sull'equo indennizzo, sull'assegno alimentare, sulle ritenute previdenziali e assistenziali e sui relativi contributi.

Gli effetti economici di tale disciplina complessiva sono rilevanti, almeno a partire dalla qualifica di magistrato di Corte d'appello (o equiparato) in su.

L'articolo 6 del testo proposto dal Governo, del quale le Commissioni propongono la soppressione, prevedeva il rinvio ad un successivo regolamento ai fini dell'applicazione dell'articolo 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, « in ordine all'individuazione dei compatti del personale del pubblico impiego e del miglioramento retributivo dello stesso personale da considerare ai fini dell'adeguamento automatico degli stipendi e dell'indennità prevista dalla menzionata legge n. 27 ». È sembrato alle Commissioni congiunte che si potesse dubitare della legitti-

mità costituzionale di una norma così formulata in relazione alla riserva di legge di cui all'articolo 108 della Costituzione e che essa potesse comunque introdurre un meccanismo di tendenziale lesione del principio insopprimibile dell'indipendenza della magistratura, sottponendola alla dialettica propria di un periodico intervento regolamentare e ai conseguenti inevitabili patteggiamenti. Le Commissioni congiunte, pur facendosi responsabilmente carico delle preoccupazioni espresse dal Ministro per la funzione pubblica, il quale ha chiarito come i meccanismi attualmente in vigore tendano ad accentuare, secondo i modi di una progressione geometrica, il divario retributivo esistente tra la magistratura in generale e gli altri settori del pubblico impiego, hanno ritenuto di non poter derogare al principio dell'adeguamento automatico del trattamento economico come strumento essenziale per garantire l'autonomia della magistratura dagli altri poteri. Il che naturalmente non esclude che il Governo possa presentare in Aula una disciplina legislativa volta direttamente ad evitare quell'effetto di indefinito allargamento della « forbice » che il testo originario affidava allo strumento regolamentare.

Il testo dell'articolo 7 fissa il principio in base al quale, laddove, per effetto dell'entrata in vigore della nuova legge, ad un singolo magistrato (o avvocato dello Stato) spetti, dal 1<sup>o</sup> gennaio 1984, uno stipendio inferiore a quello goduto a tale data, viene attribuito uno stipendio, pensionabile e riassorbibile con la normale progressione economica, pari alla differenza tra i due stipendi. La discussione innanzi alle Commissioni riunite ha suggerito, trasferendo più propriamente in questo contesto il principio che il disegno di legge prevedeva, nel suo testo originario; al secondo comma dell'articolo 9, che il trattamento « goduto » può dipendere anche da provvedimenti giudiziari passati in giudicato o da atti amministrativi assunti in applicazione delle disposizioni richiamate nell'articolo 1. È ovvio che la trasposizione normativa non ha modificato la sostanza della previsione, così come risulta dalle discussioni

svoltesi innanzi alle Commissioni. In caso contrario persisterebbero i rischi di incertezze o ambiguità interpretative, specie in sede di giurisdizione domestica della Corte dei conti e con riferimento al trattamento di maggior favore riservato in passato ai magistrati della magistratura contabile. E ciò anche in relazione all'esplicito dettato del successivo articolo 8.

Il testo dell'articolo 9 ricalca, nella sostanza, il disposto dell'articolo 6 della legge 20 marzo 1980, n. 75, già passato al vaglio della Corte costituzionale e da questa ritenuto legittimo con sentenza n. 185 del 1981. Al di là della diversità fra le due fattispecie, risponde ad un criterio di giustizia sostanziale che il legislatore, nel momento in cui interviene con una norma interpretativa, disciplini anche la sorte dei giudizi fondati sulle norme interpretate, al solo fine di evitare agli attori una condanna alle spese o una loro compensazione soltanto parziale. Così come proposta, la norma non sembra offrire il fianco a censure di incostituzionalità: non con riferimento all'articolo 3 della Costituzione, perché non è dubbio che il principio di egualianza non risulta leso, attesa la sicura non assimilabilità delle sentenze coperte dalla cosa giudicata a tutte le altre, ancorchè in ipotesi esecutive; non con riferimento all'articolo 24, perché il diritto non viene escluso nella sua giustiziabilità, essendo quindi consentito alla parte di instaurare un nuovo giudizio alla luce della norma originaria, così come integrata dalla norma interpretativa; non con riferimento agli articoli 102-104, che attribuiscono esclusivamente alla magistratura di decidere in concreto sull'esistenza di diritti che il legislatore può esclusivamente attribuire (o negare) in astratto perché (e, in questo senso, il precedente della sentenza n. 185 del 1981 appare calzante) il legislatore, oltretutto per un principio di economia processuale, si limita ad incidere su processi in atto (sul presupposto che essi non sarebbero stati instaurati se la legge interpretativa fosse intervenuta prima della loro introduzione) senza tuttavia in alcun modo limitare il potere dei soggetti di instaurare nuovi giudizi anche di

identico contenuto e dei giudici di conoscerne.

Su queste linee si muove il testo normativo che le Commissioni congiunte 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> raccomandano all'approvazione del Senato. I principi che ispirano il disegno si riconducono a criteri di valore che non credo possano essere seriamente contestati e che certamente sono condivisi dalla maggior parte della magistratura italiana.

In primo luogo si tratta di riaffermare il primato della legge, che non può essere messo in discussione in base a spericolate operazioni interpretative. La fiducia dei cittadini nelle istituzioni passa fondamentalmente attraverso il recupero del senso della legge, intesa come bisogno di certezza nelle regole, come supremazia dei principi sui comportamenti, come essenziale valore unificante che superi ogni tentazione di segmentazione sociale o di autorappresentanza corporativa.

La storia, antica e recente, della magistratura italiana si muove nella traiettoria di questi valori e non chiede che essa sia spezzata o interrotta in nome esclusivamente di indici economici. Chiede semmai che il ruolo trainante che la magistratura ha assunto in tante vicende delicate e dolorose ottenga un giusto riconoscimento in questa sede, ripristinandosi così un corretto rapporto tra potere legislativo e potere giudiziario.

In questa chiave appare indispensabile ribadire quella forma di garanzia legislativa dell'indipendenza della magistratura che si realizza attraverso meccanismi automatici di adeguamento degli stipendi. Senza cedere alla perentorietà di un decisionismo normativo fine a se stesso e quindi incapace di coniugarsi con le attese dei suoi destinatari, ma anche senza adeguarsi alla dialettica riduttiva di un contrattualismo sordo alle compatibilità generali e quindi estraneo alle esigenze di chi non è parte diretta della trattativa.

Si tratta dunque di affermare — attivando un progressivo processo di riassorbimento per le ingiustizie del passato — una parità di trattamento tra tutte le magistrature con determinazione di un livello retributivo tale da garantire la dignità di uno degli strumen-

ti fondamentali dello Stato di diritto e tale altresì da incentivare l'ingresso in magistratura, specie in un momento in cui i giovani tecnicamente più preparati sembrano attratti da altri traguardi.

Per completezza di informazione all'Assemblea mi corre obbligo di accennare, prima di concludere, ad un profilo che, pur non facendo parte del testo, ha formato oggetto di discussione innanzi alle Commissioni riunite. I commissari si sono infatti ampiamente trovati d'accordo nel riconoscere che il provvedimento in esame non debba esplicare effetti, per i riconoscimenti economici di carattere straordinario che implica, nei confronti dei membri del Parlamento. Pur consapevoli che la materia del trattamento economico dei parlamentari è demandata agli Uffici di Presidenza delle rispettive Camere e che la norma legislativa che ha connesso tale trattamento ad un parametro esterno individua nello stipendio di presidente di sezione della Cassazione soltanto un tetto da non superare, i commissari hanno ritenuto che, in una congiuntura particolarmente delicata per l'economia del paese, spettasse ai parlamentari rompere per primi la spirale, dichiarare esplicitamente, ciascuno impegnando la responsabilità del proprio Gruppo, che non si può costruire il nuovo se si ripetono i vecchi gesti, che un nuovo modello di solidarietà esige di partire non dalle rinunce degli altri ma dalle proprie. Una simile esigenza non poteva evidentemente essere tradotta in una norma da inserire nel testo di legge; le Commissioni riunite ritengono tuttavia che l'Assemblea possa predisporre strumenti idonei perché, dinanzi alla pubblica opinione, questa determinazione appaia con evidenza e — nell'epoca del soggettivismo e del corporativismo — possa proporsi come occasione di contagio.

Su questa consapevolezza io credo che possa esprimersi in termini di maggiore libertà e responsabilità l'approvazione del disegno di legge che viene sottoposto all'esame dell'Aula. Si tratta di una piccola pietra per un nuovo assetto istituzionale: apparentemente inquinata (almeno nel modo distorto con cui il dibattito parlamentare perviene talora al-

l'esterno) da spinte di puro rivendicazionismo economico, ma sostanzialmente caratterizzata dall'esigenza di fondare su nuove basi il rapporto fra i poteri dello Stato. È stato giustamente detto che i fenomeni di congiuntura sociale sono così « pesanti » da rischiare di divenire di fatto strutturali, simboli di passaggi di fondo. Ci accompagna la speranza che, nel momento in cui il Parlamento italiano offre alla magistratura un segno concreto della sua attenzione e della sua riconoscenza, superando in radice ogni possibilità di conflitto fra i diversi ordini giudiziari, questo gesto venga da tutti compreso nella sua reale portata riaccendendo nei cittadini al contempo il rispetto della legge, come strumento di affermazione di valori condivisi e non contrattati, e quello della decisione giudiziale, come momento di attuazione storica di quei valori senza compiacenze privatistiche e senza forzature interpretative. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore Covatta.

COVATTA, *relatore*. Signor Presidente, dal momento che condivido integralmente l'ampia relazione del senatore Lipari, che del resto è il frutto del lavoro condotto in sede di comitato ristretto e di Commissioni riunite, non intendo aggiungere altro.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Filetti. Ne ha facoltà.

FILETTI. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi senatori, non lieve disagio avvertito nell'assolvere l'incarico di esaminare e vagliare il testo legislativo licenziato dalle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia, che contiene disposizioni, nello stesso tempo vecchie e nuove, in ordine al trattamento economico dei magistrati.

L'elaborato legislativo appare il risultato non finale, ma provvisorio ed artificioso di una gara ad ostacoli, di un vero e proprio *cross country*, di un inseguimento che

realisticamente si trasforma in una corsa a cronometro ed, anzi, in una corsa contro il tempo.

Sta di fatto che noi tutti non possiamo non registrare il deprecabile avveramento di un conflitto tra poteri dello Stato, di una frattura purtroppo pervenuta ad un notevole grado di esasperazione.

Il Governo ed il Parlamento, certamente colpevoli di ritardi e di inadempimenti, tentano di porre in *extremis* affannoso riparo ad una esecuzione specifica autodeterminata dalla magistratura, che ha posto in essere ed intende portare a concreta attuazione una giustizia da alcuni qualificata « sfornata in casa » ovvero « casareccia ».

Ciascuno dei due concorrenti o contendenti (Governo e Parlamento, da una parte, magistratura, dall'altra parte) si è immesso in un percorso tribolato ed accidentato e, zoppicando, arranca nella speranza e nella pretesa di tagliare in prima posizione un traguardo che non esalta, ma umilia, con l'evidente divisamento di caducare irreparabilmente l'estremo sforzo dell'« avversario », che dovrebbe rimanere soccombente per legge sopravvenuta o per fatto compiuto.

I comportamenti del potere legislativo e di quello esecutivo e gli accorgimenti del potere giudiziario, gli uni e gli altri pregressi ed attuali, legittimano critiche fondate e giustificano il disappunto e gli acri commenti della pubblica opinione, che è disorientata e rimane incredula di fronte all'adozione di espedienti, di artifici, di « mezzucci » che si addicono ad « azzeccagarbugli » di piccolo cabotaggio e che non dovrebbero mai caratterizzare gli atti degli organi più rappresentativi e più autorevoli dello Stato.

La fisica di comune nozione ci insegna che ad un'azione risponde una reazione uguale e contraria. Nel nostro caso si verificano accorpate azioni o reazioni avverso l'azione, alle quali risponde, improvvisata e claudicante, la reazione contraria di poteri per lungo tempo rimasti nello stato di inazione.

*Causa causarum* del conflitto è la legge 19 febbraio 1981, n. 27, contenente provvidenze per il personale della magistratura.

Dai lavori parlamentari risulta inequivocabilmente, per determinazione e riconoscimento concordi di tutte le parti politiche e per chiarissime dichiarazioni rese al Senato dall'allora ministro di grazia e giustizia Sarti e dal sottosegretario dello stesso Ministero, Gargani, che l'indennità speciale di lire 4.400.000 annue, introdotta con detta legge, non è qualificabile come indennità di rischio, trattandosi invece di un incremento retributivo disposto per venire incontro alle richieste ed alle attese dei magistrati ordinari e per provvedere ad un recupero, almeno parziale, del perduto potere di acquisto delle loro retribuzioni.

Affermò allora il Ministro che il provvedimento si iscriveva, con significativo rilievo, in una serie di misure ed interventi che si sarebbero dovuti approfondire e realizzare nell'intento di impedire un calo di aspirazioni e di vocazioni all'ingresso in magistratura di persone tecnicamente preparate e di accettabile dignità nonché di scongiurare l'esodo, già in atto, verso attività più remunerative dei magistrati alle prese con incombenze sempre meno gratificanti e sempre più stressanti. Nell'occasione, a nome della mia parte politica, ebbi l'onore di sottolineare che una delle ragioni — non certamente la sola ragione — della profonda crisi della giustizia era l'inadeguatezza del trattamento economico dei magistrati; a tale inadeguatezza opportunamente, anche se tardivamente, poneva rimedio l'allora nuovo strumento legislativo, che non era per nulla meritevole della gratuita accusa di voler barattare il sangue dei magistrati uccisi con i miglioramenti pecuniari o di rappresentare un pericolo per l'indipendenza dei giudici.

Unanime, ben può dirsi, fu il riconoscimento di tutti i gruppi politici per un miglioramento del trattamento economico del personale della magistratura. Ricordiamo, tra i molti intervenuti nelle Commissioni ed in Aula, il senatore Valiani (che sostenne la tesi del rafforzamento della posizione economica dei magistrati), il senatore Tropeano (che, dopo avere ricordato l'impegno dei parlamentari comunisti alla Camera, considerò positiva la corresponsione dell'indennità speciale e si preoccupò persino di evidenziare

la gravità di un'eventuale parziale carenza di copertura del disegno di legge), il senatore Gozzini (che, rilevata la inferiorità a volte notevole delle retribuzioni dei magistrati rispetto a quelle di coloro che hanno impieghi presso enti economici, avvertì che lo Stato non avrebbe potuto usare una filosofia economicistica di bassa lega) e del senatore Saporto (che disse che il provvedimento realizzava un primo doveroso intervento a favore di un settore, come quello giudiziario, così delicato ed importante nella vita del paese).

