

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

351^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 2 APRILE 1998

(Antimeridiana)

Presidenza della vice presidente SALVATO,
indi del vice presidente FISICHELLA

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	(92) LISI. – <i>Modifica dell'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni. Incompatibilità di funzioni per i magistrati:</i>
PREANNUNZIO DI VOTAZIONI MEDIANTE PROCEDIMENTO ELETTRONICO	4	CIRAMI (CDU-CDR-NI) Pag. 5
DOMANDE DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE		* ZECCHINO (PPI) 6
Rinvio della discussione dei <i>Docc. IV-bis</i> nn. 22, 23, 24 e 25:		RUSSO (Dem. Sin.-L'Ulivo) 9
PRESIDENTE	4	SENESE (Dem. Sin.-L'Ulivo), relatore 11, 16
* PREIONI (<i>Lega Nord-Per la Padania indep.</i>)	4	FLICK, ministro di grazia e giustizia 14
DISEGNI DI LEGGE		Discussione:
Seguito della discussione:		(1799) <i>Norme in materia di funzioni dei magistrati e valutazione di professionalità</i>
(1247) <i>Norme in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari, di incompatibilità e di incarichi estranei ai compiti di ufficio</i>		(2107) <i>Norme in materia di valutazione della professionalità dei magistrati e di conferimento delle funzioni giurisdizionali:</i>
		FASSONE (Dem. Sin.-L'Ulivo), relatore . . 16, 34, 38
		* CALLEGARO (CCD) 20
		CORTELLONI (Rin. Ital. e Ind.) 21
		COSTA (CDU-CDR-NI) 24
		BERTONI (Dem. Sin.-L'Ulivo) 25

CIRAMI (CDU-CDR-NI)	Pag. 28	DISEGNI DI LEGGE	
VALENTINO (AN)	31	Ripresa della discussione del disegno di legge n. 2004:	
GRECO (Forza Italia)	32	* ROBOL (PPI)	Pag. 47
FLICK, ministro di grazia e giustizia	36	CAMBER (Forza Italia)	49
BUCCIERO (AN)	38	INSERIMENTO ALL'ORDINE DEL GIORNO DELLA SEDUTA POMERIDIANA DELLE MOZIONI 1-00175 E 1-00179	
SULL'ORDINE DEI LAVORI		PRESIDENTE	51
PRESIDENTE	38	ALLEGATO	
DISEGNI DI LEGGE		DISEGNI DI LEGGE	
Discussione:		Annunzio di presentazione	52
(2004) ELIA ed altri. - Norme per la concessione di contributi statali in favore delle associazioni combattentistiche (Relazione orale):		Assegnazione	52
LORETO (Dem. Sin.-L'Ulivo)	39	GOVERNO	
FUMAGALLI CARULLI (Rin. Ital. e Ind.)	41	Richieste di parere su documenti	52
GUBERT (CDU-CDR-NI)	42	REGIONI	
PELLICINI (AN)	43	Trasmissione di relazioni	53
TAROLLI (CCD)	45		
DOLAZZA (Lega Nord-Per la Padania indep.)	45		
COMMISSIONI PERMANENTI			
Convocazione	47		

N. B. - L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore

Presidenza della vice presidente SALVATO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,30*).

Si dia lettura del processo verbale.

SPECCHIA, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta *antimeridiana del giorno precedente*.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Agnelli, Bettoni Brandani, Bo, Bobbio, Borroni, Cabras, Carpi, Caruso Antonino, Castellani Pierluigi, Cecchi Gori, Corrao, Corsi Zeffirelli, De Martino Francesco, Fanfani, Fiorillo, Lauria Michele, Leone, Manconi, Montagnino, Palumbo, Parola, Pellegrino, Rocchi, Taviani, Toia, Valiani, Veraldi, Viserta Costantini.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Contestabile, a Baku (Azerbaijan), per attività dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; Speroni, a Parigi, per attività dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; Forcieri, a Mosca, per attività dell'Assemblea dell'Atlantico del Nord; Lombardi Satriani, a Stoccolma, per partecipare alla Conferenza intergovernativa sulle politiche culturali organizzata dall'UNESCO; Moro e Petrucci, nel Nord Italia, per il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen; Diana Lino, Lauricella, Lorenzi, Martelli e Turini, a Vilnius, per attività dell'Assemblea dell'Unione dell'Europa occidentale; Besostri, Collino e Rescaglio, a Milano, per attività della Conferenza parlamentare dell'iniziativa Centro europea; Asciutti, Biscardi, Brignone, Marri, Occhipinti e Ronconi, in Umbria e nelle Marche, per sopralluogo nelle zone terremotate.

Sono assenti i senatori Dentamaro, Dondeynaz, D'Onofrio, Elia, Loiero, Pieroni, Salvato e Salvi, componenti del Comitato della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, perchè impegnati nella discussione alla Camera del progetto di legge costituzionale.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. Le comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

Preannuncio di votazioni mediante procedimento elettronico

PRESIDENTE. Avverto che nel corso della seduta odierna potranno essere effettuate votazioni qualificate mediante il procedimento elettronico.

Pertanto decorre da questo momento il termine di venti minuti dal preavviso previsto dall'articolo 119, comma 1, del Regolamento.

Rinvio della discussione dei documenti nn. *IV-bis*, n. 22, *IV-bis*, n. 23, *IV-bis*, n. 24, *IV-bis*, n. 25

PREIONI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* PREIONI. Signora Presidente, l'ordine del giorno di oggi reca, fra l'altro, anche l'esame delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione.

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari non ha ancora completato l'esame delle quattro domande di autorizzazione. Per quanto riguarda i documenti *IV-bis*, n. 22 e *IV-bis*, n. 23, non è ancora pronta la relazione. La Giunta ha già deliberato, ma è in fase di redazione il testo della relazione all'Assemblea.

Per quanto riguarda invece i documenti *IV-bis*, n. 24 e *IV-bis*, n. 25 la Giunta sta esaminando le richieste e non ha ancora concluso il suo lavoro.

Chiedo pertanto di rinviare ad altra seduta l'esame di tutti i documenti di domande di autorizzazione a procedere all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Se non ci sono osservazioni, così rimane stabilito.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

(1247) Norme in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari, di incompatibilità e di incarichi estranei ai compiti di ufficio

(92) LISI – Modifica dell'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni. Incompatibilità di funzioni per i magistrati

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 1247 e 92.

Ricordo che nella seduta pomeridiana di ieri ha avuto inizio la discussione generale che ora proseguiamo.

È iscritto a parlare il senatore Cirami. Ne ha facoltà

CIRAMI. Signora Presidente, il disegno di legge che ci apprestiamo ad esaminare e successivamente a votare è certamente di grande interesse ma perde una parte del suo smalto laddove sono stati stralciati i capi e l'articolato conseguente relativi alla parte disciplinare, cioè quella che presentava maggiore interesse e forse anche maggiore urgenza per i guasti che, all'interno dell'ordine giudiziario, sono stati determinati nel sistema a causa di ciò che il CSM non ha saputo, voluto o potuto fare. Ma questa è la situazione.

Le ragioni di prudenza avrebbero dovuto consigliare l'accantonamento di questa parte residua del disegno di legge perchè assolutamente limitativa rispetto al primo elaborato della nuova Carta costituzionale così come approntata dalla Commissione bicamerale.

Attraverso un lavoro pregevole della Commissione, cui hanno partecipato maggioranza ed opposizione, è stata prevista una particolare disciplina degli incarichi, lasciando però degli spazi che non si sarebbero dovuti prevedere nel futuro assetto costituzionale. Leggo testualmente l'articolo 125 della bozza elaborata dalla Bicamerale laddove si afferma: «Fermo il divieto per i giudici ordinari e amministrativi e per i magistrati del pubblico ministero di svolgere attività arbitrali o di controllo e di essere distaccati presso Ministeri o altre pubbliche amministrazioni la legge può stabilire i casi in cui ad essi è consentito svolgere attività diverse da quelle d'ufficio».

Il disegno di legge al nostro esame, invece, contraddice questa formulazione presentata in sede di Bicamerale perchè prevede la concessione di incarichi o autorizzazioni per incarichi che nel dettato futuro della Carta costituzionale non saranno previsti. Probabilmente, questa contraddizione esiste perchè al momento in cui la Commissione ha licenziato il disegno di legge, ancora non era noto o non era stato compiutamente elaborato il testo della Commissione bicamerale.

Ci soffermiamo su questo sperando che poi nel futuro la legge ordinaria possa prendere atto di questa anomalia e ridurre ulteriormente la presenza dei magistrati al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni.

Il disegno di legge in esame, comunque, non può e non deve essere inteso come un atto contrario ai magistrati o all'ordine giudiziario. Infatti, i magistrati, in massima parte, anche quando hanno adempiuto ad incarichi extraufficio, hanno sempre svolto con il massimo impegno il lavoro giurisdizionale loro assegnato. Certamente esiste la tendenza verso alcuni protagonismi o alcune presenze a volte assolutamente incisive su poteri diversi da quello giudiziario; si tratta della presenza degli appartenenti all'ordine giudiziario che ha potuto costituire una contiguità non solo dal punto di vista amministrativo quanto anche da quello politico. Pertanto, il disegno di legge in esame deve essere interpretato come un prov-

vedimento volto ad eliminare in massima parte tale contiguità di interessi tra potere politico, amministrativo e giudiziario.

L'equivoco sugli incarichi ha portato a volte a ritenere preminente l'attività di incarico esterno rispetto a quella giurisdizionale e anche a questo si è voluto ovviare.

Il testo licenziato dalla Commissione mi appare pregevole anche perchè, rispetto al corrente, è un ridimensionamento di questa presenza, seppure con qualche discrasia che regoleremo nel momento in cui saranno esaminati gli emendamenti; discrasia, se ad esempio, pensiamo al fatto che la Commissione ha voluto riservare ancora la possibilità di incarico ai magistrati presenti quali giudicanti negli organismi dell'attività sportiva, discriminando invece i pubblici ministeri nella presenza negli organi inquirenti della stessa attività sportiva, il che mi pare un non senso e un'assurda discriminante nei confronti di questo rango di magistrati.

L'unica possibilità accettabile era ed è che i magistrati possano fare parte, così come prevede l'ordinamento giudiziario, dell'ispettorato generale presso il Ministero di grazia e giustizia perchè è proprio in quella sede che vengono sottolineate le capacità professionali di esperienza del magistrato nel sindacare ispettivamente il lavoro degli altri colleghi. Per tutto il resto, credo che vi siano professionisti forse anche più preparati dei magistrati stessi, ai quali non si chiede quella specifica professionalità per poter adempiere ai compiti presso i vari dicasteri o le altre pubbliche amministrazioni ove i magistrati fino ad oggi sono stati incaricati *extra ordinem*.

Detto questo, noi ci dichiariamo favorevoli all'approvazione del disegno di legge e ad esaminare, seguendo le linee che ho già delineato, gli emendamenti presentati. (*Applausi dal Gruppo per l'UDR (CDU-CDR-Nuova Italia) e dei senatori Bertoni e Cortelloni*).

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

* ZECCHINO. Signora Presidente, ieri mi sono trovato a supplire malamente nella sua funzione di relatore il senatore Senese che era assente. Ho soltanto dato alcune indicazioni molto scarse sulla materia al nostro esame. Ma oggi il relatore Senese, essendo rientrato, riassume la sua funzione e quindi interverrà in sede di replica. Tuttavia, consentite ad un rappresentante – perchè in questa veste parlo – del Gruppo del Partito Popolare di esprimere nel merito alcune valutazioni ed una proposta.

Ieri ho segnalato il dato storico e inconfutabile della sovrapposizione di valutazioni che si è determinata tra il lavoro della Commissione giustizia del Senato ed il lavoro della Bicamerale.

Mi dispiace che il senatore Bertoni non abbia voluto cogliere questa verità: la forza per l'amore della corporazione ed una visione che ci contrappone in modo evidente e notorio gli ha impedito di cogliere il dato vero della norma proposta dalla Bicamerale, che è vero che rinvia alla legge ma dopo aver fissato dei principi e dei paletti che sono del tutto di-

versi da quelli che avevamo ipotizzato nella proposta in esame da noi presentata.

Vorrei pertanto esprimere con molta franchezza qual è la posizione del mio Gruppo e qual è la proposta lungo la quale noi utilmente possiamo incanalare questo dibattito. Il tema della incompatibilità degli incarichi dei magistrati ha una doppia valenza. Anzitutto ha una valenza dal punto di vista di un problema che è forte e sentito, quello della necessità di non distogliere magistrati dalla funzione specifica, anche in funzione di tutti i problemi di cui è carica l'attività giurisdizionale, come il problema del tempo, il problema dei rinvii, il problema, insomma, della costante non adeguatezza delle forze rispetto all'assolvimento di una funzione così delicata. Ma questa, per importante che sia, è una questione che reputo tutto sommato marginale.

Comunque, questa proposta di legge deve e dovrà nell'esito finale, come mi auguro, con la combinazione tra il testo proposto dalla Commissione e gli emendamenti presentati, risolvere questo problema.