Non furono ignorati i riflessi dei miglioramenti economici per la magistratura sul fenomeno inflazionistico ed in raffronto al trattamento del pubblico impiego in genere, ma si ritenne che per i magistrati dovessero essere adottate speciali provvidenze attese le loro specifiche, peculiari e rilevanti funzioni. « La magistratura sta in trincea » esclamò il relatore senatore Scamarcio, « per difendere questo Stato e questa democrazia ed occorre pertanto provvedere alle sue esigenze ». A sua volta il già citato senatore Valliani, nel dichiararsi favorevole al disegno di legge, raccomandò di evitare che i miglioramenti in discussione fossero estesi a tutto il comparto del pubblico impiego al fine di impedire ripercussioni inflazionistiche ed il senatore Branca sottolineò l'opportunità di sganciare il trattamento economico dei magistrati da quello dei pubblici impiegati, mentre il senatore Bonifacio, con riferimento a quest'ultima osservazione, rilevò che già erano in vigore tabelle retributive autonome per i magistrati e, soffermatosi a rievocare le varie misure disposte in favore della categoria, al fine di attestare come il Parlamento volesse compiere il proprio dovere rispetto alla magistratura, dichiarò di condividere, nelle linee di fondo, quanto esposto dal senatore Branca.

Ciò puntualizzato, appare conferente rilevare, per un migliore e completo esame del testo legislativo stasera in discussione, che dai lavori preparatori e dalla stessa lettera della legge n. 27 del 1981 nonché dal comportamento del Governo e del Parlamento precedente e successivo all'entrata in vigore di tale legge emergono, a nostro avviso, quat-

tro certezze che non danno luogo ad alcuna difficoltà applicativa ed interpretativa e non avrebbero dovuto giustificare alcuna elasticità interpretativa e, quindi, alcun richiamo alle preleggi. Esse certezze così si possono sintetizzare: *a*) la indennità speciale avente natura retributiva e correlata alla funzione è stata riconosciuta ai soli magistrati ordinari, cioè a quelli dell'ordine giudiziario, con esclusione dei giudici militari, amministrativi, della Corte dei conti e degli avvocati e procuratori dello Stato; *b*) Governo e Parlamento hanno assunto l'impegno di estendere in tempi brevi la indennità a tutte le magistrature cosiddette speciali e militari ed all'avvocatura dello Stato; *c*) l'indennità predetta non è computabile nella determinazione dell'indennità dei parlamentari; *d*) l'indennità stessa non è estendibile ai magistrati pensionati.

A tali conclusioni si perviene facilmente sulla base dei numerosi interventi dei rappresentanti del Governo che si sono susseguiti nella decorsa legislatura durante l'*iter* del provvedimento nonché dei parlamentari alla Camera ed al Senato. Vi fu chi (tra questi, l'onorevole Trantino, appartenente alla mia parte politica), rilevato che nel concetto di magistratura vanno ricomprese anche le magistrature speciali, lamentò che la denegazione di una coeva indennità di trattamento per tutte le categorie dei magistrati contribuiva ad affossare le istituzioni e ad accrescere la sfiducia dei cittadini, aggiungendo la considerazione che la palese discriminazione operata in seno ai vari ordini di magistratura attraverso un trattamento economico privilegiato per i magistrati ordinari rispetto a quelli amministrativi, contabili e militari costituiva una diserzione del buon senso.

Il compianto presidente Morlino, nella sua qualità di Ministro guardasigilli *pro tempore*, alla Camera dei deputati, ebbe occasione di dire che il disegno di legge, lungi dall'essere un provvedimento isolato, si collocava nel contesto di un pacchetto di misure legislative e, passando ad esaminare il problema delle magistrature speciali, rilevò che in sede di esame di progetti di legge relativi alla

Corte dei conti ed ai giudici amministrativi sarebbe stato fatto valere il principio di uguaglianza con i magistrati ordinari, inteso — queste sono sue espressioni letterali — non come angusto, meccanico e pericoloso obbligo di uguaglianza, istituto per istituto, ma iscritto in una visione complessiva di *status* e di trattamenti.

Sempre alla Camera — così come è posto in luce nel disegno di legge n. 552 Vitalone ed altri, oggi al nostro esame — fu votato l'8 gennaio 1981 un ordine del giorno che impegnava il Governo a predisporre una disciplina che attuasse la perequazione e l'omogeneizzazione retributiva di tutte le magistrature.

Al Senato uno dei due relatori dichiarò che le possibili perplessità circa la concessione della speciale indennità riconosciuta ai soli magistrati ordinari erano superate dalla natura provvisoria di tale misura e dall'impegno alla sollecita discussione di un analogo provvedimento anche per le magistrature speciali e militari e per l'avvocatura dello Stato.

Anche in numerose dichiarazioni di voto fu ricordato il problema della sollecita estensione dei miglioramenti ai giudici delle magistrature speciali ed agli avvocati dello Stato.

Peraltro è proprio il testo letterale della legge che elimina qualsiasi dubbio interpretativo, laddove nel primo comma dell'articolo 3 istituisce la indennità speciale a favore dei magistrati ordinari, rinviando ad una futura nuova disciplina il trattamento economico di tutto il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97. Ed è lo stesso articolo 3, nel suo secondo comma, che, bandendo ogni preoccupazione da considerare di natura prettamente demagogica, stabilisce chiaramente come l'indennità stessa non sia computabile per i parlamentari nella determinazione dell'indennità prevista dall'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261.

La volontà legislativa di realizzare la perequazione amministrativa per tutti i magistrati e per gli avvocati ed i procuratori dello Stato con una disciplina successiva alla legge n. 27 del 1981 risulta, poi, ribadita e confermata dall'approvazione del disegno di legge

governativo n. 1268 avvenuta nella scorsa legislatura al Senato. Per quali ragioni si sarebbe dovuto formare un nuovo provvedimento legislativo di natura estensiva ove questo fosse stato già contenuto nella citata legge del 1981?

Parimenti l'inapplicabilità della indennità speciale ai magistrati pensionati emerge dagli stessi lavori parlamentari, tanto vero che il senatore Santalco, in sede di voto, ricordò che la Democrazia cristiana si era fatta promotrice di una apposita iniziativa in *subiecta materia*, mentre alla Camera ed al Senato furono approvati ordini del giorno che sollecitavano la estensione delle provvidenze economiche migliorative ai magistrati in pensione, tenuto conto della qualifica e dell'anzianità di servizio, qualunque fosse stata l'epoca di cessazione del rapporto di lavoro.

Dai documenti legislativi, dal testo della legge, dai comportamenti assunti dal Governo e dal Parlamento risulta, pertanto — questa è la considerazione globale che responsabilmente riteniamo di fare, condividendo al riguardo per larga parte le dotte e puntuali argomentazioni tecnico-giuridiche del relatore senatore Lipari — che la indennità speciale *ex articolo 3* della legge 19 febbraio 1981, n. 27, è stata disposta e spetta per legge operante soltanto ai magistrati dell'ordinamento giudiziario.

Il *modus agendi* del Governo e del Parlamento è da riprovare per non essere stato mantenuto l'impegno di realizzare entro breve tempo la perequazione retributiva tra tutte le categorie dei magistrati estendendola agli avvocati ed ai procuratori dello Stato e non trascurando i magistrati in pensione. L'auspicata e non denegabile perequazione non è mai esistita e, purtroppo, tuttora non esiste nel nostro ordinamento; ciò non solo per quanto concerne l'indennità speciale di funzione di lire 4.400.000 annue, ma anche per quanto riflette gli aumenti periodici di stipendio secondo il sistema praticato esclusivamente a favore dei magistrati della Corte dei conti. Si tratta di colpa gravissima, di inadempimento che non trova giustificazione, di inerzia e di ritardi che vanno deprecati, di vera e propria disfunzione del potere

legislativo e del potere esecutivo che si è tradotta in danno notevole a carico del potere giudiziario e, sostanzialmente, a carico del popolo italiano, che nella magistratura ripone tuttora larga fiducia e che dalla magistratura attende la tutela dei suoi diritti, la garanzia di vivere serenamente, la incolmabilità della vita, la salvaguardia delle istituzioni.

Così non pochi magistrati ordinari e speciali, delusi per le promesse e le assicurazioni non mantenute e stanchi per la lunga attesa dei provvedimenti legislativi che avrebbero dovuto disciplinare definitivamente e perequativamente il trattamento economico di tutti i giudici e che invece rimanevano in frigorifero od in stato di incubazione, hanno ritenuto di reagire dando corso ad un notevole contenzioso nelle sedi giurisdizionali competenti, davanti i TAR ed il Consiglio di Stato.

I ricorsi giurisdizionali avrebbero dovuto indurre Governo e Parlamento ad accelerare i tempi per l'esame e l'adozione di provvedimenti legislativi idonei ad evitare il conflitto tra poteri dello Stato. Purtroppo ancora una volta prevalevano le disattenzioni, l'incuria, le remore, anche quando i magistrati aderivano a rinviare più volte la trattazione dei ricorsi davanti il Consiglio di Stato in adunanza plenaria nella speranza di una soluzione legislativa tale da evitare la rottura e gli ulteriori gravi, immancabili contrasti.

Lo stato di assopimento del Governo si trascinava sino a quando, con la decisione resa dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato addì 7 novembre-16 dicembre 1983, le richieste dei magistrati promotori delle liti erano accolte nella loro quasi interezza.

Di fronte ad un giudicato che appariva definitivo il ministro di grazia e giustizia Martinazzoli con nota inviata al Ministro del tesoro e per conoscenza alla Ragioneria centrale dello Stato il 17 gennaio 1984 dichiarava che il Governo aveva deciso di estendere a tutti i magistrati gli effetti della decisione e, pertanto, ritenendo anche nell'interesse dell'Amministrazione dello Stato (così si legge nella nota) di dovere dare immediata esecuzione alla decisione stessa, chiedeva di di-

sporsi la integrazione delle somme necessarie sui corrispondenti capitoli di bilancio.

Sembrava che il capitolo dovesse considerarsi chiuso anche se poco onorevolmente ed *oborto collo*, ma così non è stato, perché il Governo, dopo lungo tergiversare, previa riunione delle Commissioni congiunte affari costituzionali e giustizia del Senato, prima che spirasse il termine di legge ha ritenuto di proporre ricorso per assoluto difetto di giurisdizione davanti le sezioni unite della Corte di cassazione, notificandolo il 20 febbraio 1984, e di presentare al Senato pochi giorni dopo, precisamente il 29 febbraio 1984, uno dei due disegni di legge oggi al nostro esame.

Certamente la decisione del Consiglio di Stato in sede plenaria, di cui si discute, desta non poche perplessità, induce a fondate critiche e per larga parte non è condivisibile. I rilievi del senatore Lipari sono al riguardo ineccepibili nella loro quasi totalità e ben a ragione hanno trovato vivo ed unanime apprezzamento in sede parlamentare ed anche extraparlamentare.

Gli addetti ai lavori e l'opinione pubblica hanno il sospetto ampiamente diffuso che nel caso *de quo* possa configurarsi persino la violazione del generale assoluto pregetto *ne mo iudex in causa propria*. In sede di procedimento civile sarebbe stato, questo, un caso di astensione *ex articolo 51, n. 1*, del codice di rito e, forse, anche di nullità della decisione, perché i giudici sulle questioni di diritto poste al loro esame avevano sostanzialmente un interesse personale diretto, atteso che la pronuncia sarebbe stata destinata ad incidere, come in effetti incide, su una posizione propria. Ma nel nostro ordinamento giuridico non esiste in atto un organismo, al di fuori dei TAR, del Consiglio di Stato e della Cassazione, che possa conoscere per ragioni di merito o di giurisdizione delle controversie in tema di retribuzione riguardante i magistrati, sicché né l'astensione né la nullità sono ipotizzabili, anche se permane il sospetto di una situazione di interesse personale tale da pregiudicare l'imparzialità dei giudici. *De iure condendo* è forse auspicabile una innovazione legislativa che deman-

di alla Corte costituzionale, o ad altro organo da istituire, la competenza esclusiva in materia di contenzioso relativo al trattamento economico dei magistrati in servizio o in quiescenza.

Tuttavia, pur non essendo minimamente accettabili le evidenti forzature alle quali il Consiglio di Stato in sede plenaria è ricorso in tema di interpretazione logico-sistematica, analogica ed estensiva della legge di fronte a norme dalle quali emerge chiaramente ed anche letteralmente la restrittiva *mens legis*, allo stato della legislazione vigente, è da ritenere grossa stortura, espediente di bassa caratura, il ricorso per difetto di giurisdizione proposto dal Governo. È stato, peraltro, lei, onorevole ministro Gaspari, a puntualizzare davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato, nella seduta del 7 febbraio 1984, come la Presidenza del Consiglio fosse giunta alla conclusione che un siffatto ricorso non avesse possibilità di successo ed è stato il sottosegretario Amato ad esprimere cauti dubbi sull'esito della impugnativa durante la seduta tenuta dalle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia il 15 febbraio 1984.

I due motivi di ricorso, difatti, affrettatamente formulati, non consentono alcuna previsione di accoglimento. Essi, più che materia relativa alla giurisdizione, trattano questioni di merito, limitandosi, da una parte, ad asserire che il Consiglio di Stato, anziché fare opera di interpretazione di norme legislative, avrebbe agito quale inventore e creatore di disposizioni legislative e criticando, dall'altra parte, la motivazione sul punto del riconoscimento della rivalutazione monetaria e degli interessi.

Avrebbe fatto meglio forse il Consiglio di Stato a sollevare questione di illegittimità costituzionale e a rimettere la questione o le questioni davanti alla Corte costituzionale. Tale determinazione non può essere, a nostro avviso, ora adottata davanti alla Corte di cassazione a sezioni unite, laddove non si discute di vizi di legittimità costituzionale e l'esame e la pronuncia sono limitati soltanto al denunciato preteso difetto di giurisdizione.

Il ricorso, pertanto, si propone esclusivamente un fine strategico e dilatorio: mantenere in vita la controversia e non fare passare in giudicato la decisione del Consiglio di Stato nelle more dell'intervento legislativo dell'ultima ora che, sul presupposto della riaffermazione del primato della legge nell'ordinamento giuridico, dovrebbe incidere sui procedimenti giurisdizionali pendenti e caducarli.

È vero che il fine giustifica i mezzi, ma tale principio può essere richiamato quanto si tratti di controversie tra privati cittadini, che, peraltro, ai sensi dell'articolo 96 del codice di procedura civile, corrono il rischio della condanna, oltre che alle spese, al risarcimento dei danni per responsabilità aggravata e quali litiganti temerari. Un tale modo di operare non si addice ad un potere dello Stato, quale è il potere esecutivo, che, per porre riparo ai suoi ritardi, alle sue colpe ed alle sue imprevidenze, accetta e fa proprio il suggerimento di proporre un ricorso veramente anomalo ed abnorme che serve purtroppo ad esasperare i contrasti nei confronti di un altro potere dello Stato, cioè del potere giudiziario.

Correlativamente non è certo apprezzabile il provvedimento di anticipata e celerissima discussione del ricorso davanti le sezioni unite della Cassazione.