Il problema più delicato sottostante alla questione degli incarichi è l'equilibrio tra le componenti costituzionali, tra i poteri dello Stato, senza scavare nella difficoltà terminologica di definizione della funzione giurisdizionale. La presenza di magistrati con incarichi rilevanti in numerosi organi costituzionali, a cominciare dal Governo in tutte le sue espressioni e ramificazioni, dalla Presidenza del Consiglio ai singoli Ministeri, costituisce un'occasione di forte partecipazione e, se così posso esprimermi, di forte interferenza. (*Commenti e cenni di dissenso del senatore Bertoni*) in una attività non soltanto esecutiva ma anche legislativa. Ciò costituisce un fattore di disequilibrio rispetto all'equilibrio complessivo del paese, dove la magistratura è indipendente, autonoma ed incontrollabile come nessun altro potere costituzionale, situazione che non intendiamo modificare. Ciò vale anche per la presenza dei magistrati presso la Corte costituzionale: il momento di valutazione delle leggi finisce in gran parte per essere frutto di quella professionalità indiscutibile che i magistrati ordinari garantiscono nella loro attività di grandi consulenti dei giudici costituzionali.

Il nostro paese finisce per avere una magistratura che ha un potere enorme, che non è più quello ipotizzato da Montesquieu e dagli illuministi, di giudice «bocca della legge». Noi viviamo in un periodo di prevalenza del diritto giurisprudenziale, ovvero di applicazione e insieme di creazione della legge, essendo ormai il diritto legislativo una parte limitata e compressa della pratica concreta. Se poi si considerano inoltre le funzioni di partecipazione all'attività esecutiva e alla stessa attività dell'organo deputato alla legislazione, nonché la funzione di controllo sulle leggi, rischiamo di creare una condizione oggettivamente disarmonica: l'aggettivo appropriato, che non deve spaventare nessuno, sarebbe quello di pericolosa, per una sana armonia del sistema costituzionale.

Sono queste le ragioni che mi fanno ritenere che il provvedimento al nostro esame potrà approdare a risultati apprezzabili lungo le due seguenti direttrici: l'eliminazione di ogni contaminazione dell'attività dei magistrati rispetto a funzioni politiche delicate e il loro mantenimento nell'alveo

delle funzioni più specifiche, anche per evitare distrazioni. Potremo approdare a tali risultati se al testo licenziato dalla 2^a Commissione saranno apportate alcune modifiche.

Un emendamento presentato dalla senatrice Salvato ha risparmiato a chi parla la riproposizione di una proposta di identico contenuto, che è fortemente in linea con l'indirizzo tracciato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. L'emendamento di cui parlo fissa una condizione di incompatibilità rispetto alla presenza dei magistrati presso gli altri organi costituzionali, dalla Presidenza della Repubblica al Governo in tutte le sue espressioni. Prevederei a tale proposito una sola eccezione, combinando questa proposta modificativa con un altro emendamento che avevo presentato in origine, costituito dall'attività di ispettorato presso i Ministeri. La materia disciplinare è ancora *sub judice* dal punto di vista delle decisioni della Commissione bicamerale, per altro è già delineata una struttura profondamente innovativa. Noi che compiamo queste modifiche a Costituzione vigente, quindi inalterata, dobbiamo preoccuparci evidentemente di cosa avverrà rispetto al problema dell'investigazione sulle ipotesi disciplinari.

Questa funzione ispettiva ed investigativa sugli illeciti disciplinari dei magistrati allo stato attuale mi sembrerebbe difficile attribuirlo ad altri soggetti che non siano gli stessi magistrati. Questa, allora, potrebbe essere l'unica eccezione al divieto radicale alla presenza di magistrati presso i Ministeri, naturalmente ferme restando anche le altre eccezioni che si legano sempre ad un medesimo principio. Come correttamente ha detto il senatore Cirami, questa legge ne noi la vogliamo presentare così, ne nessuno deve intenderla come legge punitiva nei confronti dei magistrati. Dobbiamo ancorare le nostre scelte al principio che i magistrati possono operare anche al di fuori delle loro specifiche funzioni quando siano addetti a funzioni in qualche modo connesse alla giurisdizione negli altri organi dello Stato o in organismi internazionali.

Attestandoci secondo questo criterio daremo una risposta che non ha il sapore delle scelte contingenti e punitive, ma corrisponderemo ad una grande esigenza politica esistente nel nostro paese. Sono queste le ragioni per le quali esprimo la prospettiva lungo la quale potremo registrare un largo consenso; perchè questo avvenga, signora Presidente, probabilmente sarà necessario – lo verificheremo sentendo anche il parere del relatore – un momento di riflessione e di pausa al termine della discussione generale per tentare di far sì che questa materia possa essere approvata nella condivisione di questi principi attraverso una più larga maggioranza ed una condivisione maggiore rispetto a quanto gli stessi emendamenti, differenziati nei loro presentatori, non lascino intravedere. È questo il mio auspicio ed anche la mia proposta. (*Applausi dai Gruppi Partito Popolare Italiano e Democratici di Sinistra-L'Ulivo e del senatore Cirami*).

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

RUSSO. Signora Presidente, onorevoli colleghi, giungono finalmente all'esame dell'Assemblea due provvedimenti di grande rilievo: quello che stiamo esaminando, in materia di responsabilità disciplinare e di incarichi dei magistrati e quello iscritto al punto successivo dell'ordine del giorno, in materia di funzioni dei magistrati e valutazione di professionalità

Sono due provvedimenti di grande importanza che rispondono ad una attesa del paese e della magistratura associata. Vorrei qui ricordare che quest'ultima da moltissimi anni ha posto il problema della necessità di una limitazione degli incarichi extragiudiziari dei magistrati e di una ridefinizione degli illeciti disciplinari, per andare verso una tipizzazione che consenta di intervenire seriamente in caso di violazione dei doveri dei magistrati.

Sono due provvedimenti che rispondono a forti esigenze; purtroppo però giungono all'Assemblea per così dire «mutilati» di una parte importante e mi auguro che esaurito il tema degli incarichi giudiziari, che abbiamo oggi in esame, si possa in tempi brevi affrontare l'altra parte del disegno di legge che concerne la responsabilità disciplinare dei magistrati.

A questo riguardo voglio dire che non si pone un problema di sovrapposizione o di interferenza con i lavori della Commissione bicamerale perchè si tratta di attività che incidono su sfere diverse. La Commissione bicamerale – lo sappiamo – ha redatto un progetto che è però solo una proposta attualmente all'esame della Camera dei deputati; essa dovrà poi passare all'esame del Senato, cui seguirà una seconda lettura e quindi avremo necessariamente tempi lunghi. Sarebbe pertanto del tutto inconferente se il Parlamento si astenesse dall'intervenire in questa materia, che ha una sua urgenza, in attesa delle decisioni che esso stesso assumerà in sede di revisione costituzionale.

È chiaro che le leggi che noi andiamo oggi ad approvare potranno essere ulteriormente riviste, qualora risultassero delle disarmonie rispetto alla revisione costituzionale, una volta che questa fosse compiuta. Soprasedere, però, ad interventi legislativi sarebbe sbagliato e sarebbe altresì sbagliato pretendere di adeguarsi non a quella che è la revisione costituzionale ma ad un semplice progetto che – come tale – è suscettibile di modificazioni da parte del Parlamento. Quindi, credo che su questa materia il Parlamento debba operare in piena autonomia e con pieno senso di responsabilità.

La materia degli incarichi è molto importante perchè i magistrati debbono essere impiegati nell'esercizio proprio della loro funzione, che è quello dell'applicazione della legge e perchè il principio della divisione dei poteri, così come esige che non vi siano interferenze del potere politico e del potere amministrativo sull'esercizio della giurisdizione, nel contempo, richiede che non vi siano contaminazioni tra l'esercizio della giurisdizione e il potere amministrativo e di Governo.

Io non condivido il quadro un po' fosco tracciato, poco fa, dal collega Zecchino, come se la magistratura fosse non un ordine composto da magistrati, ciascuno dei quali soggetto soltanto alla legge e chiamato a svolgere le proprie funzioni in piena autonomia e indipendenza, bensì

un corpo unico e compatto, che agisce in maniera omogenea sul terreno dell'applicazione e - è stato detto - su quello della formazione della legge, nonchè sul terreno del giudizio delle leggi costituzionali.

Credo che sia persino offensivo ipotizzare che le sentenze della Corte costituzionale non siano frutto dell'autonoma valutazione dei nostri giudici costituzionali ma dei loro consulenti. Peraltro, nello stesso esercizio dell'applicazione della legge noi non abbiamo un corpo della magistratura che applica le singole norme, bensì magistrati che le applicano spesso in maniera diversa. Tutto il sistema giurisdizionale si basa infatti sulla possibilità di diversi giudizi che sono, via via, sottoposti a successivi controlli di legittimità e di merito.

Quello dell'eliminazione degli incarichi giudiziari è un problema vero, che risponde a una vecchia aspirazione della magistratura associata. Il disegno di legge in discussione va in questa direzione perchè restringe in maniera drastica la possibilità di incarichi extragiudiziali. Per averne un'idea, basta leggere l'articolo 7 del testo approvato dalla Commissione che abroga una serie di disposizioni che prevedono l'utilizzazione di magistrati in organismi vari. Questo articolo va da pagina 45 a pagina 50 del testo. È sufficiente scorrere l'elenco di queste norme che saranno abrogate, per avere un'idea della forte incidenza che questo progetto ha e della drastica riduzione degli incarichi che ne seguirà. Si può fare qualche ulteriore passo in questa direzione? Credo di sì, credo che serenamente e obiettivamente si possa valutare questa opportunità perchè il principio è quello che sia giusto evitare incarichi soprattutto di carattere amministrativo per i giudici, però questo disegno di legge offre materia per un intervento che, già così come delineato dalla Commissione, è di grande portata. Mi auguro quindi che questo disegno di legge possa essere approvato, lo ripeto, con quegli eventuali correttivi che sembreranno ulteriormente necessari. In questo modo avremo collocato un primo pezzo di una riforma complessiva che, però, non potrà fermarsi a questo traguardo. Desidero dare atto al ministro Flick delle iniziative che ha adottato in questa materia. Questo disegno di legge mi sembra abbia atteso circa un anno per l'esame dell'Aula e, ripeto, oggi ne esaminiamo una parte.

Bisogna assumere il massimo impegno per affrontare con decisione l'altra parte del disegno di legge, quella inerente alla tipizzazione degli illeciti disciplinari. Lo stesso discorso varrà per il disegno di legge successivo che introduce le valutazioni di professionalità e ha una parte, per la quale si è proposto lo stralcio, di grande rilievo e importanza, che attiene alla distinzione delle funzioni dei magistrati. Credo che se in breve tempo riusciremo a completare questo quadro, avremo fornito un contributo di grande importanza e di grande rilevanza in questa materia, affinché i magistrati del nostro paese, che rappresentano un ordine di rilievo costituzionale e che hanno assunto anche storicamente i meriti che ogni cittadino sa di potergli riconoscere per come hanno servito la legge, siano messi nella condizione di operare sempre al meglio e di svolgere sempre più in maniera adeguata la loro altissima funzione, che è quella del controllo, essenziale e imprescindibile, della legalità del nostro paese.

Lo scopo di questa e delle altre leggi non è certamente punitivo nei confronti dei magistrati, ma è quello di metterli nella condizione di svolgere nella maniera più adeguata possibile questa altissima funzione del controllo della legalità. (*Applausi dal Gruppo Democratici di Sinistra-L'Ulivo. Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il relatore.

SENESE, *relatore*. Signora Presidente, onorevoli colleghi, credo che questo disegno di legge possa rappresentare davvero un primo passo verso una soluzione, passabilmente condivisa, dei problemi e dei nodi che oggi riscontriamo a proposito dell'amministrazione della giustizia e, in particolare, dello statuto dei soggetti che sono chiamati ad amministrarla. Il problema degli incarichi, oggetto della disciplina in esame, così indicato con formula molto ampia e generica che ricomprende sia gli incarichi ricoperti contemporaneamente allo svolgimento delle funzioni giudiziarie, sia quelli che comportano il collocamento fuori ruolo e quindi la momentanea sospensione delle funzioni giudiziarie, e un problema che oggi viene unanimemente avvertito in quanto momento di sofferenza dell'ordinamento giudiziario e, più in generale, dell'assetto della magistratura nell'ambito dei pubblici poteri.

Le esigenze alle quali rispondere sono state ricordate da molti colleghi intervenuti in questo dibattito, ai quali credo debba essere rivolto un ringraziamento per i contributi che hanno apportato da differenti punti di vista: si tratta dell'impegno esclusivo o tendenzialmente esclusivo del magistrato nelle funzioni giurisdizionali o giudiziarie, stante la crescente carenza del numero di magistrati rispetto ai compiti giurisdizionali o giudiziari cui sono chiamati, e dell'imparzialità, non soltanto quella effettiva del singolo magistrato, ma anche dell'apparenza dell'imparzialità infatti, in questa materia ci muoviamo su un terreno molto delicato in cui l'essere si intreccia continuamente con l'apparire e le lesioni all'apparenza non sono meno pericolose di quelle alla sostanza.