Anche stavolta la magistratura gioca in cassa e, in difformità a quanto normalmente pratica per la trattazione di conflitti di giurisdizione o regolamenti di competenza, che spesso avviene dopo alcuni anni dal deposito dei relativi ricorsi, ha voluto accelerare ed anticipare gli eventi nel tentativo di frustrare l'iniziativa governativa e legislativa.

Tale iniziativa si concretizza nel testo licenziato dalle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia. Essa — così come ha sostenuto il Ministro per la funzione pubblica — si ripromette di realizzare l'impegno del Governo di rispettare una linea che consenta di mantenere gli oneri economici, connessi al pagamento delle retribuzioni pubbliche, nell'ambito, da un lato, di una asserita, coerente compatibilità con l'andamento del tasso di inflazione e, dall'altro, delle ef-

fettive risorse del bilancio dello Stato; quella linea che, ad avviso del Governo, sarebbe stata eccessivamente forzata a favore della magistratura per effetto di taluni arresti giurisdizionali.

Il disegno di legge governativo, sostanzialmente recepito dalle due Commissioni permanenti del Senato, terrebbe conto delle difficoltà dell'erario in relazione alla corrispondenza di arretrati autoriconosciuti dalla magistratura e della esigenza di tutelare l'autonomia della magistratura stessa, che ha un necessario corollario nel principio dell'automatico del trattamento economico dei magistrati.

Poichè le decisioni dei TAR e del Consiglio di Stato sarebbero state travalicanti ed avrebbero prodotto un ulteriore accrescimento della ormai innegabile posizione di netto vantaggio retributivo della magistratura rispetto ad ogni altro comparto pubblico, è necessaria una frenata, anche se brusca e stridente.

Questa è la motivazione ufficiale, ma in effetti il complesso della normativa contenuta nel testo legislativo induce a ritenere che si voglia perseguire un solo fine contingente, unico e quanto meno di preminente rilievo, quello di risparmiare nel difficile momento inflazionistico l'erogazione di alcuni miliardi. Per il resto, salva la diversa decorrenza della maturazione degli emolumenti e dei benefici, i principi e le conclusioni contenuti nelle pronunce giurisdizionali trovano conferma nel provvedimento di legge che ci accingiamo a varare. Fermi, infatti, restano il principio del trattamento di maggior favore per la magistratura rispetto ai dipendenti del pubblico impiego ed il principio dello sganciamento del trattamento dei magistrati da quello dei pubblici impiegati, così come trova conferma il meccanismo di adeguamento automatico degli stipendi e dell'indennità prevista dalla legge n. 27 del 1981.

Per quanto concerne quest'ultima indennità, pur accogliendo il suggerimento da me proposto di precisare meglio la portata interpretativa della norma, le Commissioni riunite, dopo avere esattamente ritenuto che l'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, va interpretato nel senso che la indennità

speciale spetta esclusivamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, finiscono con l'aderire alle determinazioni adottate in sede giurisdizionale perchè (articolo 2 del nuovo testo legislativo) la estendono ai magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, dei tribunali amministrativi regionali e della giustizia militare, nonchè agli avvocati e procuratori dello Stato.

Unica differenza è la data di decorrenza e su tal punto è da temere la sussistenza di un vizio di illegittimità costituzionale sotto il riflesso della violazione della parità di trattamento nell'assolvimento di funzioni di pari rilevanza ed importanza. A nostro avviso, comunque, non sembra conforme a criterio di giustizia perequativa dilatare la decorrenza della corrispondenza dell'indennità alla data del 1<sup>o</sup> luglio 1983 e cioè a tre anni dopo il riconoscimento fattone ai magistrati dell'ordine giudiziario. La disparità di trattamento è notevole ed ingiustificata.

Altra norma proposta dal testo legislativo, che recepisce in buona parte le decisioni giurisdizionali, è quella per la quale i sei scatti figurativi, già attribuiti ai soli magistrati della Corte dei conti, vengono estesi ai magistrati ordinari, amministrativi, militari ed agli avvocati e procuratori dello Stato.

Tormentato è stato l'esame dell'articolo 6 che, pur contenendo uno dei punti nodali del provvedimento, è stato depennato sotto il riflesso dell'esigenza di evitare il ricorso allo strumento regolamentare, in tema di trattamento economico complessivo dei magistrati, per l'applicazione dell'articolo 2 della legge n. 27 del 1981. Sembra, però, che la norma, per impulso del Governo, sia destinata alla resurrezione con eventuali accorgimenti e modifiche.

La disposizione che ha destato l'irrigidimento e l'indignazione della magistratura, con conseguenti proteste, con la minacciata astensione dei magistrati da ogni attività per dopodomani e con il proponimento — che di fatto paralizzerebbe la macchina giudiziaria — di attuare il cosiddetto sciopero bianco mediante la rigorosa applicazione delle norme procedurali e regolamentari, è quella contenuta nell'articolo 9 del testo proposto dalle Commissioni.

L'incidenza di norme legislative sopravvenute su procedure giurisdizionali pendenti dovrebbe essere sempre scartata. È, peraltro, una determinazione anomala e spregiudicata quella relativa alla dichiarazione di estinzione di ufficio, con compensazione delle spese, dei giudizi pendenti in qualsiasi stato e grado alla data di entrata in vigore della legge, se ed in quanto originati o conseguenti a domanda fondata sull'applicazione delle disposizioni per le quali interviene la interpretazione autentica.

È vero che è già passata positivamente al vaglio della Corte costituzionale altra simile norma contenuta all'articolo 6 della legge 20 marzo 1980, n. 75, ma è altrettanto vero, così come ha esattamente evidenziato lo stesso senatore Lipari, che nel caso precedente — ed è il primo e l'unico — veniva in discussione il principio del giudice naturale, mentre il nostro caso non poggia su criteri di riparto della giurisdizione.

A nostro avviso, l'articolo 9 dovrebbe essere riformulato onde evitare che con una legge si incida direttamente sulle competenze dei giudici in materia di estinzione dei procedimenti e di compensazione delle spese. Al riguardo, potrebbe proporsi la cancellazione o la sospensione del giudizio pendente all'atto dell'entrata in vigore con un termine per la riassunzione sotto pena in difetto dell'estinzione. Verrebbe così meno l'accusa — a nostro avviso — fondatamente mossa dalla magistratura di volere stravolgere i principi dello stato di diritto.

Concludendo e sintetizzando, il testo legislativo al nostro esame vorrebbe attuare la riaffermazione del primato della legge, la garanzia legislativa dell'indipendenza della magistratura mediante meccanismi automatici di adeguamento degli stipendi, la parità di trattamento tra tutte le magistrature con determinazione di un livello retributivo idoneo ad incentivare l'ingresso in magistratura ed a dissuaderne l'esodo.

Purtroppo non sembra che esso possa raggiungere tali fini. Sino a questo momento si è creata una maggiore tensione, sono stati alimentati contrasti sempre più aspri tra poteri dello Stato.

Si ha la sensazione che si tratti di tiro alla fune. Troppo tirando, la fune si potrebbe spezzare ed i contendenti, gli uni e gli altri, potrebbero ribaltare, riversi per terra. Tale evento va scongiurato.

Senza animosità, con il buon senso e la saggezza, il Parlamento è chiamato ad evitare ulteriori incidenti di percorso. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Sabbata il quale, nel corso del suo intervento, illustrerà anche il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

in relazione alle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261,

ritiene che le nuove misure del trattamento economico risultanti dall'approvazione del disegno di legge in esame non siano né automaticamente né globalmente estensibili in sede di determinazione dell'indennità parlamentare.

9. 554. 1 MAFFIOLETTI, DE SABBATA, BATTELLO

Il senatore De Sabbata ha facoltà di parlare.

DE SABBATA. La questione che stiamo trattando, signor Presidente, colleghi, è di grande delicatezza e mette in evidenza tensioni esistenti, l'urgenza di correggerle e di correggere il comportamento delle istituzioni, di por mano in modo serio, efficace, con risultati rapidi, a riforme capaci di recuperare un funzionamento accettabile. Ciò è tanto più vero in quanto non basta discutere in sedi giustamente indicate per il compito ed opportunamente costituite, come la Commissione Bozzi, i principi e i tempi delle riforme, perché intanto le istituzioni continuano a funzionare e il legislatore si trova costretto a intervenire in modo urgente per eliminare le disfunzioni più acute affrontandole in modo parziale e senza intervenire sulle cause che le determinano.

Tanto più importante è la questione in esame in quanto riguarda la magistratura, una istituzione essenziale per la sopravvivenza del nostro paese; tale infatti essa si è rivelata anche in momenti più critici di quello attuale. Voglio ricordare, proprio affrontando nella fase preliminare della discussione questo tema, che l'azione della magistratura è stata decisiva nella lotta contro il terrorismo e che, per superare i momenti più acuti di tale lotta, la magistratura ha avuto anche diversi caduti. È questo un riconoscimento che non va mai dimenticato, ma che non deve peraltro impedire, quando vi siano orientamenti non accettabili, di conservare intatta, per il Parlamento e per le altre istituzioni, la facoltà di critica e di decisione autonoma. Tuttavia è questo un argomento, un contributo che va ricordato, perchè solo tenendo conto dell'importanza che la magistratura ha avuto e ha — voglio aggiungere questa magistratura, in questo regime, perchè non è assolutamente un fatto scontato che la magistratura resista alla pressione e al ricatto del terrorismo — si avverte tutto il peso di una simile questione e diventa ancora più grave la responsabilità del Governo per non aver saputo affrontare in modo tempestivo e con gli strumenti adatti un problema che stava diventando impellente.

Da questa parte l'avvertimento è venuto: sono stati chiesti chiarimenti al Governo non solo in Commissione, durante il dibattito su questo disegno di legge governativo, ma anche prima, quando si è arrivati alla presentazione della mozione che ha indotto il Governo a impugnare alcuni provvedimenti del Consiglio di Stato: chiarimenti richiesti fin dalla discussione sulla legge finanziaria per il 1984. Questi chiarimenti non sono arrivati a tutt'oggi, eppure ci troviamo di fronte ad atti che sono essenziali e che tali sono stati per l'origine della questione; mi riferisco soprattutto alle decisioni della Corte dei conti, su cui mi sono ampiamente intrattenuto in Commissione, ma su cui mi deve essere consentito di tornare, almeno in modo sintetico, per la loro singolarità ed eccezionalità.

La Corte dei conti, con le sue sezioni unite, aveva respinto la richiesta di una certa interpretazione di norme di legge che erano, per il contenuto espresso nella loro lettera, riservate a coloro che erano in servizio il 30 giugno 1970. Successivamente, con altre decisioni delle sezioni unite, è tornata sull'argomento e ha accolto la domanda (si tratta delle decisioni nn. 95 e 99 del marzo-maggio 1979).

La singolarità di questa decisione — ed è una singolarità che non ha, se vogliamo, grande importanza nell'economia generale della questione, ma ha importanza per giudicare a che punto possono giungere delle vere e proprie violazioni di legge fatte per sentenza — consiste nel fatto che la successiva decisione della Corte dei conti dà ragione anche ad alcuni ricorrenti che avevano avuto torto in base alla precedente decisione; ha violato quindi il principio del *ne bis in idem*, del principio cioè che non si può giudicare due volte sullo stesso argomento fra le stesse parti. Ripeto, nell'economia generale dei costi, la questione non ha grande importanza, ma denota una disattenzione a dir poco grave perchè modifica il giudicato non solo per nuove parti, ma persino per alcuni ricorrenti che avevano già avuto il giudicato negativo della precedente decisione.

La seconda questione non è meno grave perchè le decisioni nn. 95 e 99 della Corte dei conti recano esclusivamente, come affermazione finale, l'accoglimento dei ricorsi e nella narrativa di una delle due decisioni — e soltanto di una — i ricorsi sono descritti come rivolti a conseguire l'estensione dello specifico trattamento previsto a coloro che sono entrati in servizio dopo il 30 giugno 1970, contro la lettera della legge che è stata oggetto di interpretazione, ed è in questo senso che è stata superata la lettera ed accolto il ricorso. Ma in una delle domande sembra, leggendo la sentenza, che sia contenuta la richiesta di ottenere sei scatti; di questi non vi è alcuna indicazione né nel testo legislativo né nella parte recante la motivazione della sentenza, nè vi è alcuna traccia in precedenti attuazioni.

Il 1º febbraio 1980 — le decisioni nn. 95 e 99, ripeto, sono del marzo-maggio 1979 —

un provvedimento, che viene considerato pilota, concernente il dottor Serrao, ha concesso allo stesso l'estensione oltre il 30 giugno 1970 e sei scatti di stipendio nella sua posizione di primo referendario, adottando inoltre il criterio di ripetizione dei sei scatti per ogni mutamento di qualifica, come non era contenuto nella domanda, nè nelle precedenti attuazioni, e neanche nel testo della decisione della Corte dei conti; da qui è nata la questione. Lo voglio ricordare al relatore Lipari che ha condotto una disquisizione molto interessante e per molti aspetti da condividere sulla distinzione tra giudicato, o meglio interpretazione della legge, e costituzione di una nuova norma. L'argomento è di grande delicatezza perchè è difficile distinguere la separazione tra l'interpretazione e la formazione costitutiva di una nuova norma: quando l'interpretazione è fatta con l'uso di elevati strumenti di logica e di analogia o altri simili strumenti, questa separazione diventa una questione di estrema delicatezza su cui può nascere un conflitto tra il potere legislativo, il potere giudiziario e altri poteri, di cui non è facile scorgere la possibilità di componimento.

Onorevole relatore, qui non siamo di fronte ad una questione di questo genere che è alta e nobile, ma ad una questione molto più banale e grossolana: siamo di fronte ad una sentenza che non dichiara quello che poi è stato attuato. Chiedo che si faccia grande attenzione su questo argomento, perchè le due sentenze della Corte dei conti si limitano ad usare la formula: « Accolgono i ricorsi ». E chi deve poi eseguirli cosa deve fare? Deve leggere i ricorsi? Deve capire dal testo della sentenza qual è il contenuto dei ricorsi e a cosa devono riferirsi? Non siamo quindi in presenza di una interpretazione del diritto, ma di uno stato di assoluto disordine e di assoluta impossibilità di comprendere in che modo è stata interpretata la norma. La sentenza discute soltanto il problema della data e non la innovazione interpretativa relativa agli scatti che è stata adottata con provvedimento del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, onorevole Evan-

gelisti, con il consenso della Ragioneria centrale della Presidenza del Consiglio dei ministri e con la registrazione della Corte dei conti.

Signor Ministro, queste cose le abbiamo dette: come può il Governo non dare risposta su un argomento di questo genere, che è grave e che può ripetersi? Non è una questione di interpretazione: è una questione che non voglio definire perchè dovrei usare una parola troppo pesante, per cui mi limito a dire che è singolare. Quando il Consiglio di Stato ha esteso la sentenza della Corte dei conti, non riusciva a farne una lettura adatta allo scopo di estendere il trattamento: ha dovuto chiedere il certificato del modo in cui la sentenza era stata attuata: altro che estensione della sentenza!