Anche il collega Zecchino, che pure ha espresso un punto di vista diverso da altri espressi in quest'Aula, ha richiamato questi due elementi.

Ebbene, la difficoltà interviene nel momento in cui, partendo dalla comune accettazione di tali esigenze, si tenta di dare una nuova normativa alla materia. È noto che la questione era già incardinata presso la Commissione giustizia a seguito della presentazione di un disegno di legge da parte del Guardasigilli, che ricomprendeva in un'ottica lodevolmente unitaria questo problema insieme a quelli relativi al procedimento disciplinare, alla tipizzazione degli illeciti e così via; è noto, che l'esame in sede di legislazione ordinaria di tale disegno di legge ha subito una battuta d'arresto perchè il problema, proprio per la sua urgenza, è rimbalzato sui tavoli della Commissione bicamerale, dove è stata fornita, in particolare sul tema degli incarichi e delle relative incompatibilità una prima e provvisoria risposta – lasciatelo dire a me che pure ho partecipato a

quei lavori e sono intervenuto su questo punto – abbisognavole di ulteriori affinamenti perchè, così come formulata nel progetto (che non per nulla è un progetto e postula un lavoro di elaborazione), non può certo considerarsi soddisfacente. Faccio solo un esempio: uno dei rari punti su cui la Commissione bicamerale si è trovata d'accordo con intendimenti unanimi è stato quello della cosiddetta riserva di codice per le norme penali. Con un consenso vastissimo è stata varata la disposizione secondo cui nuove norme penali sono ammesse solo se inserite nel codice penale oppure se modificano organicamente l'intera materia cui esse si riferiscono. Sarebbe che questa norma, negli accidentati percorsi cui la Commissione bicamerale va incontro, debba rimanere ferma. Tuttavia se così fosse, sarebbe necessaria un'enorme opera di «disboscamento» della legislazione penale e soprattutto di confezione di questi testi unici e di queste leggi organiche riferiti a blocchi di materie dove potrebbe andare ad inserirsi l'eventuale nuova normativa; si tratta di un'opera che occuperà alcuni anni dei prossimi Governi e richiederà necessariamente, presso il Ministro competente, cioè quello di grazia e giustizia, la presenza di magistrati che conoscono questi settori iperspecializzati della nostra legislazione, perchè proprio l'esigenza da cui nasce la norma di garanzia, cioè che non vi siano norme penali sparse in pieghe dell'ordinamento difficili da scoprire, esige che quei pochi superspecializzati siano messi al lavoro per far emergere questa normativa e sottoporla a una sistemazione organica.

E allora avrebbe davvero poco senso privare di questo apporto, sia pure temporaneo, mirato e giustificato, ma che tuttavia dovrà occupare uno spazio di tempo non trascurabile, gli organi politici di Governo incaricati di attuare questa riforma. Questo è solo un esempio per dire che la materia deve essere considerata con uno sguardo possibilmente tale da abbracciarne la globalità degli aspetti.

La sovrapposizione con i lavori della Commissione bicamerale aveva portato all'accantonamento della materia; poi, come è noto, vi è stato un fattore di accelerazione e di stralcio, cioè vi è stata la proposta, e poi la celebrazione, del *referendum* sull'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario, che aveva indotto la maggioranza a tentare di dare già una risposta nel senso prefigurato dai promotori del *referendum* in modo sia da evitare la celebrazione del *referendum* stesso, che sarebbe stata inutile, e che poi si è rilevata non congruente rispetto allo scopo, sia da anticipare la soluzione di un aspetto del problema nel senso da tutti auspicato.

Le vicende ora accennate sono note a tutti; ma resta, al di là di tali vicende, ferma l'esigenza di fondo che ci ha mossi allorchè in Commissione giustizia, abbiamo deciso di procedere allo stralcio e di portarvi questo prodotto. L'esigenza fondamentale è che, per inseguire il meglio, è bene però non correre il rischio di astenersi dal fare il bene che già oggi si può fare. Intendo dire con questo che una riforma compiuta, che vada nel senso anche dei più drastici sostenitori della esclusività dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, potrà tradursi in norma effettiva solo fra qualche anno. Occorrerà che la Bicamerale abbia compiuto tutto il suo percorso; occorrerà che abbia avuto luogo il *referendum* e che vi siano

state le leggi di attuazione. Allora perchè non muoversi già nella direzione prefigurata dal progetto della Bicamerale, oggi? Noi ci muoviamo in quella direzione, consapevoli che in questa materia è importante iniziare a fare i primi passi, perchè la situazione oggi è che, della quantità di incarichi che possono essere affidati ai magistrati, nulla è toccato. Invito coloro che vogliono accostarsi a questa materia, che al di là della sua apparenza di aridità e tecnicismo, è una materia complessa e politicamente impegnativa, a leggere l'articolo 7 del testo proposto dalla Commissione che indica tutti gli organismi, le istituzioni, le commissioni in cui da una stratificazione pluridecennale di leggi vigenti è prevista la presenza di un magistrato. Vi troverete di fronte a uno spaccato dell'ordinamento giuridico italiano, dell'organizzazione dello Stato italiano in cui si può dire che non vi è organo, commissione, momento dell'articolazione della Amministrazione che non preveda la presenza di un magistrato. Questa è una situazione di grave patologia. Vogliamo lasciare questa situazione di grave patologia così come è in attesa di trovare l'esatta calibratura dell'intervento, o vogliamo cominciare ad intervenire e quindi a muoverci, a metterci in cammino? Una volta che abbiamo identificato la direzione giusta, l'importante è mettersi in cammino, perchè altrimenti, se non ci muoviamo, come diceva Flaiano, siamo sicuri che non arriveremo.

In conclusione, le posizioni espresse e quelle contenute negli emendamenti sono, come è ovvio, diversamente accentuate; alcune sono volte ad una drastica e pressochè impossibile allo stato attuale riconduzione del magistrato alla esclusiva e sola attività giudiziaria, altre invece indicano un percorso.

Credo che si possa compiere uno sforzo per individuare una linea mediana che potrebbe essere poi proficuamente sviluppata. Occorre infatti individuare il momento di transizione, cioè le forme ed i modi attraverso cui, in tutte le commissioni, organi e istituzioni di cui ho parlato e che sono indicati nell'articolo 7 del disegno di legge in esame, si possa passare da un regime all'altro.

Una normativa che preveda che all'indomani della pubblicazione della legge, tutti gli organi, tutte le commissioni, eccetera, devono cessare di funzionare determinerebbe come primo effetto la paralisi della gran parte o dell'intera attività statale. Tutto questo aspetto deve essere quindi esaminato con attenzione.

Per questo sono d'accordo con la prospettazione presentata dal collega Zecchino il quale proponeva di concederci alcuni giorni di pausa e di rinviare l'esame degli articoli e quindi la calibratura e la ricerca della soluzione più adatta. Rinviando pertanto di qualche giorno anche il voto sulla parte stralciata, voto che, a mio avviso, deve essere preliminare all'esame degli articoli. Infatti, l'Aula oggi è chiamata innanzitutto ad avalare la scelta di stralciare dal complesso del disegno di legge presentato dal Ministro della giustizia questa parte suscettibile di un'autonoma regolamentazione per poi individuare i punti della regolamentazione stessa.

Ringrazio tutti i colleghi che hanno partecipato al dibattito e devo dare atto di questo impegno anche ai colleghi dell'opposizione, in partico-

lare al collega Bucciero che ha avuto espressioni di cortesia ed ha comunque offerto il suo contributo, come del resto si coglie anche dagli emendamenti da lui presentati insieme ad altri senatori del suo Gruppo.

Ringrazio quindi tutti i colleghi che hanno voluto muoversi in quest'ottica e ribadisco inoltre la necessità di far precipitare questo spirito in soluzioni concrete e accettate.

Formulo a questo punto la richiesta – che spero venga accolta dall'Aula – di rinviare il voto sullo stralcio e sugli articoli ad una prossima seduta. (*Applausi del senatore Bertoni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro di grazia e giustizia.

FLICK, *ministro di grazia e giustizia*. Signora Presidente, mi riconosco in pieno nelle valutazioni e nelle prospettazioni avanzate dal relatore.

Il Governo ha presentato il disegno di legge in esame nell'ambito di un discorso più globale ed ampio che prevedeva, quanto a questo profilo ed in stretta connessione con il disegno di legge altrettanto importante sulla valutazione della professionalità dei magistrati, un obiettivo essenziale, cioè la definizione della situazione disciplinare, la tipizzazione degli illeciti disciplinari per un verso, la revisione del procedimento disciplinare per un altro verso e la disciplina della materia dei cosiddetti incarichi sotto un duplice profilo: da un lato quello di limitare le possibilità di impegno del magistrato in attività estranee all'esercizio della giurisdizione – perchè ero e sono fermamente convinto che il compito primario dei magistrati sia essenzialmente e soltanto quello di rendere giustizia – da un altro lato quello della definizione e delimitazione dei tipi di incarichi e di attività che il magistrato possa svolgere mentre compie attività giurisdizionale, ma anche della definizione altrettanto rigorosa delle ipotesi in cui la professionalità del magistrato possa essere utilizzata attraverso il collocamento fuori ruolo come momento di cooperazione ad altri momenti dell'attività dell'amministrazione dello Stato.

Le vicende che hanno portato ad esaminare soltanto questa parte del disegno di legge e a sottoporla all'Aula sono note, per non sovrapporsi al cammino della Commissione bicamerale.

Il Governo concorda pienamente sulla pausa di riflessione che è stata richiesta dal relatore, facendo presente soltanto due aspetti. Anzitutto, il problema della delimitazione degli incarichi onnicomprensivamente riconducibili sia a quelli fuori ruolo sia a quelli nell'ambito del ruolo, risponde a due esigenze: noi abbiamo carenza di magistrati ma, oltre a questo, abbiamo una resa del servizio giustizia che certamente non è sufficiente. Prima di pensare ad aumenti degli organici dei magistrati, dobbiamo recuperare per quanto possibile tutti i magistrati e tutta la loro produttività senza per questo mortificare la loro possibilità di dare sfogo alla professionalità anche attraverso altre forme.

Il primo problema che pongo è quello del mio Ministero, ho già avuto occasione di sottoporlo alla Commissione giustizia e vorrei riproporlo in quest'Aula. Il Ministero di grazia e giustizia ha bisogno di un dra-

stico sfoltimento dei magistrati che prestano la loro attività presso di esso. Nel disegno di legge all'esame dell'altro ramo del Parlamento, che sarà discusso nella prossima seduta dell'Aula della Camera, è previsto un ridimensionamento drastico, di circa il 50 per cento, delle presenze in organico dei magistrati al Ministero (dalle attuali 110 unità si arriverà ad un massimo di 50-60 unità).

La presenza dei magistrati al Ministero di grazia e giustizia si concepisce soltanto per quelle attività immediatamente e direttamente connesse con l'attività giurisdizionale o con l'attività investigativa che richiedono che da parte del Ministero vi sia un interlocutore con lo stesso tipo di formazione, di mentalità e di qualificazione (intendo riferirmi all'ispettorato, ai rapporti con i magistrati, nonché ad esempio all'attività relativa alle grazie o a quella concernente i detenuti).

Quindi, sfoltimento drastico e, oltre a questo, drastica riduzione delle posizioni dirigenziali, che nell'ambito del Ministero non devono più essere riservate ai magistrati, come è stato finora per legge. Cito per tutti l'esempio della direzione generale dell'organizzazione giudiziaria, che la legge vigente impone di affidare ad un magistrato, così come è stato fatto, ma che sarebbe altrettanto bene, se non meglio, affidare ad un *manager*.

Quindi, non esclusione drastica, totale, definitiva dei magistrati dal Ministero di grazia e giustizia, ma riduzione della loro presenza a quelle funzioni specifiche individuate e ben delimitate che richiedono un collegamento del tipo prima delineato, come quelle che ho citato.

Lo stesso discorso vale anche per altri organismi costituzionali. Penso ad esempio alla presenza dei magistrati addetti alla Corte costituzionale per l'esperienza che essi possono portare o che devono portare in relazione alla loro specializzazione.

Ecco perchè il Governo si era mosso seguendo una certa linea e ben volentieri ha accettato tutte le indicazioni emerse nell'ambito del lavoro della Commissione: per delimitare sotto il doppio profilo vuoi degli incarichi cosiddetti fuori ruolo, vuoi degli incarichi nell'ambito del ruolo l'attività dei magistrati. È per tale ragione che il Governo ritiene essenziale portare avanti questo discorso nell'ambito di quello più globale che vede sullo stesso piano dell'impegno prevalente, se non esclusivo, dei magistrati nel campo della giurisdizione la possibilità della valutazione della professionalità dei magistrati stessi. Mi riferisco cioè all'esame di quel disegno di legge sulle cosiddette pagelle ai magistrati, gemello a questo e che confido venga esaminato anch'esso altrettanto rapidamente.