L'Avvocatura dello Stato, anch'essa interessata in questa vertenza, ha offerto i certificati, di cui bisognerebbe guardare il contenuto con grande attenzione e che sono stati firmati dal segretario della Corte dei conti. Quindi l'estensione di una sentenza che riguardava i magistrati della Corte dei conti a tutto i magistrati degli altri ordini (cioè quelli ordinari e quelli amministrativi) e persino agli avvocati e procuratori dello Stato è stata fatta con il corredo della certificazione attuativa della sentenza della Corte dei conti, perchè senza quel corredo il Consiglio di Stato non avrebbe potuto dire in che modo doveva essere applicata e valutata la sentenza. Naturalmente quest'ultimo si è limitato ad indicare la necessità di un uniforme trattamento, mentre quale poi fosse questo trattamento risultava dai certificati. Si è approfittato del fatto che gli scatti, in base ad una legge che ha semplificato le procedure amministrative, non richiedevano più una prenotazione di fondi ma camminavano secondo la regola delle spese fisse per conseguire vantaggi di stipendio eccessivi e straordinari.

C'è davvero un problema di interpretazione? Sì, c'è, per le parti per le quali le sentenze vanno oltre la lettera della legge che fissa certe date, individua l'applicazione di scatti che non sono definiti, individua nuovi sviluppi di carriere. Possiamo discutere sul carattere della sentenza per vedere

quanto sia interpretativo e quanto sia costitutivo e possiamo naturalmente da tutte le parti sbagliare: interverrà poi il criterio che indicherò e che va oltre la raffinata discussione giuridica. Però, su una vicenda come quella che ho cercato fino a questo momento di illustrare, è indispensabile che il Governo dica come intende intervenire, perché questa vicenda, al di là della risoluzione del conflitto che abbiamo di fronte, rimane come fatto passato e non può rimanere tale senza conseguenze nei confronti di coloro che hanno determinato decisioni del genere, in relazione alle quali non si discute della interpretazione o meno ma di un comportamento eccezionale e non accettabile.

Voglio dire che per una situazione di questo genere, per le vicende che ho speci-

ficamente indicato e per quelle parti delle vicende che invece riguardano una interpretazione quale il principio della estensione a tutti i magistrati delle norme che apparentemente sono stabilite per i magistrati della Corte dei conti, ci sono altri criteri oltre quello giuridico; il criterio politico, il criterio della prudenza non giustifica l'inerzia del Governo perché, quando il Governo avverte che sta maturando una situazione che può spostare centinaia di miliardi, ha l'obbligo di intervenire prima che tale situazione maturi; quando la questione gli viene segnalata deve assumere una iniziativa. Come ha potuto non assumerla? Questo è il problema che in qualche modo dà una indicazione anche a noi per la scelta di voto, scelta che vuole criticare in modo fermo l'atteggiamento del Governo.

### Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

(Segue DE SABBATA). L'applicazione delle sentenze — lo scopriamo oggi attraverso il parere che la 5<sup>a</sup> Commissione ha dato agli emendamenti del collega Saporito che più di tutti chiede la totale applicazione delle decisioni — se non sbaglio corrisponde a più di 170 miliardi l'anno, perché introduce, oltre ai 100 miliardi previsti dal testo del disegno di legge, anche l'estensione per l'anno decorso del particolare trattamento riservato ai giudici della Corte dei conti agli altri magistrati, cosa non prevista nella legge proprio perché quel trattamento era stato concesso in vista di una perequazione di una più lenta carriera dei consiglieri della Corte dei conti rispetto agli altri magistrati. Da questa agevolazione che doveva fare superare una distanza — come risulta dalla risposta ad una interrogazione — si è passati all'estensione della stessa agli altri magistrati, secondo un sistema di *escalation* estremamente discutibile e che appunto per questo richiede l'intervento del Governo e l'apertura di un confronto con la magistratura. Iniziative al riguardo sono state prese, ma non si è mai

pervenuti ad una conclusione. Occorreva perciò un'iniziativa più mordente, più conclusiva, capace di evitare il degenerare della situazione.

Oggi ci troviamo di fronte invece — mi riferisco ad un fatto non accettabile e per il quale è difficile trovare una stesura sostitutiva — al secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge n. 554 nel testo del Governo, in cui si afferma: « L'articolo 5, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080, si interpreta nel senso che il trattamento previsto dall'articolo 2, lettera d), della legge 16 dicembre 1961, n. 1308, e dall'articolo 10, ultimo comma, della legge 20 dicembre 1961, n. 1345, resta fermo esclusivamente in favore del personale di cui all'articolo 10, primo comma della legge 20 dicembre 1961... », cioè i magistrati della Corte dei conti. Questo è accettabile, ma in che modo il trattamento previsto resta fermo esclusivamente in favore del personale della Corte dei conti? Nel modo scritto nella legge o secondo quanto previsto dal prov-

vedimento pilota del dottor Serrao, esteso poi a tutti i magistrati attraverso la pubblicazione sul bollettino ufficiale? Se il Governo non assume una posizione al riguardo, si resta nell'equivoco. Che fa? Continua a dare quei compensi che non sono contenuti nelle sentenze di cui pretestuosamente si chiede l'applicazione e in realtà va oltre quanto previsto dalle sentenze stesse? Come può una opposizione seria corroborare con il suo voto un'operazione di questo genere, così insidiosa, di cui il Governo deve assumere pienamente la responsabilità.

Si tratta pertanto di un problema che ci impone di fare chiarezza. Non dobbiamo assumere una posizione pro o contro un determinato trattamento economico, ma dobbiamo assumere una decisione legislativa chiara che non ci riporti di fronte a simili situazioni, salvo poi discutere quale debba essere il livello della retribuzione, secondo criteri che salvaguardino l'autonomia della magistratura. Autonomia della magistratura infatti è autonomia delle funzioni, non di scegliersi, da parte dei magistrati, gli stipendi; è autonomia di avere un compenso ad un livello particolare, eccezionale, diverso, che sia periodicamente corretto rispetto al livello generale dei salari e degli stipendi e che non sia soggetto alla continua trattativa, un livello cioè che metta la magistratura al coperto dalle difficoltà e dalle pressioni. Al di là di ciò, non si può consentire che i magistrati si autodefiniscano il trattamento economico. Autonomia vuol dire, rispetto di quello che stabilisce la Costituzione, miglioramento della possibilità di tutti i magistrati di funzionare; allestimento delle norme che consentono lo snellimento delle procedure, che consentono allo stato degli atti un miglior funzionamento dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato; la istituzione di un giudice di pace; la modifica delle competenze stabilite dal codice civile e dal codice penale; la revisione generale del codice civile e del codice penale; ma anche quelle norme immediate, che sono contenute nei progetti di legge che provengono anche da questa parte e che possono soccorrere alla crisi dell'atti-

vità giudiziaria, prima che intervengano riforme globali e generali, con riforme che vadano nel senso delle riforme più globali e più generali.

Come si può quindi approvare questo grande ritardo che ha avuto il Governo nel concludere una trattativa, nel comprendere che, al di là delle singolarità di certi atteggiamenti, emergeva da parte dei magistrati una richiesta di modificazione del trattamento retributivo? È una richiesta che, nel modo in cui emergeva, si portava più vicina ai 1.000 miliardi che ai 500 miliardi, per quello che riguarda tutti gli arretrati, se si conteggiano anche le somme che comporta la sentenza, cioè le rivalutazioni a fronte dell'inflazione e gli interessi legali. Tuttavia, anche senza conteggiare queste rivalutazioni ed interessi, come ho già detto, la spesa è al di sopra di 170 miliardi all'anno.

Se la risposta non viene, come finora non è venuta, il Gruppo comunista non può che esprimere la sua contrarietà all'approvazione di questo disegno di legge.

Sono poi state respinte altre proposte che potevano e dovevano essere considerate essenziali. La vicenda ci dice che occorre far cessare la giurisdizione domestica della Corte dei conti. E noi abbiamo per questo ripresentato l'emendamento che è stato respinto dalla Commissione, perché ritieniamo che non sia affatto vero che sia estraneo alla materia trattata: questo problema sta all'origine della tensione che è nata e che bisogna cercare di far cessare, perché questa è la saggezza che la mia parte ritiene che il Governo doveva mettere in atto in precedenza, cioè evitare che il conflitto arrivasse a questo livello. Occorreva operare perché si potessero comporre le diverse esigenze senza che ne derivasse il sospetto che da una parte e dall'altra, da parte della magistratura e da parte del Parlamento, vi fosse la volontà di far valere o di far prevalere le proprie ragioni. Occorreva trovare invece un componimento per evitare il conflitto; il conflitto, al limite, è sempre possibile in ogni regime democratico: eliminare la possibilità significa eliminare il sistema democratico; il sistema pluralista è fatto di un equilibrio che di

volta in volta può essere interrotto, è soggetto al rischio di una alterazione e per questo ognuno che ha responsabilità deve intuire il momento in cui l'alterazione sta per verificarsi e riproporre le condizioni che riportano alla ripresa delle situazioni di equilibrio fra i diversi poteri.

Allora, perchè non dobbiamo abolire la giurisdizione domestica della Corte dei conti? Mi pare che da parte del relatore, se ben ricordo, non vi fosse una ostilità dichiarata nei confronti di questa proposta. Mi pare e vorrei qui risentire — certo riporremo questo aspetto illustrando l'emendamento, ma è questione di carattere generale — che il relatore non sia contrario ad una pronuncia in questo senso. Non so se interpreto bene, ma in questo momento mi pare che il relatore non mi stia ascoltando.

LIPARI, *relatore*. No, la sto ascoltando.

DE SABBATA. Stavo dicendo che lei non mi sembra contrario ad una pronuncia che elimini la giurisdizione domestica della Corte dei conti, pur essendo contrario all'approvazione di una norma specifica in questo testo. Insistiamo per la norma specifica; attendiamo di conoscere in che modo, tuttavia, il relatore intenda che si realizzi una pronuncia.

Naturalmente, per le ragioni che sono state dette e anche per altre ragioni, ritengo che si debba affermare — cosa che ha già fatto il relatore e che abbiamo tentato di introdurre nel testo legislativo — che tutto ciò che costituisce un miglioramento del trattamento economico dei magistrati non deve avere influenza sul trattamento dei parlamentari. Mi sembra una questione essenziale in una situazione di questo genere.

Certo, si era cercato di raggiungere un risultato che togliesse la retribuzione dei magistrati dalla contrattazione ripetuta, che desse una condizione oggettiva di fissazione, che poteva essere adatta anche come punto di riferimento per altre forme di retribuzione (o comunque di fissazione di indennità) come la nostra. Ma dal momento che siamo dovuti tornare in qualche modo

alla trattativa bisogna pur chiarire che le indennità dei parlamentari sono e devono essere considerate estranee ai risultati della decisione che si sta per adottare. In questo mi associo a quanto ha detto il relatore, esprimendo l'insoddisfazione per il fatto che non si è voluto ricondurre all'interno di una norma quello che pur in altre occasioni, a proposito dell'indennità parlamentare, fu invece affermato con norma.

Vi è anche un altro motivo che ci induce a votare contro questo provvedimento: il fatto che non vi siano sufficienti assicurazioni, nel modo in cui è stato disposto il trattamento, perchè questo non si presti a nuove interpretazioni non accettabili.

Non vi è dubbio — e qui la questione coincide con la critica all'inerzia del Governo — che, quando si sollevano questioni attraverso strade interpretative che coinvolgono valori maggiori di 100 miliardi all'anno, in qualche modo la volontà del legislatore (almeno quella del legislatore attivo all'interno delle Camere) viene forzata e violata. Non era certo quella la volontà, perchè essa si esprime anche attraverso il modo in cui viene data la copertura finanziaria. Ma, ripeto, questo argomento, più che in questo senso, vale nel senso di costituire un campanello di allarme per un Governo che non si è voluto svegliare.

Quindi non vi sono testi che non possono essere soggetti alla interpretazione: l'interpretazione non si può uccidere; valgono le considerazioni svolte dal senatore Lipari. Si possono però emanare norme che meno di altre si prestano all'incertezza interpretativa. Queste non sono tra le migliori: è un altro argomento che dà ragione alla nostra volontà di esprimere voto contrario alla proposta del Governo.

La nostra preoccupazione, infine, è quella di salvare le istituzioni, di evitare conflitti esasperati, che andrebbero esclusivamente a svantaggio della Repubblica. Per questo siamo per la conservazione dell'autonomia della magistratura e per questo abbiamo ottenuto il consenso anche del Governo all'abrogazione del primo comma dell'articolo 6 che assoggettava l'adeguamento annuo

delle retribuzioni alla volontà discrezionale del Governo in un modo che era lesivo doppiamente della Costituzione perché lesivo dell'autonomia della magistratura e perché lesivo della necessità di fissare l'entità dello stipendio per legge e non per atto amministrativo.

Oggi ci troviamo di fronte ad un emendamento del Governo sul quale prenderemo posizione ma che non comprendiamo: non riusciamo a capire infatti perché si debba modificare quel meccanismo. Non siamo assolutamente certi che questa sia la strada migliore. La nostra preoccupazione rimane quella fondamentale del rispetto dell'autonomia della magistratura anche perché abbiamo sentito da varie parti orientamenti che fanno sorgere invece il sospetto che vi sia una rivalsa.

Noi vogliamo che la magistratura sia autonoma soprattutto nell'esercizio delle sue funzioni e libera da preoccupazioni di carattere economico. La retribuzione deve essere fissata ed adeguata per legge e con criteri oggettivi. Per questo siamo per un più equo e più rapido funzionamento della giustizia e per l'adozione di norme che sono necessarie a conseguire questo scopo. Credo si possa dire, facendo un'autocritica, in quanto siamo membri del Parlamento, che non siamo stati in grado di approvare norme di questo genere, ma ce ne assumiamo le responsabilità riconoscendo anche che abbiamo elaborato progetti di legge che possono essere approvati con rapidità. Con ciò mi rivolgo anche ai colleghi degli altri Gruppi, visto che noi abbiamo saputo assumerci le nostre responsabilità, sottolineando la necessità di portare rapidamente a conclusione l'esame di questi disegni di legge.

Credo che, insieme all'autonomia della magistratura, debba essere riaffermata la piena autonomia del nostro Gruppo. La necessità di giungere ad una conclusione che tenga conto delle esigenze avanzate dai magistrati (ed espresse in qualunque modo) per giungere alla riduzione delle tensioni e per definire una retribuzione che sia accettabile non può costringerci a votare a favore della proposta che ci è stata sottoposta dal

Governo per le ragioni che ho esposto e che riguardano il contenuto inaccettabile della proposta stessa, l'atteggiamento complessivo del Governo, il suo rifiuto a fornire le risposte necessarie su questioni brucianti che non sono state approfondite e la cui mancata soluzione può determinare il riproporsi in futuro di nuovi e più gravosi problemi, cosa che noi vogliamo scongiurare ed evitare. Queste motivazioni intendiamo sottolineare con il nostro voto contrario. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Gozzini. Ne ha facoltà.