Per il resto, riservo gli ulteriori interventi del Governo a quando passeremo all'esame degli emendamenti.

Desidero ringraziare la 2^a Commissione e l'Aula del Senato per l'ampiezza del dibattito svoltosi che ha registrato una sostanziale convergenza di posizioni su un obiettivo essenziale per restituire efficienza alla giustizia, come premessa e condizione della sua legalità (*Applausi dai Gruppi Democratici di Sinistra-L'Ulivo, Rinnovamento Italiano e Indipendenti e Partito Popolare Italiano*).

PRESIDENTE. Se ho inteso bene, è maturato il convincimento di rinviare il seguito della discussione dei disegni di legge in titolo. Sarebbe utile capire se si intende rinviarne l'esame alla prossima settimana o deferire alla Conferenza dei Capigruppo la fissazione di una data. Invito il relatore a pronunciarsi sulla proposta.

SENESE, *relatore*. Signora Presidente, mi parrebbe più opportuna e più consona alle esigenze generali la seconda soluzione, pur non avendo nessuna difficoltà ad accedere alla prima.

PRESIDENTE. Non facendosi osservazioni, la fissazione della data per il prosieguo della discussione è demandata alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari. Rinvio pertanto il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 1247 e 92 ad altra seduta.

Discussione dei disegni di legge:

(1799) *Norme in materia di funzioni dei magistrati e valutazione di professionalità*

(2107) MAZZUCA POGGIOLINI. – *Norme in materia di valutazione della professionalità dei magistrati e di conferimento delle funzioni giurisdizionali*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: «Norme in materia di funzioni dei magistrati e valutazione di professionalità» e «Norme in materia di valutazione della professionalità dei magistrati e di conferimento delle funzioni giurisdizionali», d'iniziativa della senatrice Mazzuca Poggiolini.

La relazione scritta è stata già stampata e distribuita.

Il relatore, senatore Fassone, ha chiesto di integrare oralmente la relazione; ne ha facoltà.

FASSONE, *relatore*. Signora Presidente, il disegno di legge che ci accingiamo ad esaminare riguarda anch'esso un tema di grande rilevanza attinente lo *status* dei magistrati. Anche in questo caso il testo sottoposto alla nostra attenzione è frutto di una selezione di argomenti dettata da esigenze contingenti. Originariamente infatti la tematica accorpava l'oggetto della valutazione della professionalità dei magistrati alla distinzione delle funzioni, all'istituzione di una scuola della magistratura, alla temporaneità degli incarichi direttivi e altre materie minori.

Per fronteggiare l'imminente *referendum*, che poi si è svolto nel giugno 1997, la Commissione ha deciso di selezionare soltanto la tematica della valutazione di professionalità che involge anch'essa il problema dell'approvazione dello stralcio operato dalla Commissione.

La disciplina vigente in materia di valutazione di professionalità ha formato oggetto, come è noto, di molte critiche. In effetti l'assetto vigente,

in realtà più per le sue applicazioni pratiche che per i principi ispiratori, è stato ritenuto manchevole sotto molti aspetti poiché ha finito per produrre un sostanziale automatismo nella progressione in carriera dei magistrati. Questo assetto è di fatto criticato non soltanto dalla pubblica opinione ma anche dalla stessa Associazione nazionale dei magistrati e dal Consiglio superiore della magistratura che da tempo hanno proposto linee di interventi modificatori che sono state in buona parte recepite dal disegno di legge governativo.

Credo non sia inutile per una migliore comprensione del punto di approdo, sul quale siamo oggi chiamati a discutere, una breve rassegna della successione dei fatti normativi significativi che hanno regolato la materia. L'ordinamento giudiziario del 1941 tuttora vigente, muove da un tacito postulato che vede nel giudice una sorta di «bocca della legge», cioè un tecnico neutrale, applicatore di un ordinamento razionale e completo, il cui compito è di essere fedele interprete di una volontà a lui superiore e univoca. Data questa premessa, la qualità professionale viene vista essenzialmente sotto il profilo tecnico, e come tale è valutata da altri magistrati dotati di tecnica ancor più affinata, quali si presume siano i magistrati dei gradi superiori di giudizio. Di qui, sempre secondo l'ordinamento del 1941, una selezione dei magistrati, sulla base di titoli ed esami, atta a costruire una piramide di merito tecnico in cui alla gerarchia della bravura corrisponde idealmente la gerarchia dei gradi di giudizio.

La Costituzione ha profondamente innovato in questa concezione, sancendo innanzitutto che «i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni», non quindi per gradi di giudizio, e aggiungendo che «i giudici sono soggetti soltanto alla legge», quindi non a soggezioni interne di tipo burocratico. Di qui l'erosione della premessa per cui i vari gradi di giudizio classificano i magistrati secondo quella piramide di merito tecnico di cui ho detto.

All'assetto costituzionale hanno cercato di dare applicazione due leggi intervenute dopo molto tempo, note come «leggi Breganze», del 25 luglio 1966 e del 20 dicembre 1973, che hanno cercato, appunto, di interpretare la fondamentale novità introdotta dalla Costituzione, eliminando la selezione per concorsi e scrutini che si era rivelata una forma di omologazione dei magistrati ai gradi più alti della magistratura; peraltro queste due leggi hanno lasciato sopravvivere le qualifiche formali legate ai gradi del processo.

Il limite di questa innovazione, che segna l'apparato normativo tuttora vigente, si è manifestato nell'applicazione concreta di tali norme, poiché il controllo che esse prevedono, non essendo finalizzato all'assegnazione di un numero chiuso di posti, ma di un numero aperto di qualifiche, non implica una necessaria selezione concorsuale e, sebbene sia stato concepito come un controllo in positivo, di fatto ha finito con il tradursi in una sostanziale selezione in negativo (vale a dire in un rifiuto di attribuzione della qualifica superiore solo in casi di evidente demerito) e quindi in una universale attribuzione delle qualifiche ascendenti per

mero decorso dell'anzianità. Si sono quindi prodotti l'appiattimento della carriera e le critiche diffuse delle quali ho detto in premessa.

Il risultato concreto è stato un divario crescente tra magistrati forniti di una determinata qualifica e magistrati che effettivamente esercitano la funzione corrispondente; ulteriore effetto è stata una progressiva perdita di efficacia della valutazione e dello stimolo ad un costante arricchimento della professionalità.

È questa la situazione vigente sulla quale intende intervenire il disegno di legge al nostro esame; in quali modi? Rinviando per economia di tempo ad una più approfondita analisi contenuta nella relazione scritta, mi limito ad estrarre i nodi fondamentali del disegno di legge in questione. Il primo concerne il numero dei controlli di professionalità ai quali è assoggettato il magistrato nell'arco della sua carriera complessiva: mentre oggi le verifiche sono essenzialmente tre (oltre a quella successiva al compimento del tirocinio) e si collocano al tredicesimo, al ventesimo ed al ventottesimo anno della carriera, vale a dire nel momento del passaggio di qualifica a magistrato di appello, di cassazione e di magistrato idoneo a funzioni direttive superiori, con il testo in esame l'accertamento diventa periodico, collocandosi tendenzialmente ogni quattro anni; si costituisce in tal modo un percorso valutativo completo, che segue a cadenze regolari la vicenda del magistrato e ne rappresenta in certo qual modo la storia personale costantemente soggetta a verifiche e valutazioni.

La seconda innovazione contenuta nel disegno di legge n. 1799 consiste nel moltiplicare gli indicatori sulla base dei quali è possibile conoscere e valutare il magistrato. Oggi il giudizio (dei consigli giudiziari, prima e del Consiglio superiore della magistratura, poi) viene formulato essenzialmente in forza del parere del consiglio giudiziario, a sua volta redatto spesso secondo formule stereotipate, e delle statistiche del lavoro giudiziario che non di rado hanno scarsa affidabilità. Con il disegno di legge sottoposto al nostro esame, invece, non solo i due indicatori citati sono meglio disciplinati e resi più espressivi, ma soprattutto ad essi si affiancano l'auto-relazione del magistrato, la documentazione di tutto ciò che egli ritiene utile, una scelta a campione di atti e provvedimenti esaminabili e soprattutto – questo merita attenzione – un'ampia gamma di voci diverse atte a segnalare tutto ciò che possa concorrere a definire meglio la professionalità del magistrato in positivo e in negativo. Questa è la terza innovazione del disegno di legge e cioè l'ingresso di voci diverse da quelle del consiglio giudiziario e dei capi degli uffici nel procedimento valutativo. Anche questa rappresenta un'apertura di notevole rilievo perchè nel suddetto procedimento rientrano non soltanto i rapporti e le segnalazioni dei capi degli uffici, che a loro volta sono tenuti a rendere conto anche di situazioni rappresentate da terze persone, ma anche le segnalazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati, sempre che riferite a fatti che incidono in modo negativo sulla professionalità con particolare riguardo a situazioni concrete e specifiche di esercizio non indipendente della funzione e con riferimento a comportamenti sintomatici di mancanza di equilibrio.

Un sistema di valutazione ridisegnato in questo modo consegue un primo risultato di un certo rilievo: elimina cioè quello che rimane della vecchia carriera, vale a dire le qualifiche non legate ad un effettivo esercizio della funzione corrispondente. Questo è un punto che per i non addetti ai lavori può avere scarso significato, ma per chi ha cognizione di questo microcosmo che è l'ordinamento dello *status* del magistrato ha una rilevanza notevole.

Le valutazioni di professionalità, superate positivamente, non attribuiscono più – come avviene oggi – la qualifica superiore, ma conferiscono semplicemente la legittimazione a conseguirla, attraverso il concorso al posto-funzione. L'anzianità di servizio e la valutazione positiva, pertanto, diventano semplicemente i requisiti per accedere alle diverse funzioni che caratterizzano l'esercizio della giurisdizione. Non vi saranno più quindi magistrati di appello o di cassazione che non esercitino realmente le corrispondenti funzioni e i magistrati si distingueranno effettivamente solo in base alle funzioni concretamente esercitate, in conformità al dettato costituzionale.

Vi è poi un'altra novità, che è, credo, la più significativa di tutte, nel senso che viene introdotto un sistema di sanzioni alle eventuali valutazioni non positive della professionalità. Oggi, al giudizio negativo – quando c'è – consegue unicamente il fatto che il magistrato non progredisce in carriera; con il nuovo sistema, invece, il giudizio, secondo il quale si esprime la valutazione, può assumere tre contenuti: positivo, non positivo e negativo. Ebbene, il giudizio non positivo o, a maggior ragione quello negativo, comporta un'immediata conseguenza economica in termini di perdita dell'aumento periodico di stipendio; se poi, per avventura, subentra un secondo giudizio negativo, questo produce addirittura la dispensa dal servizio. Oltre a ciò, se il giudizio è negativo, il Consiglio superiore della magistratura può disporre che il magistrato partecipi ad uno o più corsi di riqualificazione professionale e può anche assegnarlo ad una funzione diversa o escluderlo temporaneamente dall'accesso a funzioni direttive, semidirettive o comunque specifiche. Questo sistema sanzionatorio è di particolare rilevanza perchè introduce effettive misure negative e non solo la perdita di vantaggi nel *curriculum* del magistrato.

Rinvio alla relazione scritta per altri aspetti più specifici e mi limito ad un'osservazione conclusiva. Il disegno di legge su cui siamo chiamati a pronunciarsi si raccomanda come primo – o meglio come secondo, visto che pochi attimi fa abbiamo affrontato un altro capitolo – tassello di un insieme che si sta già componendo e che dovrà ulteriormente articolarsi in tempi brevi.

La legge n. 127 del 1997 ha già disciplinato la formazione post-universitaria che, con riferimento alla specifica materia dell'accesso alla magistratura, produrrà verosimilmente, già di per sé, una selezione iniziale di magistrati più accurata di quanto oggi avviene e una preparazione generale più elevata degli aspiranti magistrati.

Inoltre, è all'ordine del giorno della Commissione giustizia il disegno di legge, accantonato, sull'istituzione di una scuola della magistratura in-

tesa come organismo autonomo e stabile finalizzato ad una attività continuativa di innalzamento della professionalità di tutto il corpo magistratuale, sul piano culturale, su quello operativo e su quello deontologico. È matura, inoltre, la discussione per una migliore distinzione tra le funzioni giudicanti e inquirenti come chiarificazione dei ruoli e dei compiti, pur nel quadro di una mantenuta unità delle carriere magistratuali.