GOZZINI. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, colleghi, la situazione in cui ci troviamo è causa, vorrei dire, più che di disagio, di profonda ed acuta sofferenza perché siamo di fronte ad una sorta di stato di necessità che esprime la cattiva amministrazione del nostro Stato. Il fatto di trovarci, ogni 2-3 anni, a ridiscutere il problema del trattamento economico degli alti funzionari dello Stato e dei magistrati in particolare basterebbe a dimostrarlo.

Esporrò brevemente quattro ordini di motivi che sono alla base di questa sofferenza e che determinano la nostra opposizione pregiudiziale al provvedimento al nostro esame.

Il primo ordine di motivi ci riguarda direttamente. Già il relatore ha rilevato come nella discussione in sede di Commissioni riunite — lo ha ricordato anche il collega De Sabbath — si è posta la questione della legge del 1965 sulla indennità parlamentare agganciata, come si dice in gergo, alla retribuzione dei magistrati. Sembriamo anche noi in questo momento impegnati in una giurisdizione domestica. So benissimo che quella legge fissa soltanto un tetto e che al di sotto di quel tetto vale la discrezionalità del Consiglio di Presidenza. Spero che da questo dibattito, come è stato preannunciato, esca un documento, unanime o quasi, che chieda la non applicabilità della legge che stiamo per votare alla nostra indennità.

Ciò potrà ridurre il disagio e in qualche modo, come si dice, salvarci l'anima, ma non elimina il disagio di fondo. Resta sempre, infatti, validissima la possibilità, prevista dalla legge, di un aumento della nostra indennità, diventando con questa legge molto più ampio il divario tra la misura attuale della indennità stessa e la misura, che stiamo per approvare, delle retribuzioni dei magistrati.

Tra qualche tempo — inflazione perdurante naturalmente, anche se tutti vogliamo che diminuisca e in qualche misura sta diminuendo — ci troveremo nella necessità oggettiva di rivedere l'indennità e il riferimento sarà quello fissato da questo disegno di legge; la rivedremo magari per vie traverse, quelle che troviamo nelle nostre buste-paga — permettetemi di chiamarle così — che non mi piacciono, tramite i rimborsi spesa e via dicendo. Ciò significa che, come tante volte si è rilevato nelle passate legislature, la revisione, anzi la sostituzione della legge del 1965 per sganciare l'indennità parlamentare da qualsiasi altro parametro si impone come non più procrastinabile.

Mi auguro che dalla Commissione Bozzi e dal successivo dibattito parlamentare si arri-  
vi ad una diminuzione drastica del numero dei parlamentari che permetta anche un adeguamento considerevole e serio della nostra indennità che, tutto sommato, non è certamente adeguata.

Il secondo motivo di disagio, o addirittura di sofferenza, è che legiferiamo sotto una duplice pressione non di eventi naturali o di eventi esterni, ma di eventi umani interni alle nostre istituzioni: la sentenza del Consiglio di Stato da una parte e l'imminenza della udienza fissata delle sezioni unite della Cassazione per discutere del ricorso del Governo dall'altra. Di fatto non siamo noi a scegliere, ma siamo stati, in qualche misura, già scelti: a noi resta solo la libertà della misura e delle modalità.

Devo esprimere un particolare ringraziamento al senatore Lipari per la lucidità, l'intelligenza, la competenza della sua serrata critica alla sentenza del Consiglio di Stato. L'unico risultato positivo, come è già stato

rilevato, prevalentemente formale — ma la forma ha la sua importanza — e non sostanziale perché gli aumenti autoriconosciuti sono in gran parte accolti dal disegno di legge è la riaffermazione del primato della legge, al di là del terreno scivoloso e indubbiamente pericoloso delle interpretazioni giurisdizionali spericolate, ardimentose o addirittura disinvolte della legge stessa.

La terza ragione di disagio e di sofferenza è che questi aumenti sono certamente considerevoli: su una tabella, anche se è straordinariamente difficile orizzontarsi per chi non sia addentro a tali questioni, vedo che tali aumenti, cumulando altri recenti interventi legislativi, vanno addirittura anche oltre il 50 per cento per tutte le magistrature, più l'avvocatura dello Stato. Tutto ciò in un momento in cui si sta combattendo la nota battaglia per tre o quattro punti di scala mobile e siamo tutti impegnati nella lotta contro l'inflazione: contenimento della spesa pubblica è la parola d'ordine che ci trova tutti consenzienti.

Anche qui qualcosa di positivo, al di là di questa contraddizione, c'è: l'incentivazione economica — è già stato rilevato — all'ingresso in magistratura, dato che gli organici non sono completamente coperti (hanno ancora vuoti considerevoli) e che i corsi danno risultati tutt'altro che soddisfacenti. Vorrei sottolineare, anche da questo punto di vista, che è delittuoso chiedere l'aumento degli organici dei magistrati. Come rilevava con vigore il Ministro per la funzione pubblica in sede di Commissioni riunite, si allarga la forbice tra tutti i magistrati e avvocati dello Stato da una parte e il resto del pubblico impiego dall'altra.

Vengo così al quarto, più forte e più grande motivo della nostra sofferenza e della nostra opposizione, e cioè la perdurante mancanza — è qui la cattiva amministrazione — di un quadro legislativo chiaro, semplice, globale che stabilisca i rapporti retributivi tra i magistrati, gli alti dirigenti statali, i professori universitari, i primari ospedalieri e tutte le altre categorie, e li stabilisca in modo tale da contenere entro una gabbia prefissata per legge la libera contrattazione sindacale, da esercitarsi al-

l'interno di questa gabbia così da evitare rincorse rivendicative, anche legittime (abbiamo ricevuto tutti la lettera della DIRSTAT), ma indubbiamente molto dannose per la finanza pubblica, quantitativamente e qualitativamente, e per l'efficienza della pubblica amministrazione.

Abbiamo, mi pare, all'ordine del giorno un disegno di legge che avevamo già approvato e che ci è tornato dalla Camera dei deputati, concernente aumenti ai professori universitari — se non vado errato — e ai dirigenti delle amministrazioni statali: disegno di legge niente affatto coordinato con questo.

Vorrei sapere perchè soltanto per i parlamentari vi è un parametro fissato per legge (l'87 per cento del trattamento economico previsto per i presidenti di sezione della Corte di cassazione). Perchè non fissiamo per legge un parametro anche per l'alta dirigenza dello Stato, per i professori universitari e via dicendo?

Ricordo un documento tra i più approfonditi, tra i più efficaci uscito dal Parlamento della Repubblica, la relazione della Commissione d'inchiesta sui livelli retributivi, presieduta dal collega Coppo. Era un documento estremamente importante al quale il Parlamento e soprattutto il Governo hanno dato scarso rilievo e scarsissima attuazione. In quella relazione si diceva molto chiaramente che è mancata per trent'anni una politica delle retribuzioni e si è creata quella che Ermanno Gorrieri, con espressione ormai passata nell'uso corrente, ha definito giungla retributiva, nel duplice significato di enorme, pletorica complicazione di norme fanuginose, una selva selvaggia, appunto una giungla inestricabile, e di rapporti ingiusti di sopraffazione delle piante più grandi, delle categorie più forti e più potenti sulle piante più piccole, sulle categorie meno potenti e meno forti.

Ebbene, al di là del fatto di non aver tenuto conto, di non aver applicato nè attuato la relazione della Commissione Coppo, per venire a noi, potrei anche essere d'accordo, non avrei obiezioni di fondo da sollevare, nonostante certi comportamenti critici e criticabili dei magistrati rilevati ogni

giorno nelle cronache, sul principio che i magistrati ricevano un trattamento economico adeguato alla loro funzione costituzionale e pertanto superiore a quello previsto per tutti gli altri dipendenti pubblici, tenendo conto che le attuali retribuzioni previste per i magistrati non sono certamente adeguate alla loro funzione. Questo è il problema, che però lasciamo del tutto inalterato, del tutto insoluto: questo disegno di legge non ne fa parola.

Il motivo per cui questo principio non si attua e neanche si cerca di attuarlo è molto semplice: per risultare equo e giusto un principio di questo genere, che fissa per legge la superiorità retributiva dei magistrati, bisognerebbe tenere conto di tutta una serie di conseguenze: innanzitutto che fosse fissato per legge, una volta per tutte, di quanto deve essere superiore; in secondo luogo che si fissassero per legge i livelli corrispondenti di funzioni, mantenendo lo stesso dislivello percentuale per ognuno di essi. Direi anche che sarebbe necessario distinguere — e qui in senso assolutamente contrario a questo disegno di legge — tra magistrati ordinari e magistrati amministrativi, contabili, militari e l'avvocatura dello Stato. Infatti, leggendo la Costituzione anche da non addetto ai lavori, vedo che solo i magistrati ordinari hanno un loro organo di autogoverno; mi sembra che lo rilevasse il relatore Lipari nella sua relazione alle Commissioni riunite. Il Consiglio superiore della magistratura ha o no un significato? Fa, o no, della magistratura ordinaria qualcosa di essenzialmente diverso dalle altre magistrature?

Per adottare il principio della superiorità della retribuzione dei magistrati ordinari, pur con le riserve sull'operato di alcuni di loro, bisognerebbe rivedere a fondo le circoscrizioni giudiziarie per eliminare le troppe *sine cura*, le troppe difformità di carico di lavoro. Ad impedire la revisione delle circoscrizioni giudiziarie non ci sono soltanto i proverbiali municipalismi sui quali siamo indotti a chiudere un occhio e ad essere indulgenti, ma c'è anche — diciamolo chiaramente, senza peli sulla lingua — la difesa del diritto di non lavoro: ci sono tanti magistra-

ti che lavorano anche quattordici ore al giorno, che si portano il lavoro a casa, che sono davvero dei fedeli servitori dello Stato, ma ci sono anche dei magistrati che non lavorano neanche un giorno al mese.

L'ultima condizione, infine, per fissare la superiorità retributiva per legge dei magistrati ordinari sarebbe quella di stabilire che tutti i magistrati facciano soltanto i magistrati, rimandando in trincea i magistrati addetti ai Ministeri, a cominciare da quelli — che credo siano i due terzi — del Ministero di grazia e giustizia. Hanno ragione infatti i funzionari della DIRSTAT quando sostengono che quei magistrati cumulano, con i miglioramenti che il Parlamento sta per approvare, quelle indennità particolari giustificate dalla loro funzione all'interno dei Ministeri.

Avremo mai questo coraggio? La Repubblica, il Governo e il Parlamento saranno mai capaci di darsi una legge che li liberi dalla giungla retributiva che è una delle insidie più pericolose e gravi che minano alla base l'amministrazione pubblica del nostro Stato? Ci sarà mai in Italia qualcuno che non dico possa affermare come Giustiniano per bocca di Dante « dentro alle leggi trassi il troppo e il vano » — a cominciare dalla nostra indennità, ci rendiamo conto di quanto ci sia di troppo e di vano nelle nostre leggi — ma almeno possa dire di aver disboscati un po' questa giungla facendovi entrare un po' di luce? Io non lo credo. Spero di essere cattivo profeta, ma penso che tra tre o quattro anni questo Parlamento tornerà a discutere dell'indennità dei magistrati.

Per questi quattro ordini di motivi che ho illustrato molto rapidamente e che non sono nemmeno scalfiti dagli emendamenti che sono stati presentati, ma anzi sarebbero aggravati almeno da quelli presentati dal senatore Saporito, il nostro Gruppo voterà contro il disegno di legge in esame. (*Applausi dalla estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Di Lembo. Ne ha facoltà.

DI LEMBO. Signor Presidente, signor Ministro, signor Sottosegretario, colleghi, credo che il problema non possa essere affrontato con intenzioni di condanna o comunque punitive. Per questo motivo il disegno di legge in discussione, anche se sembra scontare in maniera negativa gli effetti dell'urgenza che trova ragione e senso in alcune note scadenze conseguenti ad una altrettanto nota decisione del Consiglio di Stato, va esaminato con molta serenità per l'obiettivo principale che esso mira a perseguire. Ritengo cioè che la discussione debba essere riportata nei suoi giusti confini.

L'obiettivo non è tanto quello di eliminare gli effetti di una sentenza — si vuole fare anche questo — quanto invece quello di individuare meccanismi che adeguino le retribuzioni delle varie magistrature e dell'avvocatura dello Stato tenendo conto delle necessarie equiparazioni delle diverse funzioni, nel rispetto delle diversità delle posizioni che derivano da diversità di ordinamenti, comunque mirando al fine ultimo di eliminare conflittualità e contrasti che sono affiorati anche tra le diverse magistrature e tra le magistrature e l'avvocatura dello Stato. Però, non è un contrasto che possiamo far risalire solo alla giungla retributiva, non è un contrasto tra pubblici dipendenti e magistrati, ma addirittura tra gli stessi magistrati e tra magistratura e avvocatura dello Stato.

Mi si consenta di dire, senza voler fare polemica, ma solo per citare un ricordo che attiene alla nostra legislazione, che una equiparazione tra gli stipendi dei dirigenti e la magistratura era pur stata tentata. Vorrei sapere quale Gruppo si è mai opposto o non ha sostenuto che comunque gli stipendi delle magistrature non dovessero risentire delle contrattazioni o delle richieste dei pubblici dipendenti, fossero essi anche dirigenti dello Stato. Chi non ha sostenuto che comunque lo stipendio dei magistrati non poteva essere agganciato a quello dei dirigenti dello Stato? Ripeto, non dico questo per fare polemiche, ma soltanto per fare della storia.

Ho molto apprezzato la relazione del collega Lipari e ne condivido l'impostazione an-

che se la mia convinzione non è che con essa si sia voluto criticare una sentenza, ma solo cogliere le ragioni che giustificano diversità di trattamento e che attengono ad alcune peculiarità delle magistrature speciali e dell'avvocatura dello Stato, peculiarità che derivano dai rispettivi ordinamenti e che fanno di queste magistrature qualcosa di più complesso. Non è chi non veda, ad esempio, come la funzione prevalente della Corte dei conti sia quella di controllo ed è a tutti noto, inoltre, che il Consiglio di Stato ha anche una funzione consultiva, di consulenza giuridico-amministrativa che è addirittura prevalente ove si consideri che il Consiglio di Stato si è sempre richiamato alla propria origine risalente al 1831 quando il Consiglio del Re autolimitava i poteri di quest'ultimo e non svolgeva attività giurisdizionale. Consentitemi di ricordare che, alla Sottocommissione della Costituente, Calamandrei si dichiarò convinto che fosse opportuno eliminare le funzioni giurisdizionali delle magistrature speciali per ricondurle alla originaria funzione di controllo e di consulenza giuridico-amministrativa. Lo cito testualmente: «Nella storia dell'istituto, dal 1831 alla legge del 1865, e persino nel 1889, anno in cui fu creata la prima sezione del Consiglio di Stato e riconosciuto il potere di annullamento degli atti amministrativi, si continuò a qualificare questa attività come attività di amministrazione», e si riferiva al Consiglio di Stato. Calamandrei, addirittura, voleva ricondurre tutta la giurisdizione alla magistratura ordinaria prevedendo delle sezioni speciali per tutta l'attività giurisdizionale amministrativa. La Sottocommissione non aderì a questa tesi e fu soprattutto l'onorevole Bozzi che si oppose a questa decisione, che sembrava rivoluzionaria e che contrastava con i precedenti storici. L'onorevole Bozzi ritenne, così come lo riteneva la Costituente, che non vi fosse differenza qualitativa tra funzione consultiva e funzione giurisdizionale, anzi fu precisato che si trattava della stessa funzione che si esplica preventivamente nel caso di quella consultiva e successivamente nel caso di quella giurisdizionale, per cui esiste una differenza non solo di ordinamento, ma di funzione.

Tutto questo però non significa che, ad un certo punto della nostra storia, non si siano volute unificare le varie giurisdizioni almeno tendenzialmente. Non illustrerò i motivi che hanno determinato — e non potrebbe essere altrimenti perché esistono funzioni diverse — la scelta di riservare identico trattamento a parità di funzioni, equiparando — a mio giudizio, con una *fictio juris* — funzioni diverse, ma su questo non vi è stato alcun contrasto.

Tale problema trovò una prima soluzione — da lì è iniziato — con la legge 24 maggio 1951, n. 392, conosciuta come legge Piccioni, che stabilì l'equiparazione tra magistrati ordinari, amministrativi, avvocati e procuratori dello Stato. Si tenne conto però di alcune peculiarità delle magistrature amministrative, per l'accesso alle quali è richiesto un concorso di secondo grado e quindi sostanzialmente un doppio concorso ed una carriera già prestata in precedenti amministrazioni statali o in attività professionali svolte in precedenza. Questa scelta della equiparazione è continuata con successive leggi riguardanti la magistratura.

Alla stessa logica e con una giustificazione che merita riconoscimenti anche se postumi, rispondeva il disegno di legge n. 1913 della scorsa legislatura, presentato dal Ministro di grazia e giustizia dell'epoca, il compianto senatore Morlino, che rivedeva le tabelle di stipendio dei magistrati ordinari e speciali e dell'avvocatura dello Stato, che eliminava alcune sperequazioni, riducendo la forbice tra i vari trattamenti e che, avuto riguardo alla specialità del ruolo dei magistrati ordinari, disponeva l'istituzione, anche sotto la spinta di atti di terrorismo, di un fondo globale necessario per garantire una sorta di rimborso per gli oneri funzionali e strumentali connessi con l'espletamento della loro particolare attività. Ricordo che all'epoca vi fu una generale sollevazione contro il Ministro che aveva osato proporre di rivedere le tabelle e le equiparazioni.

Lungo il suo naturale *iter*, questo disegno di legge, che aveva una sua ferrea logica, fu modificato: non si volle porre mano a modifiche di tabelle ma fu solo prevista la corresponsione, su sollecitazioni che veniva-

no da determinati ambienti, di una speciale indennità di servizio di 4.400.000 lire in favore dei magistrati ordinari e da lì è cominciato il contrasto. Indennità di servizio e non di rischio, come si era detto all'inizio, perché quest'ultima avrebbe presupposto un accertamento dell'effettiva possibilità di rischio, così come era previsto nel disegno di legge n. 1913 del ministro Morlino che prevedeva solo un fondo da distribuire in caso di necessità; presupponeva quindi un'indagine di rischio che escludeva ogni generalizzazione. Infatti, non poteva essere data una indennità di rischio al magistrato che fa sostanzialmente il funzionario amministrativo al Ministero di grazia e giustizia. Su tutto questo non ci sono stati dissensi.

È a tutti noto che, successivamente, fu approvato solo dal Senato un altro disegno di legge che estendeva tale indennità agli altri magistrati, per l'evidente motivo che sembrò che un'esclusione ai danni di questi ultimi, cioè dei magistrati amministrativi, urtasse contro il principio affermato nella legge Piccioni del 1951 e confermato dal legislatore da oltre 30 anni, principio che si fonda sull'equiparazione retributiva di tutte le magistrature e dell'avvocatura dello Stato a parità di qualifica e di anzianità.

Lamentavano i magistrati delle magistrature speciali e gli avvocati dello Stato che la esclusione, così come veniva realizzata, alterava i rapporti esistenti tra le varie magistrature, ponendo in essere una situazione di disuguaglianza con conseguenze abnormali. Basti pensare — dicevano — che un magistrato ordinario alla qualifica iniziale (magistrato di tribunale) avrebbe percepito, dopo tre anni dalla nomina, una retribuzione uguale, se non maggiore, a quella del consigliere di Stato e del sostituto procuratore militare, che è quasi all'apice della carriera, e superiore di circa il 25 per cento a quella di un vice procuratore militare o di un referendario del Consiglio di Stato o dei Tribunali amministrativi regionali.

*Mutatis mutandis* sembra di riascoltare le stesse lamentele di questi giorni o quelle precedenti alla sentenza del Consiglio di Stato.

A questo punto, i magistrati ordinari, dopo l'approvazione di quella legge da parte del Senato, si ribellarono con l'aiuto di larghi strati del Parlamento e chiesero che venissero riequilibrati gli stipendi, dal momento che una indennità, che era stata considerata — a torto o a ragione, non è rilevante — una sorta di compensazione per il loro trattamento economico e normativo sperequato nei confronti degli altri magistrati, non poteva essere estesa a tutti senza che vi fosse una compensazione riequilibratrice.

Di là è nato tra le magistrature il disaccordo, di là è nato il contrasto. A questo punto i magistrati ordinari hanno deciso che dovevano individuare quello che a loro poteva essere concesso in cambio e lo hanno individuato nei 6 scatti che erano stati attribuiti ai magistrati della Corte dei conti: a quelli entrati fino al 30 giugno 1970 con legge e a quelli entrati dopo il 30 giugno 1970 con discutibilissime sentenze — qui sono d'accordo — che comunque sono passate in giudicato.

Il disegno di legge al nostro esame di ciò tiene conto e non estende solo le due indennità (così come avevano chiesto i magistrati nella scorsa legislatura: è noto che lo avevano chiesto a tutti e da tutti avevano ottenuto consensi) a chi non ne beneficia, ma rivede i meccanismi di progressione economica che debbono valere non solo per i magistrati attualmente in servizio, ma anche per quelli che accederanno successivamente alla magistratura.

Esso si muove in due direzioni: regola e chiude la situazione derivante dalla concessione di provvidenze già erogate che si riferiscono alla speciale indennità prevista dall'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nonché la situazione derivante dalla concessione o dalla attribuzione di scatti figurativi riconosciuti ai magistrati della Corte dei conti; stabilisce inoltre una nuova disciplina del trattamento economico dei magistrati. Non ci si poteva muovere in maniera diversa: si sistema il vecchio e contestualmente si dà al nuovo una nuova regolamentazione. È stato sempre fatto così e non potrebbe essere diversamente.

Per omogeneizzare i trattamenti derivanti dall'applicazione della legge con quelli comunque in godimento e per impedire che possano ripetersi eventuali futuri allontanamenti, per usare un eufemismo, dalla regola fissata, si richiama espressamente una norma di carattere generale che conserva solo come assegno personale, riassorbibile con la normale progressione economica, le eventuali differenze tra stipendio goduto e stipendio di competenza per effetto dell'applicazione della legge, e sancisce espressamente che sono escluse dalla valutazione per la determinazione degli stipendi, così come vengono fuori dai meccanismi di questa legge, le anzianità convenzionali, tutte le anzianità convenzionali, di qualsiasi genere, riconosciute in precedenza, escluse quelle che attengono ai meccanismi di progressione economica previsti dalla legge.

Certo, non tutto è perfetto; tutto è perfettibile. Ci siamo permessi di presentare alcuni emendamenti, che cercano di colmare alcune lacune e di razionalizzare alcuni punti. Ne parlerò più diffusamente quando illustrerò l'emendamento sostitutivo (che poi è sostitutivo per modo di dire!), razionalizzatore dell'articolo 3, che ora, da quanto mi risulta, è diventato articolo 4. Parleremo degli emendamenti con la massima apertura durante la loro illustrazione.

Consentitemi di aggiungere alcune riflessioni su due contrastanti questioni, già sollevate in sede di Commissioni riunite, delle quali abbiamo parlato a lungo: quella della non estensione dei benefici derivanti dalla legge ai parlamentari e quella della giurisdizione domestica della Corte dei conti.

Circa la prima questione, non sto a ripetere tutte le motivazioni sostenute in Commissione e già ripetute più volte in altra epoca. Quattro o cinque anni fa — e chi era in Commissione giustizia lo sa — sostenni che era necessario sganciare l'indennità parlamentare dagli stipendi dei magistrati e, quindi, regolare altrimenti l'indennità parlamentare, disancorandola dalle retribuzioni dei magistrati, commisurandola, invece, ad altri parametri esterni e fissi, che non lascino discrezionalità.

Voglio solo precisare due cose già dette in Commissione, che sono interdipendenti. Il mio Gruppo è incondizionatamente d'accordo sulla non concessione di alcun beneficio derivante da questa legge ai parlamentari ma ha ritenuto superfluo stabilire questo principio in una norma.

Anche se l'ho già detto in sede di Commissioni riunite, consentitemi di ripeterlo. La retribuzione dei magistrati, così come derivante dalla legge, consta di tre poste: stipendio, indennità prevista dall'articolo 3 della legge n. 27 del 1981 e quota derivante dalla ricostruzione dell'anzianità.

La ricostruzione della carriera non è possibile per noi parlamentari, così come non è possibile per i magistrati di nomina governativa. L'indennità, di cui all'articolo 3 della legge n. 27 del 1981, essendo già esclusa per legge, non è applicabile, pertanto, resta solo lo stipendio, come unico punto di raffronto.

D'altra parte, la legge n. 1261 del 1965, così come è stato ricordato, fissa un tetto e non rende automatica l'equiparazione, ma affida ai Consigli di Presidenza delle due Camere la determinazione delle indennità entro il tetto previsto.

A me risulta che le deliberazioni del Consiglio di Presidenza in tale materia vengano assunte all'unanimità. È perciò una questione di fiducia: io dei rappresentanti del mio Gruppo in seno al Consiglio di Presidenza, mi fido.

Comunque, il Gruppo della Democrazia cristiana è aperto a studiare qualunque mezzo perché ai parlamentari non venga concesso alcun beneficio che possa derivare dall'applicazione della presente legge.

Veniamo ora all'altra *vexata quaestio*. Abbiamo detto in Commissione — non sto a ripetere tutte le cose dette — che il problema della giurisdizione domestica va risolto, che è importante risolverlo, che noi vogliamo risolverlo. Abbiamo aggiunto, però, che si tratta di una riforma di struttura, che ha anche risvolti costituzionali e che deve trovare collocazione nella legge di riforma della Corte dei conti, senza minimamente rallentare questa riforma.

Adesso, dal momento che, dopo tanti anni, anche dai magistrati della Corte dei conti viene richiesta una riforma, è giunta l'ora che si provveda, che si proceda a riformare la Corte dei conti nelle sue funzioni di giurisdizione e di controllo. Ecco perchè avevamo detto che non è opportuno in questo provvedimento parlare di giurisdizione domestica.

Non vi è dubbio che, allo stato, la giurisdizione domestica della Corte dei conti è costituzionalmente legittima. La Corte costituzionale nel 1975 ha ribadito questo concetto, sostenendo che la sopravvivenza della giurisdizione domestica, alla quale sono sottoposti i magistrati e gli altri dipendenti della Corte dei conti, deve ritenersi consentita dal sistema normativo risultante dagli articoli 102, 103, comma secondo, e dalla VI disposizione transitoria della Costituzione.

Mi rendo conto che la Corte costituzionale ha affermato successivamente che ciò non equivale necessariamente a ritenere che anche la giurisdizione domestica della Corte dei conti sia stata costituzionalizzata. Rimane allora impregiudicato il problema se tutte le singole norme attualmente disciplinanti i modi di esercizio della giurisdizione domestica e lo stesso organo che la esplica siano perciò solo esenti dal sindacato della Corte costituzionale. Questo lo dico per far comprendere anche a me stesso che esistono dei risvolti costituzionali e che non può essere detto puramente e semplicemente in una legge che fissa stipendi e meccanismi di progressione: sopprimiamo la giurisdizione domestica della Corte dei conti.

Ecco perchè era stato detto in Commissione che, trattandosi di un problema così delicato, andava affrontato anche subito il discorso della riforma della Corte dei conti. Noi siamo disponibili purchè si provveda e non si pregiudichi la possibilità di risolvere questo problema.

Ripeto, credo sia arrivato il momento di procedere alla riforma della Corte dei conti non solo della sua giurisdizione domestica.

Il Gruppo della Democrazia cristiana ha presentato un disegno di legge tendente ad

escludere ogni giurisdizione domestica. Consentitemi di ripetere quello che ho già detto in Commissione: le sentenze del TAR che hanno rivalutato gli stipendi dei magistrati del TAR non sono forse espressione di giurisdizione domestica, anche se tali tribunali hanno competenza in materia per tutto il pubblico impiego? In altre parole mi domando come si possa criticare una sentenza del Consiglio di Stato — e mi pare che le critiche mosse siano state condivise da tutti — e non ammettere che quella sentenza è criticabile perchè il Consiglio di Stato ha esercitato, nel giudicare, una giurisdizione domestica. Colleghi Filetti, sono d'accordo sulla valenza del principio *nemo iudex in causa propria*, però non possiamo abolire tutti i giudizi in materia di retribuzioni dei magistrati. È giusto comunque che si escluda ogni forma di giurisdizione domestica, anche quella dei TAR, e in questo senso abbiamo presentato un disegno di legge, demandando ad altro organo, estraneo ad ogni magistratura ordinaria e speciale, l'interpretazione di qualsiasi norma riferentesi alla retribuzione dei magistrati. Questo è un tentativo che va approfondito e che consideriamo come una proposta aperta a tutti i contributi per impedire che nella pubblica opinione si consolidi la convinzione che la terzietà del giudice nei processi riguardanti i magistrati faccia sempre difetto.

Avviandomi rapidamente alla conclusione, mi corre l'obbligo di accennare a quella parte di un emendamento dei colleghi comunisti nella quale si dice che ogni variazione delle componenti della retribuzione dei magistrati di ogni ordine e grado non può avvenire se non per espressa disposizione di legge. Leggendo questa frase, debbo concludere che essa è pleonastica perchè c'è già una riserva di legge — gli stipendi dei magistrati devono essere infatti fissati per legge — a meno di non voler ritenere che si possano eliminare i giudizi, in materia di retribuzione economica, che riguardano i magistrati e quindi l'interpretazione giudiziale. Ma non credo che si voglia questo.