Questo primo mattone che ci accingiamo a porre è comunque significativo perchè nella ormai forse troppo esasperata tensione che da tempo connota il rapporto tra magistratura e politica, il disegno di legge esprime la corretta volontà di chiedere alla magistratura non un passo indietro, ma un passo avanti, non qualcosa di meno rispetto alla sua azione, ma qualcosa di più in termini di professionalità, di correttezza, di impegno. Questo progetto merita consenso. (*Applausi dai Gruppi Democratici di Sinistra-L'Ulivo e Partito Popolare Italiano. Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Callegaro. Ne ha facoltà

* CALLEGARO. Signora Presidente, signor Ministro, colleghi, in Commissione avevo proposto di allargare la composizione dei consigli giudiziari a rappresentanti dell'avvocatura, anche se senza diritto di voto. Non si trattava, evidentemente, di mettere in discussione in alcun modo o di intaccare il principio dell'autogoverno, ma di recare un contributo da parte di persone che quotidianamente sono a contatto con il magistrato e che ne possono sia apprezzare le qualità che indicare le eventuali carenze. Trattasi, in sostanza, di persone che avevo indicato nei presidenti degli ordini e che avrebbero potuto ben cooperare alla formazione di un giudizio che poi sarebbe stato espressione esclusiva dei membri togati del consiglio giudiziario.

Se, proprio come prevede la Costituzione all'articolo 106, gli avvocati possono essere chiamati a ricoprire l'ufficio di consigliere di cassazione, se sono abilitati a svolgere la funzione giurisdizionale, non si vede perchè non possano, nella sede opportuna, essere chiamati ad esprimere il parere dell'avvocatura sulle caratteristiche professionali di un magistrato che opera nella propria zona. Non si dica che una presenza esterna alla magistratura è assicurata dalla composizione del Consiglio superiore che include una quota di membri laici, tra i quali vi possono anche essere degli avvocati. Il discorso è estremamente generale e, mi si permetta, anche generico. L'opportunità di includere nel consiglio giudiziario avvocati che siano in grado di portare, nel caso concreto e specifico di valutazione della professionalità del magistrato, un parere dovuto alla quotidiana esperienza circa la capacità, la laboriosità, la diligenza e l'equilibrio dello stesso, non può essere, a mio avviso, trascurata. Nè tale opportunità può essere soddisfatta dalla possibilità, da parte dei consigli dell'ordine, di segnalare fatti negativi sulla professionalità del magistrato. Un conto è segnalare fatti negativi, un altro è partecipare alla discussione nell'ambito del consiglio giudiziario, durante la quale possono essere portati non

solo elementi negativi, ma anche positivi, esaminando il rapporto tra gli uni e gli altri.

Non realistici, quindi, non solo la possibilità, ma anche il semplice sospetto che membri appartenenti all'avvocatura possano, come si legge nella relazione, divenire arbitri della carriera di un magistrato e quindi sottoporlo a soggezioni psicologiche. (*Applausi dai Gruppi Federazione Cristiano Democratica-CCD e Partito Popolare Italiano*).

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

CORTELLONI. Signora Presidente, onorevoli colleghi, oggi siamo chiamati a discutere un testo predisposto dalla 2^a Commissione permanente che intenzionalmente – espone il relatore – ha accantonato temi di massima importanza, quali l'istituzione della scuola della magistratura e questioni sulle quali sono puntati i riflettori da più parti, come la distinzione delle funzioni giudicanti e requirenti (Capo II del testo di iniziativa del Governo) e la responsabilità disciplinare dei magistrati (Capo III del testo redatto dal Governo). Nella relazione si legge che ciò si è imposto per questioni di tempestività e di economicità.

Per alcune delle tematiche accantonate, auspico, anche a completamento di quella volontà di riforma che emerge da questo stesso testo, che il legislatore si impegni ad intervenire con una certa tempestività. Alcuni temi, come ad esempio la scuola della magistratura, di fatto stanno per essere affrontati dalle Università nell'esercizio della loro autonomia, precorrendo i tempi dei progetti legislativi; sulla stessa materia questo Parlamento, e in particolare la 2^a Commissione permanente del Senato, ha iniziato a guardare alle esperienze degli altri paesi.

Per quanto riguarda la tematica della "professionalità" dei magistrati, affrontata dal testo all'esame di quest'Aula, trattasi di questione che, se disaminata dalla parte dei cittadini, ritengo sia tale da necessitare il riconoscimento di diritto altamente tutelato che, anche se non scritto, debba avere di fatto rango costituzionale, per la stretta connessione con il diritto di difesa, da un lato, e per l'essere – credo – un *quid* intrinseco all'organo costituzionale della magistratura.

Per il cittadino, avere la certezza di interloquire con un magistrato altamente preparato e la cui professionalità sia periodicamente verificata è un diritto, così come per lo Stato deve essere un obbligo nei confronti della collettività. Ciò è espressione di un vero Stato di diritto, degno di essere definito tale.

Fino ad ora chi entrava in magistratura poteva godere del privilegio – che io credo ingiustificato e privo di fondamento – di una carriera automatica, per anzianità, senza dover sottostare a controlli di nessun genere, se non tre volte nell'arco di un'intera carriera. Questo certamente ha rappresentato in non pochi casi un danno per la collettività se si pensa che era lasciato alla discrezionalità del singolo magistrato curare la propria preparazione nel suo aspetto dinamico. Danno di non poco conto se si

pensa che a subirne le conseguenze è un cittadino che per avere giustizia, parlo specialmente per quanto attiene le discipline civilistiche, è costretto ad esborsi economici apprezzabili.

Fino ad ora se la nostra collettività ha conosciuto magistrati di grande levatura, ne ha altresì conosciuto altri che, serratisi nella loro torre d'avorio, hanno profittato, spesso anche con la tolleranza dei responsabili dell'ufficio, dei privilegi che la legge riconosceva loro.

Se poi si affrontasse la questione dell'attitudine psico-fisica a svolgere la funzione giurisdizionale potremmo rimanere a discutere per lungo tempo. È un problema quest'ultimo che il legislatore sembra non voler affrontare in modo diretto ed esplicito, incomprensibilmente a mio parere, se si considera che trattasi di requisito soggettivo primario già richiesto per l'accesso ad altre alte pubbliche funzioni.

Da tempo occorreva mutare realmente e sostanzialmente la concezione del magistrato, per vederlo come un servitore dello Stato al servizio dei cittadini che, per rispetto degli stessi, deve essere in possesso di una preparazione tecnica idonea a svolgere in modo soddisfacente la funzione cui è chiamato.

L'esigenza non più rinviabile, per un vero Stato di diritto, di magistrati altamente qualificati mi porta a salutare con favore il disegno di legge oggi all'esame dell'Assemblea. Esso rappresenta l'espressione della volontà del legislatore di cancellare le storture a cui la legislazione ancora vigente è pervenuta, salvaguardandone però la *ratio*.

Sì a magistrati indipendenti, chiamati esclusivamente ad applicare la legge e a vigilare sulla corretta applicazione di quest'ultima, ma magistrati responsabili e professionali. Se l'indipendenza della magistratura, oltre ad avere portata costituzionale, è valore cardine della società democratica, un valore che deve essere salvaguardato e difeso da ogni attacco, altrettanto deve dirsi per la professionalità e la responsabilità dei magistrati: l'una non può esistere senza le altre.

È un segnale molto forte quello che il Governo dà con l'introduzione di controlli periodici sulla idoneità tecnico-professionale del magistrato; non più tre valutazioni per tutta una carriera, bensì periodiche, a cadenza quadriennale, e finalmente valutazioni legate all'effettivo esercizio della corrispondente funzione; soprattutto valutazioni in cui i parametri e le voci non sono più e solo rappresentate dalle relazioni dei capi degli uffici, comunque colleghi, ma basate anche su segnalazioni di coloro che quotidianamente interloquiscono con i magistrati, stando dall'altra parte del palcoscenico (mi riferisco ai consigli degli ordini degli avvocati).

Si pone quindi fine alla possibilità di assistere ad episodi spiacevoli, espressione sintomatica di mancanza di equilibrio della persona. Magistrato applicatore della legge, ma con equilibrio e buon senso. Se, come accennavo poc'anzi, il legislatore non ha assunto l'idoneità psico-fisica del soggetto quale requisito necessario e indefettibile per l'ingresso in magistratura, con questa previsione ha quanto meno dimostrato un'apertura in tale direzione. Apertura che ritengo indispensabile tanto quanto la professionalità del magistrato.

A tal proposito ritengo sia da condividersi l'intervento, che qualifico migliorativo, apportato dalla 2^a Commissione del Senato all'articolo 3 del testo che oggi ci viene sottoposto: accanto ad una valutazione di professionalità, una valutazione di attitudine.

La letteratura in materia pullula di esempi di magistrati che, chiamati a decidere, erano presi da blocchi psicologici che impedivano loro la stesura della sentenza. Ha fatto storia l'episodio di quel giudice relatore fiorentino che, pur di non decidere, chiese il trasferimento. Si trattasse anche di un caso unico – ma purtroppo non è – sono fatti che devono far riflettere.

Altrettanto meritevole di plauso è l'aver assunto tra i parametri di valutazione della professionalità la voce «laboriosità».

Purtroppo nella sua degenerazione la legislazione vigente spesso portava i magistrati, certi della loro pressochè totale inamovibilità, a profitarne differendo nel tempo migliaia di decisioni, nascondendosi dietro il paravento delle mancanza d'organico, e quant'altro.

Parlo in particolare per quella che è la giustizia civile, un ramo del diritto positivo di cui si parla meno, forse perchè non attiene a fatti che vanno alla ribalta della cronaca.

Condividiamo appieno il cambiamento di rotta che questo Governo, e con lui le Commissioni parlamentari, sta facendo nel ridisegnare la macchina della giustizia, così come apprezziamo la determinazione con cui sta incidendo sui magistrati.

Magistrati in carriera solo se capaci, accertamento con criteri meritocratici e soprattutto anzianità finalmente relegata, esclusivamente, a uno dei criteri legittimanti l'accesso alle funzioni più alte.

Con questo disegno di legge, dopo 50 anni, si giunge finalmente all'applicazione di un dettato costituzionale; distingueremo i magistrati solo ed esclusivamente sulla base delle funzioni che effettivamente esercitano.

Segna un passo della nostra storia la previsione della possibilità di arrivare a dispensare il magistrato dal servizio. Auspico però che si abbia il coraggio di applicare questo precetto.

In un articolo apparso qualche tempo fa sulla stampa il presidente dei penalisti italiani affermava: «Chi fa male il suo mestiere deve essere mandato via» – e aggiungeva –: «Ma a chi tocca fare le valutazioni? Oggi il Consiglio superiore della magistratura è frantumato in correnti politiche che diventano arbitri di scelte che hanno importante significato sociale». Anche su questo punto sta lavorando il Parlamento.

A tal riguardo, facendo sommamente mie le preoccupazioni espresse dal presidente dei penalisti italiani, auspico che il Consiglio superiore della magistratura, organo di cui riconosco la sacralità della sua indipendenza, condivida lo sforzo degli organi legislativi ed abbia la forza di applicarne i principi con serenità ed altrettanta fermezza nell'interesse superiore dell'intera collettività.

A nome del Gruppo parlamentare che mi onoro di rappresentare, esprimo fin da ora il voto favorevole al disegno di legge all'esame di quest'Aula, augurandomi che il Parlamento sia chiamato al più presto ad esprimersi altresì sulle questioni che la 2^a Commissione ha al momento

accantonato. (*Applausi dai gruppi Rinnovamento Italiano e Indipendenti, Democratici di Sinistra-L'Ulivo e Partito Popolare Italiano. Congratulazioni*).

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

COSTA. Signora Presidente, onorevoli colleghi, la delicatezza della funzione giudiziaria è tale e il bacino di utenza è così enorme che, evidentemente, il legislatore avverte la necessità di occuparsi di un argomento che, a mio avviso, riguarderebbe o dovrebbe riguardare tutte le categorie professionali.

Chi è avvocato sa bene che nell'ambito degli organi interni dell'avvocatura ricorre spesso un'espressione di questo tipo: «Una volta il nostro era un ordine forense!». Chi è dottore commercialista avverte le stesse esclamazioni, e così in tutti gli ambiti professionali. Ciò significa che i limiti che hanno rivelato le categorie sono ascrivibili non tanto ad una carenza legislativa quanto ad una carenza di formazione umana e di umanesimo in generale.

La delicatezza della funzione giudiziaria spinge il legislatore a prestare attenzione a questo ambito che evidentemente è malato, così come tutti gli altri settori di applicazione umana.

Onorevole Ministro, personalmente riengo che il disegno di legge al nostro esame presenti una sua utilità, se non altro per significare la sensibilità del Parlamento all'esistenza del problema, ma non ritengo che con esso si risolva la questione che abbiamo di fronte, quella della insoddisfazione a volte dell'utente, a volte dello stesso operatore di giustizia.

In particolare, però, tengo a precisare un'opinione che affido a lei ed ai colleghi parlamentari. Quando si parla della incompatibilità del giudice dobbiamo essere chiari. È stata attribuita al giudice la facoltà di occuparsi di alcune materie e di svolgere alcune attività non per la gioia del giudice ma per la gioia delle fede pubblica; quando si è data la facoltà al magistrato di essere chiamato come arbitro, non è stato fatto per arricchire quel magistrato, ma perchè a volte l'apparato della pubblica amministrazione necessita di una prestazione qualificata ed asettica.