Consentitemi di concludere con un auspicio e cioè che su questi temi im-

portanti la passione per le proprie tesi non faccia perdere di vista l'interesse generale che va comunque ricondotto al dettato costituzionale, e che tale interesse sia tenuto sempre presente nella impostazione, nella soluzione e nella successiva verifica di un problema che non appartiene — consentitemi di dirlo — soltanto ai magistrati. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Deve ancora essere svolto il seguente ordine del giorno:

il Senato,

nell'approvare il disegno di legge n. 554, recante disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati;

ritenuto che l'efficienza ed il buon andamento dell'amministrazione dei servizi della giustizia coinvolgono, oltre a quella dei magistrati, anche la essenziale attività di altri operatori, tra i quali, in quanto pubblici dipendenti, il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, al quale è ordinariamente richiesta, soprattutto in materia di udienze che si protraggono oltre l'orario di ufficio (come normalmente avviene per i processi penali), la necessaria effettuazione di lavoro straordinario, per il cui pagamento sussistono tuttora incomprensibili ritardi, conseguenti anche a difformi interpretazioni della vigente normativa tra i ministeri interessati;

richiamato l'ordine del giorno approvato all'unanimità dalla Commissione giustizia del Senato all'atto di approvare il disegno di legge n. 395 (oggi legge 12 aprile 1984, n. 65) di stabilizzazione del compenso già previsto dall'articolo 168 della legge 11 luglio 1980, n. 312;

impegna il Governo a dar corso all'ordine del giorno di cui sopra nonchè ad adottare ogni opportuna iniziativa per rimuovere quanto, in sede amministrativa, ostacola un tempestivo pagamento del compenso spettante a detto personale per il lavoro svolto.

9. 554. 2. MAFFIOLETTI, DE SABBATA, BATTLEO

BATTLEO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BATTLEO. Riteniamo già illustrato anche questo ordine del giorno ed attendiamo di conoscere il parere del relatore e del rappresentante del Governo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore Lipari.

LIPARI, relatore. Penso di poter esaurire la replica in poche battute, essendo stata gran parte degli argomenti discussi in Aula oggetto di discussione nelle Commissioni riunite.

Per quanto riguarda l'intervento del senatore Filetti, avevo detto nella mia relazione introduttiva che non ritenevo mia funzione fare una sorta di processo al passato, individuando a chi dovessero essere attribuite le responsabilità per la situazione di tensione e di conflitto che si è determinata. Certamente vi sono stati ritardi e inerzie, variamente imputabili e delle quali anche il Parlamento si deve far carico, ma ora ci troviamo di fronte a una situazione concreta e mi sembra che rispetto ad essa il problema essenziale sia quello di realizzare finalmente una perequazione retributiva fra tutte le magistrature.

È questo un risultato che — ripeto — il disegno di legge al nostro esame si sforza di realizzare.

Come il senatore Filetti sa, personalmente — è una opinione del tutto personale — mi dispiace che in questo testo non sia contenuta una norma relativa ai magistrati in pensione. In Commissione avevamo anche richiamato la relazione di un disegno di legge governativo, presentato nella precedente legislatura, sulla riforma del sistema pensionistico, che individuava una situazione differenziale rispetto alla posizione dei magistrati in pensione. Peraltro le Commissioni riunite hanno ritenuto che non fosse opportuno presentare in questa sede un emendamento al testo, rimettendo il riesame di tutta questa situazione, ed un disegno di legge su tutto il sistema pensionistico;

ed io auspico che si ponga nella linea già avanzata dal precedente Governo nella passata legislatura, in modo da dare la giusta risposta alle attese dei magistrati in pensione.

Per quanto riguarda l'auspicio espresso dal senatore Filetti rispetto all'eventualità di deferire ad un organo terzo, alla Corte costituzionale, la risoluzione futura di conflitti del tipo di quelli determinatisi nella vicenda già più volte richiamata, mi consta che sono già all'esame di questa Camera testi di legge che questa previsione ipotizzano e quindi è lungo quella linea che il dibattito potrà essere affrontato.

Un elemento soltanto vorrei sottolineare, con riferimento a quella contestazione molto puntuale al testo normativo che il senatore Filetti ha fatto richiamandosi all'articolo 9 del disegno di legge. Rispetto alla lettura che di questa norma avevo fatto e della quale avevo dato alcune indicazioni anche nella relazione all'inizio di questa seduta, se qualitativamente noi riconosciamo che l'estinzione dei giudizi non espropria il soggetto interessato dalla possibilità di instaurare *ex novo* un giudizio sul medesimo oggetto, avente riferimento alla norma interpretata, sia pure alla luce della legge interpretativa, mi sembra che il risultato, almeno alla luce dei principi costituzionali, non sia qualitativamente diverso da quello che il senatore Filetti ipotizza, pensando ad una norma che, anziché percorrere l'itinerario della fattispecie dell'estinzione del giudizio, percorra invece quello della cancellazione o della sospensione. In chiave di costituzionalità il risultato sarebbe identico; da questo punto di vista mi pare quindi che si possa auspicare una convergenza del senatore Filetti e del suo Gruppo sulle posizioni da me illustrate.

Per quanto riguarda l'intervento svolto dal senatore De Sabbata, avevo cercato nella relazione introduttiva di sintetizzare, sia pure in maniera sfumata, le preoccupazioni che egli stesso aveva formulato in Commissione con riferimento alla vicenda che qui ha ampiamente illustrato.

A me sembra di poter dire che, se ed in quanto la pronuncia delle sezioni giurisdizionali riunite della Corte dei conti ha avuto un oggetto diverso da quello che poi è stato attuato con gli atti amministrativi conseguenti, ebbene, in questo caso esistono due livelli di riflessione: uno attinente alla responsabilità di chi, in ipotesi, ha assunto comportamenti in contrasto con ciò che doveva in concreto eseguire, ma anche in questo caso non compete a me affrontare una simile analisi; esiste pur sempre l'articolo 28 della Costituzione, che da più parti si auspica assuma un contenuto più pregnante di quello che ha avuto fino a questo momento . . .

DE SABBATA. Il problema è la revoca; se l'autorità amministrativa attua un provvedimento . . .

LIPARI, *relatore*. Non vi è dubbio, però in questo momento il problema è realizzare una forma perequativa delle retribuzioni ed allora, dal punto di vista tecnico, la soluzione era data dalla opportunità di togliere dal dettato del secondo comma dell'articolo 1 il riferimento al 30 giugno 1970 perché quel riferimento, quale che fosse la fonte originaria della regolamentazione, comunque è possibile occasione di equivoco, di incertezze interpretative.

Quanto poi alla possibilità di estendere anche ai magistrati diversi da quelli della giurisdizione contabile lo stesso tipo di vantaggio, cioè i cosiddetti sei scatti nominali che sono in concreto, oggi, frutti dai magistrati della Corte dei conti, nella relazione avevo detto che, in sede di Sottocommissione, questa ipotesi era stata avanzata, che non è stata recepita per le ragioni che ho cercato di sintetizzare e che, ove dovesse essere riproposta in Aula, sarebbe opportuno riformularla in maniera diversa e non come semplice meccanismo di estensione, proprio per evitare di far riferimento ad una fonte di giudicato che da taluno è stata contestata.

## Presidenza del presidente COSSIGA

(Segue LIPARI, relatore). Questa era la linea di un discorso che in qualche maniera mi sembra risponda alle preoccupazioni che erano state formulate dal senatore De Sabata.

Per quanto riguarda il profilo della giurisdizione domestica della Corte dei conti, faccio mie le considerazioni che poco fa avanzava il senatore Di Lembo perché non è questa la sede per la eliminazione della giurisdizione domestica della Corte dei conti, a parte le giuste osservazioni che oggi, nel nostro ordinamento esistono varie giurisdizioni domestiche e che, proprio nel quadro della esigenza di razionalità complessiva della normazione a cui, sia pure con riferimento ad un'altra ipotesi, si richiamava il senatore Gozzini, è opportuno che il sistema venga ridisegnato globalmente e che quindi di questo problema ci si faccia carico nel momento in cui ci si occuperà complessivamente della giurisdizione contabile.

Quanto ad un riferimento alla non del tutto corretta formulazione tecnica di alcune norme, in sede di Commissione qualche tentativo di miglioramento al testo è stato compiuto, però tutti siamo consapevoli del fatto che il ritmo accelerato con cui questa discussione è stata condotta, proprio per evitare una forma di conflittualità tra potere legislativo e potere giudiziario, che corre davvero sul filo del conflitto tra poteri, è un prezzo che dobbiamo in qualche misura pagare in questa vicenda.

Per quanto riguarda i problemi avanzati dal senatore Gozzini, ripeto che non affronterò quelle considerazioni che certamente debordano rispetto all'oggetto proprio di questa legge, come l'ipotesi — e con questo rispondo anche ad una parte dell'intervento dell'onorevole Lembo — di agganciare l'indennità parlamentare a parametri diversi e a criteri normativi ulteriori. È certo che vi è nel nostro sistema la mancanza di un qua-

dro di riferimento unitario per quanto si riferisce alle retribuzioni del pubblico impiego, ma la peculiarità di questa legge e l'esigenza particolare che essa intendeva sanare non potevano soddisfare questa situazione generale. Constatto che anche il senatore Gozzini riconosce che i magistrati italiani hanno una retribuzione sostanzialmente insufficiente, certamente la più bassa di tutte le magistrature europee; dobbiamo tuttavia prendere atto che, pure in un momento tanto delicato per la complessiva situazione economica del nostro paese, con questo provvedimento si realizza un significativo incremento di queste retribuzioni che quantitativamente è di certo non inferiore a quello che i magistrati ricorrenti avrebbero conseguito per effetto della applicazione della sentenza del Consiglio di Stato sottoposta oggi all'esame delle sezioni unite della Cassazione, sulla base di un meccanismo certamente meno chiaro, meno diretto e meno immediato.

Quanto poi ai problemi connessi alla presenza di magistrati nei Ministeri, o al grave problema della giungla retributiva, va detto che queste tematiche non possono essere legate all'oggetto proprio di questo dibattito e certamente non rientrano nella competenza specifica del relatore.

Per quanto riguarda l'intervento del senatore Di Lembo, salvo eventualmente approfondire in seguito i profili dei vari emendamenti che egli ha sottoscritto, esprimo ragioni di ampio consenso su quello che egli ha detto, sia per le conclusioni, sia per le motivazioni aggiuntive ed integrative che ha apportato al contenuto della mia relazione quando ha affermato che non c'è alcuna intenzione di condanna nella vicenda della quale ci stiamo occupando e quando ha puntualizzato la diversità, anche in relazione a vicende storiche che risalgono all'epoca costituente, delle diverse giurisdizioni.

Per quanto riguarda la giurisdizione domestica, mi sono già pronunciato. Per quel che riguarda l'indennità parlamentare, sono d'accordo sulla eventualità, non discutibile in questa sede, di agganciare a parametri oggettivi diversi l'indennità parlamentare, ma in questo momento mi sembra significativo che il Parlamento e le forze politiche in esso presenti rendano esplicita questa loro volontà, perchè, ripeto, in un momento in cui sostanzialmente tutto viene — a torto o a ragione — decodificato in chiave corporativa, è opportuno che i rappresentanti del popolo concorrono in qualche modo a rompere questo meccanismo, questa spirale, affermando che ci può essere un modo di cominciare davvero *ex novo* a costruire un tessuto su trame non consunte e meno consuete. (*Vivi applausi dal centro*).

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica.

**GASPARI, ministro senza portafoglio per la funzione pubblica.** Signor Presidente, onorevoli senatori, la mia replica sarà brevissima in quanto condivido integralmente quello che è stato detto nel primo e nel secondo intervento del relatore, senatore Lipari.

Su questo argomento il Governo ha avuto modo di esprimere il proprio punto di vista in numerose occasioni: in un lungo dibattito alla Commissione affari costituzionali, poi in un dibattito in sede di Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia e ancora nel corso dell'esame del disegno di legge presentato dal Governo. Quindi mi limiterò soltanto ad alcuni cenni.

È stato qui risollevato, potrebbe sembrare strano l'argomento ma credo valga la pena di trattarlo nuovamente, il problema della giungla retributiva. Colgo l'occasione di questa discussione in Aula per sottolineare che il Parlamento, per eliminare la giungla retributiva, ha fatto un passo decisivo attraverso l'approvazione della legge-quadro che ha legato le responsabilità delle retribuzioni pubbliche alla Presidenza del Consiglio e per essa al dipartimento della funzione pubblica.

Posso assicurare, onorevoli senatori, che sono stati fatti, nel campo della omogeneizzazione dei trattamenti, notevoli passi in avanti. Non è, quello della giungla retributiva, un problema di facile soluzione, richiederà tempo, si avanza gradualmente, ma la possibilità di eliminare le forme più sperequate di trattamento economico, le forme più ingiuste di retribuzione c'è, purchè vi sia anche nel Parlamento un unico punto di riferimento per il problema del pubblico impiego.

Ripeto qui in Aula che non servirà a nulla aver varato la legge quadro per il pubblico impiego, che non servirà a nulla aver creato il dipartimento se i problemi del personale saranno dispersivamente esaminati da tutte le Commissioni. Continuando in Parlamento una situazione di questo genere, non solo la giungla retributiva non verrà eliminata, ma nascerà proprio in Parlamento e si raggiungerà il massimo di ingiustizia possibile. Quindi, confido molto che tutte le forze politiche vorranno concentrare in una unica Commissione la competenza sui rapporti e sulle retribuzioni del pubblico impiego. Solo ciò consentirà di arrivare a trattamenti omogeneizzati e giusti.

Per quanto riguarda il secondo problema sollevato, cioè quello della intempestività del Governo, debbo dire che questo non risponde al vero e l'ho già dimostrato nei miei precedenti interventi sia in Commissione affari costituzionali che in sede di Commissioni riunite. Il Governo ha iniziato a trattare questo problema subito dopo le ferie estive, nel modo più corretto, cioè con le rappresentanze della categoria interessata.

Voi sapete bene che al vertice della magistratura vi è stata una lunga crisi che ha influito nel colloquio con il Governo, tuttavia questo colloquio è stato portato avanti in due direzioni: quella di rendere omogeneo il trattamento di tutta la magistratura nel suo complesso e quella di eliminare alcune sperequazioni che si erano determinate nel miglioramento del trattamento dei magistrati, cioè raffreddare l'indice di riferimento che faceva salire, secondo me al di là delle intenzioni del Parlamento, le retribuzioni della magistratura. Il Governo ha assunto, nei nu-

merosi colloqui che ha avuto, una posizione molto rigida che non ha permesso una conclusione della trattativa nel senso auspicato.

Devo anche dire che la trattativa con i magistrati veniva condotta proprio nell'ottica alla quale qui si è fatto riferimento, cioè quella di un trattamento rapportato tra i diversi settori della pubblica amministrazione: magistratura, dirigenza, professori universitari. Non si sono voluti ripristinare i legami precedentemente esistenti attraverso la legge sulla dirigenza del 1970 e del 1972, ma attraverso congegni diversi che garantissero la supremazia del trattamento retributivo della magistratura entro un rapporto non eccessivamente distante rispetto alle altre rappresentanze degli alti dipendenti dello Stato (dirigenza, professori universitari). Questa è stata la linea del Governo, che è stata portata avanti e che ha incontrato gli ostacoli che tutti conosciamo.