È anche vero che per ogni medaglia esiste il recto ed il verso. Sarebbe stato sufficiente, ad esempio, fissare un principio che impedisse la ripetitività dell'incarico in un arco temporale tra le stessi soggetti proponenti ed assuntori dell'incarico per non determinare la degenerazione della ripetitività, che a volte ha creato dispiaceri di sorta.

Allo stesso modo, quando si attribuisce ad un professore la facoltà di esercitare l'attività professionale non lo si fa con l'intento di premiarlo o di arricchirlo ma perchè si ritiene che egli si arricchisca e diventi il migliore insegnante nel momento in cui esercita una libera professione, sperando che egli rimanga professore e svolga anche episodicamente l'attività di professionista e non anche l'inverso, cioè che diventi professionista e faccia pure il professore.

Con questa puntualizzazione che viene anche dall'esperienza di chi ha vissuto negli enti locali e si è trovato nella necessità di aspirare ad una collaborazione asettica, ma non ha trovato in questo periodo storico che investe le categorie professionali umanesimo e umanità vi richiamo ad una riflessione: quante volte un pubblico amministratore di ente locale non ha avuto il desiderio di investire per una certa materia l'Avvocatura dello Stato, alla quale non può ricorrere?

Personalmente io che, per gusto di vita pubblica, mi sono occupato di tali problematiche, vi posso assicurare che questa è un'esigenza sentita. Allora, dire: «buttiamo l'acqua con il bambino» – per usare un'espressione poco gradevole – significa non risolvere il problema, vuol dire spesso privare la pubblica amministrazione di collaborazioni asettiche indispensabili, qualificate, che a volte superano gli ambiti professionali; e chi parla è un professionista, che inevitabilmente può trovarsi in una situazione di disagio proprio perchè al professionista non è vietata la ripetitività. (*Applausi del senatore Filograna*).

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

BERTONI. Signora Presidente, questo secondo provvedimento sulla magistratura al nostro esame cancella la normativa oggi vigente in materia di carriera dei magistrati e la sostituisce con norme più adeguate rispetto alla finalità primaria che si vuole raggiungere: potenziare la professionalità dei giudici.

Spero approveremo al più presto i disegni di legge al nostro esame. Del resto, vi è pure un tempo per decidere, oltre ad un tempo per parlare; se parliamo soltanto, diventa inutile il nostro discorso, che può essere utile solo per qualche rimostranza ingiustificata, come quella che ha fatto stamattina il senatore Zecchino.

Le leggi che verranno abrogate, una del 1966 e l'altra del 1973, avevano lo scopo di eliminare per i magistrati la cosiddetta «carriera piramidale» – così allora si chiamava – che si sviluppava nel senso di graduare e selezionare l'accesso nel corso degli anni dalle funzioni iniziali di magistrato di tribunale a quelle, che venivano considerate superiori, di appello, di cassazione e degli uffici direttivi di quest'ultima.

Nelle leggi ricordate si prendeva atto che, nell'ambito di ciascuna di queste funzioni, se ne erano formate molte altre di carattere specialistico, caratterizzate dalla necessità che chi le esercita non sia soltanto dotato di generiche capacità giuridiche e tecniche ma sia anche in possesso di saperi appunto specialistici che lo mettono in grado di svolgere al meglio una determinata, seppur limitata, funzione.

Con quelle leggi, oggi tanto bistrattate (certamente superate, ma non vi è ragione, a mio avviso, dal punto di vista storico, di bistrattarle, meno che mai poi per i professori universitari, signora Presidente), il sistema veniva così fondato sulla convinzione che i magistrati debbano rimanere uguali, quali che siano le funzioni che in concreto svolgono e debbono essere messi in condizione di lavorare per interesse esclusivo della colletti-

vità, senza timori e senza speranza, come ho detto anche ieri a proposito del provvedimento di cui abbiamo discusso.

A questo fine si prevedevano molteplici criteri per l'attribuzione delle diverse qualifiche di magistrato di tribunale, di appello, di cassazione e degli uffici direttivi di quest'ultima, e quindi per il conferimento delle varie funzioni a ciascuno di essi corrispondenti; le relative valutazioni erano affidate al Consiglio superiore.

Non si può negare – e non lo nego certamente io che ho vissuto una vita in magistratura e non sono mai stato animato, diversamente da come qualcuno ha questa mattina improvvidamente sostenuto, da spirito corporativo e tanto meno lo sono oggi che ho l'onore di sedere in un'Assemblea rappresentativa del popolo sovrano – che nel corso degli anni il sistema è seriamente degenerato, nel duplice senso che le diverse qualifiche sono attribuite quasi al cento per cento di coloro che ne fanno richiesta e che le varie funzioni corrispondenti alle qualifiche sono spesso conferite a magistrati che non hanno le doti occorrenti di specifica e adeguata professionalità. Negli ultimi tempi in verità il sistema è meno lassista rispetto al passato, anche ai tempi in cui facevo parte del Consiglio superiore della magistratura: diversamente da altri colleghi sono disposto a riconoscere i miei torti e non solo ad attribuire e sottolineare i torti altrui. (*Applausi del senatore Valentino*). La lingua batte dove il dente duole!

Di qui l'esigenza, da tempo avvertita anche all'interno della magistratura, di una revisione incisiva della normativa vigente e anche l'esigenza di non cedere – lo ha detto bene il collega Cirami in riferimento al disegno di legge n. 1247 – a intenti punitivi e di resistere alla tentazione di pensare che in Italia sono tutti innocenti fuorchè i magistrati, colpevoli di quasi tutto. Cerchiamo di avvicinarci a questi problemi senza coltivare questi pregiudizi!

Occorre muoversi in direzione di un cambiamento, anche profondo, senza coltivare intenti restauratori; se restaurassimo, sceglieremmo la soluzione peggiore.

In effetti i sistemi di progressione di carriera vigenti prima delle attuali disposizioni che saranno abrogate erano fondati in piccola parte su concorsi per esami e per la parte restante su concorsi per titoli, cioè su una valutazione di provvedimenti giudiziari scelti in periodi casuali di determinati anni, giudicati da apposite commissioni nominate prima dal Ministro di grazia e giustizia e successivamente dal Consiglio superiore della magistratura tra magistrati della cassazione, che procedevano al loro compito secondo criteri di cooptazione e non di effettiva valutazione dei meriti dei candidati.

Non posso neanche sommariamente indicare i guasti che un simile sistema produsse: basti dire che, seppur in quegli anni vi furono ottimi magistrati, i criteri di progressione furono la causa principale, se non l'unica, del piatto conformismo della magistratura e della sua omologazione ad una giurisprudenza non sempre nata da una vissuta esperienza della realtà.

Il nuovo sistema, che giustamente ci accingiamo a modificare, contribuì a ribaltare la situazione favorendo, anche per l'assetto costituzionale dell'ordine giudiziario in cui nacque, fortunatamente ancora in vigore – e mi auguro che non cambi – una vera e propria liberazione della magistratura. Un fenomeno che, con tutti i suoi difetti e i suoi limiti, ha permesso una crescita forse tumultuosa ma costante della sensibilità dei magistrati verso la domanda di giustizia, un'arricchimento e un'approfondimento della giurisprudenza nei settori civile e penale, un fervore di iniziative una volta impensabile e un affrancamento vistoso, se non totale, da nuove e antiche servitù sempre in agguato.

Signora Presidente, non è possibile disperdere questo patrimonio con un ritorno al passato; occorre tuttavia eliminare dalla normativa in materia, nel senso della proposta di legge del ministro Flick, le cause di quella caduta di professionalità che si registrano con troppa frequenza e che sono identificabili nella mancanza di serie spinte ad un reale affinamento della professionalità.

La nuova legge cerca di ovviare a questa grave carenza del sistema vigente e persegue l'obiettivo con molteplici strumenti, tra cui è opportuno ricordare quello per cui la reiterazione di una valutazione negativa di professionalità comporta la dispensa dal servizio, ossia una conseguenza così incisiva che non potrà non indurre i magistrati ad accrescere le proprie capacità e ad aumentare la propria laboriosità. È un deterrente che non esiste in nessun altro settore della vita pubblica: non certo nel pubblico impiego, dove fannulloni, incapaci ed anche persone poco oneste continuano tranquillamente ad occupare i loro posti, e nemmeno nelle professioni. Devo affermare, ma non lo dico assolutamente con spirito di ostilità, che tale deterrente non si riscontra nemmeno nella professione di avvocato, così come invece sarebbe necessario e così come sono sicuro che gli avvocati cercheranno di fare sull'esempio del provvedimento ora al nostro esame.

In conclusione il progetto che approveremo, speriamo al più presto, come il disegno di legge che abbiamo finito questa mattina di discutere, con tutti i limiti che può avere, mi sembra idoneo ad assicurare una maggiore professionalità dei magistrati, così da favorire la rinascita della giustizia amministrata con rigore, nell'interesse esclusivo dei cittadini.

Mi auguro sinceramente che in futuro questa e l'altra legge possano contribuire a convincere i magistrati che il loro è un potere che non deve essere esibito nè goduto, ma sofferto; un mestiere difficile, quasi impossibile, qual è quello dei magistrati, deve essere esercitato con capacità, ma anche con umiltà perchè sia accettato da chi lo subisce.

Credo che i provvedimenti che abbiamo oggi esaminato aiuteranno i magistrati a cercare di compiere soltanto il proprio lavoro, al meglio, senza altre preoccupazioni o altre mire che non quelle di amministrare correttamente la giustizia, in tutte le sue espressioni. Purtroppo è vero che la giustizia in Italia non c'è, ma se questo è vero lo è soltanto in piccola parte per colpa dei giudici: perchè la colpa maggiore di questa situazione è costituita dalla lunga, prolungata, colpevole e – direi – volontaria

inerzia del potere politico nel risolvere i problemi e gli affanni della funzionalità della giustizia.

Credo che il Governo e l'attuale Ministro di grazia e giustizia, il ministro Flick, abbiano la volontà, la capacità e le attitudini per sconfiggere questa inerzia; sono sicuro che saranno aiutati dalla magistratura e che troveranno in queste Aule l'appoggio necessario per farlo. (*Applausi dai Gruppi Democratici di Sinistra-L'Ulivo, Verdi-L'Ulivo, Partito Popolare Italiano e Alleanza Nazionale e del senatore Cirami. Congratulazioni.*)

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

CIRAMI. Signora Presidente, certamente da magistrato a magistrato, qual è il senatore Bertoni, da noi apprezzato per la sua carriera, non posso che condividere le motivazioni del suo consenso al disegno di legge in esame; questo non mi esime però dall'espone anche le mie considerazioni, che in vasta parte coincidono con le sue.

Credo che nell'esaminare il disegno di legge in oggetto occorra evitare di cadere – come troppo spesso oggi avviene – nella troppo facile constatazione che le norme che intendono rivedere la valutazione di professionalità dei magistrati e il loro tirocinio muovano dal presupposto che la constatata inefficienza dell'apparato giudiziario sia addebitabile interamente ai magistrati, e in questo la mia ottica coincide completamente con quella del senatore Bertoni.

Mentre si chiede molto ai magistrati in termini di professionalità, il quadro di riferimento in cui essi si muovono, costituito dall'ordinamento giudiziario, è molto carente – questo lo diceva anche il senatore Bertoni – e lo dimostra l'esigenza di intervenire con provvedimenti quali quelli in tema di creazione di sezioni stralcio, di istituzione del giudice unico; per non parlare poi dell'ormai troppo carente sistema processuale sia civile sia penale. Per fortuna questi provvedimenti sono già stati consegnati alla legislazione e siamo ora in attesa della loro attuazione, pur con tutte le difficoltà che essi incontrano in campo esecutivo.

Il disegno di legge al nostro esame, che reca norme in materia di funzioni dei magistrati e valutazione di professionalità non estrinseca una posizione contraria a tale categoria, pur sottolineandosi l'esigenza di dover intervenire con urgenza e precisione sotto un duplice profilo che, a mio modo di vedere, appare assai determinante. Mi riferisco, da un lato, alla predisposizione di percorsi formativi idonei alla creazione di una vera professionalità, aspetto questo che attualmente non è garantito in maniera assoluta dal sistema in vigore – basti pensare come viene svolto il tirocinio, a volte con molto pressapochismo, da parte degli uditori giudiziari – e, dall'altro, alla definizione di meccanismi volti a rilevare le attitudini dei magistrati ad operare sul versante sia della magistratura inquirente sia della magistratura giudicante.

La Commissione, a questo proposito, pur non proponendo la diversificazione delle carriere – problema questo che lasciamo al tempo a venire – ha accolto gli emendamenti che univano al termine «professionalità»

l'altro «attitudine», proprio perchè offrono entrambi un quadro di valutazione più preciso, attraverso l'individuazione di ciò che questo o quel magistrato, con il suo bagaglio di esperienza e di maturazione psicologica, è più portato a fare. Di questo peraltro deve tenersi conto nella valutazione della professionalità che si esercita, giorno per giorno, nello svolgimento di questa o di quella funzione, e anche in questo il sistema attuale è assai carente e poco funzionale.