Anche in questa circostanza il disegno di legge al nostro esame viene dopo un primo passo, nel senso del giusto della retribuzione, fatto a favore dei dirigenti dello Stato e dei professori universitari. Per quanto concerne il provvedimento in esame, il Governo ha tentato di raccogliere quanto è venuto dal Parlamento, che ha chiesto che venisse riaffermato dal Governo il primato della legge. Mi pare che tale obiettivo, sostenuto con molto calore, sia stato dal Governo pienamente appoggiato. Dall'altra parte, il Governo, compatibilmente con l'attuale difficile situazione finanziaria dello Stato, ha riconosciuto ai magistrati benefici economici — che su richiesta dei componenti le due Commissioni sono stati anche quantificati numericamente — che non possono essere considerati trascurabili. Inoltre si è raggiunto il terzo obiettivo che veniva proposto, che era quello di realizzare una perquazione retributiva tra le varie categorie di magistrati basata sull'uguale durata del periodo del servizio prestato.

Nel corso della discussione del disegno di legge, il Governo ha recepito tutte le proposte di modifica sulle quali si è manifestato nelle Commissioni un largo consenso. Per quanto riguarda una di queste modifiche,

all'articolo 6, prima parte, per il quale erano stati sollevati dubbi di costituzionalità e di validità giuridica, il Governo, come si era impegnato a fare, ha presentato puntualmente all'inizio di questa seduta un emendamento sostitutivo che desidero chiarire, richiamandomi alla disciplina sulla quale si va ad incidere. I magistrati richiesero a suo tempo al Parlamento un congegno automatico di adeguamento dei loro stipendi, ma tale adeguamento non fu né voluto dal Parlamento né richiesto dai magistrati nel senso di accrescere continuamente la distanza retributiva a vantaggio dei magistrati nei confronti del pubblico impiego: si voleva invece un punto di riferimento che facesse muovere in equal misura il trattamento complessivo del pubblico impiego e quello della magistratura. La soluzione adottata non ha dato questi risultati, ma ha portato a risultati molto più ampi, per cui, nel corso della trattativa avviata con gli organi di rappresentanza della magistratura, si chiese un piccolo sacrificio, che poteva e doveva essere fatto in un momento in cui si è tutti d'accordo nel raffreddare le indicizzazioni. Si chiese una modifica che attenuasse la capacità di spostare in avanti ed in alto il trattamento economico dei magistrati, avvicinandolo, anche se la spinta di crescita sarebbe rimasta maggiore, a quello del pubblico impiego.

Nel corso della trattativa mi era sembrato che su questo punto ci fosse qualche possibilità di intesa e il Governo aveva elaborato la prima parte dell'articolo 6 per avere uno strumento costituzionalmente valido che ci consentisse di proseguire la trattativa e di raggiungere consensualmente un risultato valido per modificare il valore di indicizzazione per il riferimento degli stipendi e del trattamento economico della magistratura.

Sono stati sollevati dubbi ed il Governo ha accettato quello che è stato detto in Commissione, proponendo, in sostituzione, una formula che io desidero chiarire. La indicizzazione fa riferimento al solo trattamento dei dipendenti civili dello Stato e considera la retribuzione complessiva degli stessi. Se noi consideriamo che preponderanti,

tra i dipendenti civili dello Stato, sono categorie fortemente accessoriate (per esempio la polizia, le aziende autonome eccetera), abbiamo da tenere presente che questa indicizzazione porta complessivamente i vantaggi economici per la magistratura al di sopra di quelli dell'altro settore dello Stato, in quanto comprende, oltre agli aumenti stipendiali, anche quelli delle indennità accessorie e delle indennità di istituto; l'indice che ne viene fuori opera nella magistratura sia sul trattamento stipendiale che su quello accessorio. Quindi la formula proposta dal Governo permetterebbe al trattamento economico della magistratura di continuare a crescere in misura maggiore rispetto al trattamento economico complessivo dei dipendenti dello Stato, però attenuerebbe lievemente il congegno che è attualmente operante in forza di legge.

Si tratta dunque, di un piccolo sacrificio che si richiede, avendo richiesto tanti sacrifici a tutti gli altri settori, pubblici e privati, in un momento difficile per la situazione economica del nostro paese. E mi pare che questa richiesta di sacrificio significhi anche una partecipazione concreta dei parlamentari ad uno sforzo al servizio del paese. Per questo chiedo al Senato di approvare il disegno di legge e di accogliere l'emendamento sostitutivo proposto dal Governo che, ripeto, consentirà agli stipendi e al trattamento economico complessivo della magistratura di accrescere ancora le distanze dal trattamento del residuo personale statale e che tuttavia attenua questa possibilità di crescita in maniera non eccessivamente sensibile, ma che è il segno di una volontà che al sacrificio che il paese in questo momento richiede tutti siamo disponibili a partecipare.

Mi sembra che fosse doveroso da parte del Governo porre questo problema. Credo che il Senato vorrà esaminarlo nelle sue ragioni non solo finanziarie ma anche sociali e morali e che quindi vorrà accogliere anche in questo senso la proposta del Governo.

**PRESIDENTE.** Dobbiamo passare ora alla votazione degli ordini del giorno.

**DE SABBATA.** Non è stato ancora espresso il parere da parte del Governo e del relatore.

**PRESIDENTE.** Infatti, prima di passare alla votazione, volevo richiamare l'attenzione su questo fatto.

Ho esaminato, senatore Maffioletti, l'ordine del giorno n. 1 che lei ha presentato insieme ai senatori De Sabbata e Battello. Devo richiamare la sua attenzione, come quella degli altri firmatari e quella dell'Assemblea, poiché, a prescindere dal fatto che è prassi costante di questa Assemblea che gli ordini del giorno abbiano come loro destinatario il Governo, alla materia cui l'ordine del giorno si riferisce il Governo stesso sarebbe del tutto estraneo. Troverei pertanto imbarazzo perfino a chiedere il parere del Governo su un ordine del giorno che riguarda una materia che rientra nella prerogativa esclusiva delle Camere, anche se esercitata per legge. Infatti la competenza in materia di indennità parlamentare è riservata dalla Costituzione alla legge (nel caso, la legge n. 1261 del 31 ottobre 1965) ed è stata riservata, con atto deliberato da entrambi i rami del Parlamento, agli Uffici di Presidenza delle due Camere che, secondo una prassi costante, hanno sempre deliberato separatamente, come è ovvio, ma su un testo precedentemente concordato e conforme in questa materia.

Pertanto, senatore Maffioletti, debbo richiamare anche la sua attenzione sul fatto che le competenze degli organi del Senato sono fissate dal Regolamento. In questo caso sono state fissate concordemente dai due rami del Parlamento con un atto bicamerale a cui si è voluto dare la dignità di legge.

Non può prendersi in considerazione, per volontà dell'Assemblea con una maggioranza qualificata e, per di più, con una riserva di competenza conferita alla legge, perché così facendo, al di là certamente del suo intendimento, potremmo giungere addirittura ad una lesione, non dico della prerogativa, ma della competenza del Consiglio di Presidenza e anche ad una lesione della competenza dell'Ufficio di Presidenza della

Camera dei deputati e, in questo caso, della prerogativa della Camera dei deputati in questa materia.

Mi rendo perfettamente conto della delicatezza dell'argomento che qui si tratta, ma ho il dovere di richiamare la sua attenzione affinchè non si determinino in questa Assemblea situazioni che possano pregiudicare, per mie decisioni o per decisione dell'Assemblea, in un senso o nell'altro, le decisioni che poi certamente il Senato, nelle forme e nei modi previsti dal Regolamento e dalla legge, potrà adottare nella sua assoluta sovranità.

Sarei dunque dell'avviso, senatore Maffioletti, di non creare precedenti e pertanto pregherei lei e i suoi colleghi di non volere insistere sull'ordine del giorno n. 1.

MAFFIOLETTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, non posso che prendere atto delle precisazioni e delle eccezioni che lei con precisione ha formulato in relazione all'ammissibilità dell'ordine del giorno n. 1.

Intendevamo, con la proposizione di questo documento, esprimere una volontà politica e richiedevamo che l'Assemblea esprimesse un indirizzo nei confronti dell'esercizio, da parte del Consiglio di Presidenza, delle sue prerogative in materia di determinazione della misura dell'indennità parlamentare.

Tuttavia, tenendo conto delle sue obiezioni, non insistiamo sull'ordine del giorno, riaffermando naturalmente una volontà politica in questa direzione, nel senso di portare avanti nelle sedi proprie le determinazioni che nel documento sono state formulate: una politica che del resto era stata espressa nell'intervento del collega De Sabbata e che aveva avuto anche un'eco precisa per quanto riguarda la relazione del senatore Lipari.

Auspicando che in tal senso si orienti il Senato nelle sedi proprie, non insistiamo nell'ordine del giorno n. 1, che pertanto si intende ritirato. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Senatore Maffioletti, ringrazio lei e i senatori De Sabbata e Battello di questa decisione. L'ordine del giorno si intende dunque ritirato rendendo impregiudicata, ovviamente, la sovranità di questa Assemblea nel decidere, nei modi, nelle forme e nelle sedi previste dal Regolamento e dalle leggi, quanto di sua spettanza in questa delicata materia.

Passiamo all'esame dell'ordine del giorno n. 2 presentato dal senatore Maffioletti e da altri senatori.

Invito il relatore e il rappresentante del Governo ad esprimere il parere sull'ordine del giorno n. 2.

LIPARI, *relatore*. Il relatore non è contrario all'ordine del giorno, perché esso si rifà ad un ordine del giorno richiamato all'unanimità dalla Commissione giustizia del Senato.

Esprimo, pertanto, parere favorevole a questo ordine del giorno, proprio in relazione ad un'opinione unanimemente espressa dalla Commissione giustizia del Senato.

GASPARI, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica*. Il parere del Governo è favorevole.

PRESIDENTE. Senatore Maffioletti, insiste per la votazione dell'ordine del giorno?

MAFFIOLETTI. No, signor Presidente, dal momento che è stato accolto dal Governo.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge n. 554, nel testo proposto dalle Commissioni riunite.

Il testo dell'articolo 1 è il seguente:

#### Art. 1.

L'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, si interpreta nel senso che l'indennità in esso prevista spetta esclusivamente ai magistrati dell'ordine giudiziario.

L'articolo 5, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080, si interpreta nel senso che il trattamento previsto dall'articolo 2, lette-

ra d), della legge 16 dicembre 1961, n. 1308, e dall'articolo 10, ultimo comma, della legge 20 dicembre 1961, n. 1345, spetta esclusivamente ai magistrati della Corte dei conti.

L'articolo 9, ultimo comma, della legge 2 aprile 1979, n. 97, si interpreta nel senso che ai magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, dei tribunali amministrativi regionali e della giustizia militare nonchè agli avvocati e procuratori dello Stato in servizio all'entrata in vigore della legge stessa spetta, per una sola volta, con effetto dal 1° gennaio 1979, indipendentemente dall'anzianità maturata nelle singole qualifiche, un aumento periodico aggiuntivo non riassorbibile, qualunque sia la qualifica posseduta o la classe di stipendio acquisita.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 2:

**Art. 2.**

Con decorrenza dal 1° luglio 1983 l'indennità di cui al primo comma dell'articolo 1 viene estesa ai magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, dei tribunali amministrativi regionali e della giustizia militare, nonchè agli avvocati e procuratori dello Stato.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Sostituire le parole: « dal 1° luglio 1983 » con le altre: « dal 1° luglio 1982 ».*

2.1 SAPORITO, MANCINO, DI LEMBO

*Sostituire le parole: « 1° luglio 1983 » con le altre: « 1° gennaio 1983 ».*

2.3 SAPORITO, MANCINO, DI LEMBO, LAPENTA, MURMURA, GALLO, PAVAN, PINTO Michele, VENTURI

*Aggiungere, in fine, i seguenti commi:*

« Il trattamento di cui al secondo comma dell'articolo 1 è esteso dal 1° luglio 1982 anche ai magistrati ordinari, della giusti-

zia militare, dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato ed agli avvocati e procuratori dello Stato.

Le somme dovute ai sensi dei due precedenti commi saranno erogate senza accessori in due rate annuali a decorrere dal 1° gennaio 1985 ».

2.2 SAPORITO, MANCINO, DI LEMBO

Devo avvertire l'Assemblea che, poichè le previsioni di maggiore spesa che questi emendamenti comportano non sono coperte da quanto stabilito dall'articolo 10, ove venissero approvati questi o in generale altri emendamenti che modifichino la retroattività delle competenze previste, arrivati all'articolo 10 dovrei chiedere alla Commissione bilancio di riprenderlo in esame per controllare la copertura.

FABBRI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FABBRI. Ho chiesto la parola per sottoporre all'Assemblea l'opportunità, tenuto conto della precisazione, che non si può non condividere, da lei fatta, di sospendere per qualche minuto la seduta per valutare le conseguenze delle determinazioni che possono essere assunte.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, la richiesta s'intende accolta.

Sospendo pertanto la seduta.

*(La seduta, sospesa alle ore 0,15, è ripresa alle ore 0,45).*

FABBRI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FABBRI. Signor Presidente, la sospensione non ha consentito di trovare soluzione ai problemi complessi di copertura che abbiamo di fronte.

Pertanto, vista l'ora tarda, proporrei, facendomi interprete del desiderio dell'Assemblea, di aggiornarne i nostri lavori alla pros-

sima seduta, dopo l'esame dell'argomento già iscritto all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Poichè mi consta che vi è un consenso sulla sua proposta, rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

**Inserimento nel calendario dei lavori e autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 565**

BALDI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BALDI. Signor Presidente, a nome della Commissione agricoltura chiedo, a norma dell'articolo 55, quarto comma, del Regolamento, l'inserimento nel calendario dei lavori del disegno di legge n. 565, recante: « Interventi a sostegno dell'agricoltura ». Chiedo inoltre, a norma dell'articolo 77, secondo comma, del Regolamento, che per lo stesso disegno di legge sia concessa l'autorizzazione alla relazione orale.

PRESIDENTE. Non facendosi osservazioni, le richieste avanzate dal senatore Baldi si intendono accolte.

**Ordine del giorno  
per la seduta di giovedì 10 maggio 1984**

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, giovedì 10

maggio, alle ore 9,30, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione delle mozioni nn. 1 - 00030, 1 - 00031 e 1 - 00032, concernenti il progetto di nuovo trattato per la Comunità europea.

II. Seguito della discussione dei disegni di legge:

1. Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati (554).

2. VITALONE ed altri. — Trattamento economico ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili, nonché agli avvocati dello Stato (552).  
(*Relazione orale*).

III. Discussione dei disegni di legge:

1. Interventi a sostegno dell'agricoltura (565).

2. RASIMELLI ed altri. — Destinazione e ripartizione dei finanziamenti del 1984 per l'agricoltura (515).  
(*Relazione orale*).

La seduta è tolta (*ore 0,50 di giovedì 10 maggio*).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA  
Consigliere preposto alla direzione del  
Servizio dei resoconti parlamentari