Non parliamo poi dell'assegnazione alle diverse funzioni, che veniva definita preminentemente sulla base delle sedi disponibili e non secondo una diversa attitudine professionale: se c'era un'emergenza, i magistrati venivano assegnati più agli uffici di procura che a quelli giudicanti, come pure venivano privilegiati gli uffici di procura rispetto a quelli di Gip, e sappiamo tutti a quali guasti questa differente applicazione personale dei magistrati ha potuto portare nell'intero sistema.

Caratteristiche come quella della laboriosità e della diligenza venivano poi valutate semplicemente su dati statistici. Chi ha fatto il magistrato sa che eravamo tutti bravi, tutti belli, tutti buoni, però poi il dato di riferimento era costituito da un numero basato sulla statistica del lavoro svolto. Su quella base veniva definito il merito per la progressione in carriera o per il trasferimento ad altra sede.

Queste cose bisogna dirle con chiarezza perchè in questo sono stati molto disattenti sia il Consiglio superiore della magistratura sia i consigli giudiziari, per non parlare poi – ma certe cose bisogna pur dirle, altrimenti non si è chiari – del fatto che, a volte, incideva nella valutazione l'appartenenza, signora Presidente, a questa o a quella corrente associativa. Io non potrò dimenticare – non lo dimenticherò mai – come il compianto amico Falcone sia stato penalizzato nella sua professionalità perchè si è privilegiata l'anzianità e non si è voluto guardare ai meriti o ai pericoli che egli poteva rappresentare.

Quindi, l'esigenza di una maggiore revisione del sistema, a mio modo di vedere, non si può non collegare al tema della professionalità anche di chi affianca il magistrato. Questo è un aspetto che meriterebbe addirittura una disamina tutta particolare, altrimenti le carenze del sistema e di chi collabora con il magistrato rischiano di ricadere proprio sull'operosità, sulla laboriosità, sulla diligenza, sull'impegno e sulla professionalità del magistrato.

La questione della rotazione negli incarichi direttivi, perchè anche di questo si è parlato in Commissione, mi pare molto sospetta, lo dico con chiarezza: essa contraddice un principio secondo cui chi ha dato buona prova di essere buon dirigente di un ufficio o di una sezione si veda premiato; egli deve ruotare per il decorrere del tempo, invece che vedere sottolineato l'aspetto positivo di quell'esercizio di funzioni.

Infine, per non farla troppo lunga, mi appare assolutamente pregevole la verifica di professionalità. Nell'attuale sistema la professionalità, signor Ministro, non viene valutata da alcuno, se non coi numeri statistici oppure per il fatto di non aver demeritato. Nei giudizi dei magistrati, si può leggere: «non avendo demeritato...», «avendo questi numeri statistici per il

lavoro svolto...», «avendo questa anzianità di servizio, è preferibile agli altri». Questo è lo schema globale di valutazione. Non parliamo poi delle pressioni di ordine politico al Consiglio superiore sulle nomine, quando c'erano più concorrenti che premevano per uno o per l'altro e si privilegiava chi, dal punto di vista politico, aveva più voti. Ripeto, è molto pregevole questa verifica di professionalità, perchè spinge il magistrato ad un aggiornamento sistematico, continuo, quasi a portarlo a trascurare anche i numeri. Non è con i numeri che si amministra la giustizia.

Ritorniamo poi su un tema che a volte appare scandaloso, quello dell'azione penale facoltativa... (*Commenti del ministro Flick*). Sì, signor Ministro, facoltativa, perchè oggi è arbitraria; oggi è il sostituto a scegliere quale processo fare, quando farlo, come farlo, se farlo o a chi affidarlo. Non ce le scordiamo queste cose: c'è una scelta arbitraria del singolo magistrato; il sistema non lo obbliga a trattare tutti i procedimenti nello stesso tempo, così, non potendo fare tutto, il magistrato sceglie cosa gli piace fare, cosa gli conviene fare, cosa gli è più agevole fare. Queste cose ce le dobbiamo dire con chiarezza, se vogliamo cambiare o tentare di cambiare il sistema.

La verifica biennale di professionalità prevista nel provvedimento disincentiva questa tendenza ad elaborare solo numeri o ad aspettare che il tempo accumuli l'anzianità per la progressione in carriera. In questa ottica, nella Commissione giustizia del Senato, anche su iniziativa del relatore (la cui opera è stata assai faticosa), nel contesto di una collaborazione tra maggioranza e opposizione (mi si dia atto che questo disegno di legge è stato costruito assieme, senza ostruzionismi, con la migliore collaborazione possibile), abbiamo condiviso, a proposito della professionalità il nascere di una scuola di formazione dei magistrati, che potrà essere allargata anche a tutti gli operatori della giustizia, avvocatura compresa.

Abbiamo visitato in Francia la scuola nazionale di formazione della magistratura e abbiamo tratto tutti assieme degli ottimi spunti per poter realizzare anche da noi questo sogno, che spingerebbe ulteriormente in avanti le istanze che oggi con questo disegno di legge affidiamo alla valutazione dell'Aula: nella scuola avremmo già la maturazione del magistrato sotto il profilo della preparazione e della scoperta delle attitudini attraverso le quali, poi, indirizzare a questa, o a quella funzione questo o quel magistrato e nel frattempo avere lontano il problema della separazione delle carriere, che può essere sposato in un altro contesto politico, ma - ripeto - non attiene alla materia della professionalità. La scuola può già servire a rendere subito evidenti la professionalità e l'attitudine, per cui nel tempo quell'attitudine potrà condurre ad una specializzazione e ad una professionalità fuori dall'appartenenza alla giurisdizione del pubblico ministero perchè questa è un'altra favola che va coltivata: il pubblico ministero, infatti, non esercita giurisdizione, non giudica nessuno, fa solo richieste, una sua caratterizzazione formativa diversa rispetto alla riflessione e al silenzio del giudice, senza addurre altri temi all'argomento.

Pertanto, signora Presidente, onorevoli colleghi, per concludere il mio intervento vorrei evidenziare che il disegno di legge in esame ha meritato il nostro contributo e credo che in quest'Aula meriti anche il nostro consenso, ovviamente discutendo dei vari emendamenti che si offriranno alla nostra valutazione. (*Applausi dal Gruppo per l'UDR (CDU-CDR-Nuova Italia) e dei senatori Robol e Bertoni*).

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

VALENTINO. Signora Presidente, onorevoli colleghi, affermava poc'anzi il senatore Ciramì che la formazione del disegno di legge al nostro esame è stata il frutto di una elaborazione comune da parte di tutti i Gruppi presenti in Commissione giustizia: ognuno, infatti, ha conferito apporti, molto spesso critici, al progetto che si andava delineando, ma sui principi fondamentali trattati vi è stata una sostanziale disponibilità da parte di tutti. Ciò è vero perchè è generalmente avvertita l'esigenza di una riconsiderazione dei criteri di valutazione di soggetti deputati a funzioni così impegnative e così fortemente incidenti sulla vita collettiva; si tratta di una esigenza resa più cogente – mi sia consentito dirlo – da talune patologie che hanno caratterizzato le attività della giurisdizione nel corso degli ultimi anni, forse proprio a cagione di mancate verifiche circa le attitudini e le capacità di coloro che poi si sono resi protagonisti di tali patologie.

Quindi, è opportuno riconsiderare quei criteri fissati dalla cosiddetta legge Breganze, che consentivano – affermiamolo pure – questo automatismo sconcertante: una carriera così importante non può essere affidata soltanto al mero criterio di anzianità.

Questo disegno di legge si fa carico di tutto ciò, anche se io confido che il dibattito in Aula possa apportare miglioramenti, perchè vi sono degli aspetti che certamente meritano un ulteriore approfondimento, il conforto e la collaborazione corale che può provenire dall'Assemblea.

Funzioni di rilevante impegno quelle della magistratura, che postulano attività di controllo su vicende giurisdizionali importanti, che incidono sulla libertà, sui patrimoni, sulla vita di larghe fasce di cittadini; si pone, pertanto, la necessità che questi soggetti, chiamati ad un compito così gravoso ed impegnativo, siano sottoposti a periodici e penetranti controlli circa la loro professionalità, cosa che finora non è stata fatta.

Presidenza del vice presidente FISICHELLA

(*Segue VALENTINO*). Dice, con la capacità suggestiva che tutti quanti gli riconosciamo, il senatore Bertoni che la legge che ci accingiamo

a votare crea un regime di controllo che non si individua in alcun ramo dell'amministrazione. Bene, debbo rispondere al mio amico senatore Bertoni che è difficile nell'ambito delle amministrazioni individuare funzioni di tale importanza e di tale peculiarità come quelle dei magistrati. Chi decide dei destini della gente, deve anche avere l'umiltà di sottoporsi periodicamente a opportune verifiche e ricognizioni, perchè è importante che si sia costantemente dotati di requisiti adeguati al grado e all'importanza della funzione.

Ribadisco un concetto che ho espresso all'inizio del mio intervento: se così fosse stato, anche nel passato con buona probabilità tante patologie e tante devianze non si sarebbero verificate. Se così fosse stato, tanti em-piti protagonisti che hanno caratterizzato l'attività della magistratura, soprattutto negli ultimi anni, forse non vi sarebbero stati; la giustizia sarebbe stata amministrata con criteri diversi e non ne avrebbe sofferto.

Ecco, lo spirito con il quale ci siamo accostati a questo disegno nella fase preliminare di studio che si è svolta in Commissione, lo spirito con il quale ci accostiamo adesso a questo dibattito più articolato nel quale vengono a convergere intelligenze più numerose, esperienze e culture diverse, è proprio quello di far sì che il documento terminale possa rispondere a queste esigenze. Se così sarà, se l'esigenza generalmente avvertita e da me sinteticamente sottolineata in questo breve intervento preliminare si dovesse verificare, certamente non mancherà l'adesione di Alleanza Nazionale; ma se questo risultato di sintesi, che è auspicabile si verifichi, dovesse essere tradito il nostro atteggiamento sarà diverso. (*Applausi dai Gruppi Alleanza Nazionale e per l'UDR (CDU-CDR-Nuova Italia). Congratulazioni*).

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

GRECO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sin dalle prime sedute che vi sono state in Commissione giustizia per l'esame di questo disegno di legge, avevo fatto rilevare, in via pregiudiziale, la sovrapposizione di tutta la materia trattata dal disegno di legge all'esame con quella in oggetto da parte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

La mia eccezione non ha trovato pieno accoglimento, avendo la 2^a Commissione permanente prima deciso – mi riferisco alla seduta del 19 marzo – e poi ribadito nella seduta del 16 aprile dello scorso anno, di proseguire l'esame del disegno di legge di iniziativa governativa per le parti concernenti le valutazioni di professionalità dei magistrati. Sono quindi costretto a ribadire in questa sede ancora una volta quanto ho fatto osservare allora in Commissione, cioè che anche questa materia è strettamente collegata ai principi costituzionali del Titolo IV oggetto di revisione costituzionale; decidere in sede di riforma costituzionale se procedere ad una separazione delle carriere ovvero ad una più netta distinzione delle funzioni tra magistrati giudicanti e requirenti, stabilire se per l'accesso alla magistratura e per i successivi passaggi dall'una all'altra carriera o funzione occorra una diversa preparazione e diverse capacità professionali,

fissare le competenze e la composizione dell'organo che deve valutare la professionalità di un magistrato requirente e di un giudice, a mio parere sono tutti temi propedeutici alla maggior parte della materia trattata dalle previsioni dei disegni di legge che stiamo esaminando.

Sono personalmente sempre più convinto del rischio della totale o parziale inutilità del lavoro di prevedere con legge ordinaria parametri unici e procedure uniche, comuni organi competenti a valutare la professionalità di ogni tipo di magistrati in tempi in cui è partito il treno di una riforma costituzionale. Risultano già delineate rilevanti innovazioni in tema di unicità, sia pure funzionale, della giurisdizione, di una più chiara distinzione dei ruoli o quanto meno delle funzioni degli appartenenti all'ordine giudiziario, di una diversa struttura e competenza dell'organo di autogoverno dei magistrati. Tanto per citare a grandi linee le principali novità dibattute attualmente nelle Aule parlamentari, relativamente alle riforme costituzionali.

Mi auguravo che la materia restasse ancora accantonata, in attesa di chiarimenti nell'altra sede e soprattutto in attesa di capire quali parti possano essere modificate con legge ordinaria e quali con legge costituzionale.

Il Gruppo Forza Italia ha fatto presente al signor Ministro questa esigenza sin dalle prime battute dell'*iter* del disegno di legge in esame, ed il Ministro stesso (oggi presente) può confermarlo. Il Governo ha parzialmente accolto questa nostra istanza, perchè è stata stralciata una materia, quella più strettamente connessa alle riforme costituzionali ma, a mio avviso, esistono delle interconnessioni ed interdipendenze anche forti tra la materia che stiamo discutendo attraverso il provvedimento in esame ed alcuni punti fondamentali della riforma costituzionale.

Il Gruppo Forza Italia non condivide molte parti del disegno di legge all'ordine del giorno, tanto che ha presentato circa 70 emendamenti rispetto agli 84 complessivi proposti prima che fossero prorogati i termini per la loro discussione in Aula. Per la gran parte si tratta di emendamenti volti ad adeguare l'iniziativa governativa al testo licenziato dalla Commissione bicamerale relativamente al Titolo IV della Costituzione.

Onorevoli colleghi, voi stessi avrete la possibilità di rendervi conto, nel corso dell'esame dell'articolato e dei singoli emendamenti – presentati da Forza Italia ma anche da altre forze politiche –, che quello al nostro esame è un disegno di legge che, contrariamente alle connotazioni degli altri ordinamenti europei, non pone alcuna differenza in tema di valutazione della professionalità per i magistrati giudicanti e quelli requirenti. È segno che il Governo dà per scontata una scelta che, in sede di riforme costituzionali, non lo è affatto. In base al provvedimento in esame ogni magistrato potenzialmente può indifferentemente svolgere il ruolo di giudice e di pubblico ministero, indipendentemente dal livello delle sue doti di equilibrio, di imparzialità e di capacità investigativa, le prime quanto mai indispensabili per i magistrati giudicanti, le seconde soprattutto, a mio avviso, per quelli requirenti.

Così come da alcune previsioni, quale quella contenuta nell'articolo 10 del testo governativo e nell'articolo 11 del testo proposto dalla Commissione, si può comprendere che l'iniziativa si pone a difesa di un forte corporativismo dei magistrati che certamente non giova ad alcuno, neanche alla stessa magistratura; si può soprattutto capire che è negativa per quanto riguarda l'aspetto della trasparenza e dell'utile scambio culturale e di esperienza che deve esserci, all'interno degli organismi chiamati a valutare la professionalità dei magistrati, tra tutti coloro che oggi hanno titolo per essere considerati componenti essenziali per il buon andamento della giustizia. Mi riferisco a quella parte del disegno di legge in esame che presenta una totale chiusura nei confronti della classe forense ed accademica, i cui rappresentanti vorremmo, attraverso i nostri emendamenti, fossero presenti nei collegi e nei consigli giudiziari, in corrispondenza all'analoga composizione del Consiglio superiore della magistratura e tenendo conto, inoltre, della prima timida apertura effettuata con la legge n. 374 del 1991. Tale legge ha previsto la presenza di appartenenti alla classe forense nei consigli giudiziari, sia pure con il limitato fine di esprimere il proprio parere sui giudici di pace.

A questo punto, mi domando se non sia il caso di prevedere anche la presenza della classe forense e degli organi esterni alla magistratura negli stessi consigli giudiziari per la valutazione della professionalità dei magistrati. Per non parlare poi del disegno di legge licenziato dal Senato in materia di cooptazione nella Corte suprema di cassazione di avvocati ed accademici per meriti insigni.

Mi riservo di aggiungere ulteriori osservazioni durante l'esame degli emendamenti, ma anticipo fin da ora che, ove mai l'impostazione del provvedimento dovesse rimanere sostanzialmente immutata rispetto al testo proposto dalla Commissione, personalmente esprimerò un voto contrario e presumo di poter parlare anche a nome dell'intero Gruppo Forza Italia, perchè credo che alcuni punti fondamentali del disegno di legge vadano necessariamente rivisti alla luce dei nostri pareri e dei nostri orientamenti già espressi in sede di riforma costituzionale. (*Applausi dal Gruppo Forza Italia e dei senatori Valentino e Gubert*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Fassone.

FASSONE, *relatore*. Signor Presidente, la discussione ha posto in luce un tema con evidenza e forza primaria particolari: la magistratura esercita una funzione di tale rilievo, di tale incidenza su beni primari della persona che essa ha un debito di responsabilità maggiore di ogni altra funzione. Su questo non posso che concordare.

La situazione vigente ha progressivamente reso più tenui ed evanescenti i controlli e le verifiche, e quindi le sanzioni; si sono in effetti prodotte situazioni di patologia, per cui l'intervento è necessario.

Ritengo che su tale premessa siamo tutti d'accordo, a partire da chi parla. Ma vi è un secondo punto di natura oserei dire speculativa-filoso-

fica, se questa espressione non fosse troppo più larga della mia persona: l'attenzione alla specifica funzione giurisdizionale. L'operato del giudice – e non lo dico certamente io, il che conterebbe assai poco, ma lo dice un dibattito nato oltre due secoli orsono, ai tempi dell'illuminismo – per la sua essenza e natura, si presta male ad essere valutato perchè a questo operato sono estranei i criteri che normalmente ispirano il giudizio su qualsiasi prodotto dell'attività umana.

Per la giurisdizione, per la sentenza, non si può usare ad esempio il criterio della quantità, del volume di affari, il cosiddetto fatturato giudiziario. Ciascun destinatario del provvedimento giudiziario richiede al contrario ponderazione, personalizzazione della decisione, tempi adeguati, anzichè velocizzati ad ogni costo. Quindi, ad esempio, uno *standard* di valutazione che vale per la normalità delle altre situazioni in questo caso non vale; nè vale il metro della rispondenza alle aspettative del mercato perchè la pronuncia giudiziaria risponde a criteri di legalità e non di gusti o di attese del pubblico.

Non vale la regola dell'innovazione, perchè la giurisdizione è strettamente ancorata alla legge e non può precederla. Non vale la regola della concorrenzialità o economicità o quella della conformità tecnica, perchè la giurisprudenza deve essere libera anche da se stessa.

In ultima analisi, il giudice deve poter essere valutato, perchè nessuno è esente da tale soggezione, ma tutti i criteri usuali di valutazione urtano contro la natura indipendente della giurisdizione e, come anticipavo, già il pensiero illuminista, che pure aveva chiamato ogni potere a rendere conto di sè, si era arrestato di fronte a questa particolare antinomia per cui anche il giudice indipendente deve poter essere giudicato, ma nessun giudice è veramente indipendente se è soggetto ad un giudizio esterno.

Allora, tale apparente *impasse* concettuale, sulla quale richiamo, senza alcun campanilismo di categoria, l'attenzione dell'Aula, deve essere ancora presente oggi, nel momento in cui formuliamo un diverso assetto normativo, in termini di valutazione.

La Costituzione lo ha risolto nel modo che concettualmente è il più confacente all'antinomia stessa. Se la magistratura deve essere indipendente – e su questo vi è concordanza universale – allora gli unici che possono valutare i giudici sono altri giudici. Può sembrare un discorso corporativo nella misura in cui è enunciato in questi termini, è in realtà il precipitato di una lunga riflessione speculativa.

Per questo ritengo che sia corretta, giusta e se del caso ancora potenziabile la presenza di altri soggetti nella fase terminale del procedimento valutativo, come ad esempio accade nel Consiglio superiore della magistratura dove accanto ai magistrati il costituente ha previsto giustamente le categorie del foro e dell'università o di altri soggetti particolarmente qualificati. Tuttavia nel momento in cui il giudice deve essere valutato da un soggetto al quale rende giustizia, come un esponente del foro con il quale dialoga quotidianamente nell'esercizio delle sue funzioni, si attenda fortemente a quella premessa. In qualità di relatore non sono contrario per principio alla presenza degli avvocati, ma sottolineo la grave disto-

nia che si produrrebbe qualora il giudice dovesse essere valutato – lo ripeto – da un soggetto con il quale dialoga quotidianamente. È questo il punto nodale sul quale probabilmente incontreremo delle difficoltà delle tensioni in Aula. Ritengo che, lumeggiata tale questione dalle premesse svolte, non ci si possa discostare dalle conclusioni che provvisoriamente affaccerò. Sono consapevole, convinto e consenziente circa il fatto che l'indipendenza della magistratura non si difende come principio ma con un'autolegittimazione consistente in un altissimo livello professionale, operativo e deontologico. È questo l'obiettivo che si prefigge il disegno di legge e che è stato sottolineato in molti interventi. Credo in questo senso che la tematica possa essere affrontata secondo le direttive del disegno di legge. Si sarebbe forse potuto fare di più è un interrogativo che ci siamo posti nel corso del dibattito. Si corre il pericolo che, nonostante le valutazioni reiterate e più numerose di ieri, nonostante la pluralità degli indicatori e dei soggetti che interloquiscono nel procedimento, si approdi nella prassi ad un sistema tutto sommato lasso o comunque dotato di insufficiente severità. Vi sarà un problema di educazione collettiva e progressiva dei consigli giudiziari e del Consiglio superiore della magistratura alla consapevolezza che l'indipendenza non si difende con forme di omertà, di chiusura e di autotutela corporativa, ma esibendo una rigorosa severità di fronte alle disfunzioni, alle deviazioni, agli eccessi e agli abusi. È questo l'obiettivo del disegno di legge che deve essere affermato e difeso.

Come sappiamo, l'applicazione di una legge sfugge al legislatore che la vara e appartiene in larga parte a coloro che ne assumono la gestione. Il dibattito in Aula e le premesse che abbiamo tutti vigorosamente affermato ci autorizzano tuttavia a confidare che la gestione della legge sarà coerente con le medesime.

Non posso non concludere dando atto di ciò che è stato opportunamente richiamato dal senatore Cirami e da altri colleghi: su quasi tutto il fronte dell'intervento normativo si è realizzata una significativa e meritoria convergenza della maggioranza e dell'opposizione. È augurabile che tale unanimità permanga durante l'esame in Assemblea e che il segnale di profondo valore pedagogico e deontologico sia percepito all'esterno da tutta la magistratura. (*Applausi dal Gruppo Democratici di Sinistra-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro di grazia e giustizia.

FLICK, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, ritengo di aver ben poco da aggiungere a ciò che hanno detto il relatore, nelle cui parole mi riconosco pienamente, e gli altri senatori intervenuti nella discussione svoltasi in 2^a Commissione e oggi in Aula. La mia constatazione è sostanzialmente identica a quella esposta in sede di replica in relazione al disegno di legge sulla responsabilità disciplinare e le incompatibilità dei magistrati. Devo aggiungere che in questo paese esiste una forte cultura dell'indipendenza della magistratura che deve essere difesa; ma tale cul-

tura deve viaggiare di pari passo con quella della responsabilità. Il disegno di legge in esame non ha alcun intento aggressivo o vendicativo, non ha alcun intento di ridimensionare, ha l'intento di portare avanti il discorso della cultura della responsabilità.

È per me motivo di profonda gratitudine a questa Assemblea ed alla Commissione giustizia aver trovato il sostanziale consenso (oltre ad una serie di critiche forti e giuste su alcuni profili che potranno essere ritoccati) di tutti, maggioranza e opposizione, sui punti nodali del progetto di cultura della responsabilità che il Governo ha proposto: eliminare gli inconvenienti del sistema precedente – troppo noti a tutti perchè stia a ripeterli –, moltiplicare gli indici di valutazione, avere una formulazione analitica dei parametri su cui formare tali indici di valutazione, moltiplicare le fonti dei medesimi indici (in tal senso rileva non solo il discorso del consiglio giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura, ma anche quello relativo agli apporti esterni, alle segnalazioni, per esempio, che provengono dai consigli dell'ordine) e soprattutto articolare i parametri di valutazione di questa cultura della responsabilità su un ventaglio ampio e, al tempo stesso, analitico: capacità, laboriosità, diligenza, impegno e attitudine alla dirigenza.

Quest'ultimo indice, in particolare, rappresenta un problema molto rilevante: nella gestione di uffici di dimensioni medio-grandi vi è infatti, la necessità di possedere delle doti particolari che possono non essere necessariamente quelle della preparazione giuridica.

Tutti quelli indicati mi sembrano elementi estremamente significativi per la cultura della responsabilità – di cui parlavo – e per sottolineare e *by-passare* la difficoltà, che è stata indicata dal relatore e che tutti sentiamo, sul come poter formulare un giudizio di «laboriosità» che non interferisca in alcun modo sul merito, sui contenuti delle decisioni del potere giudiziario e giurisdizionale, ma che contemporaneamente non sia – come per troppo tempo in passato – una laudativa ripetizione di aggettivi.

Mi sembra che il tentativo che abbiamo proposto abbia trovato un compromesso saggio e ragionevole, così come ritengo – come ho detto prima – saggia e ragionevole la mediazione che abbiamo cercato di proporre tra l'impegno tendenzialmente esclusivo del magistrato nello svolgere l'attività giudiziaria e la possibilità di qualche tipo di attività esterna o di contributo ad altre branche dell'amministrazione.

Ritengo soprattutto importante essere entrati in una prospettiva nuova, ossia quella che il parere, oltre a non potere e non dover essere semplicemente una ripetizione laudativa di elogi possa portare a conseguenze negative e sanzionatorie; il fatto che la reiterazione dei controlli sia quadriennale (mentre, come sapete, attualmente il magistrato è sottoposto soltanto a tre momenti di controllo nel corso della sua attività), che sia condizione per il conferimento delle funzioni e che alla valutazione consegua la possibilità di un giudizio non positivo, con una sorta di sanzione, o di un giudizio negativo, con la dispensa dal servizio, mi sembra il momento più significativo di quella cultura della responsabilità che è condizione essenziale per la cultura dell'indipendenza.

Sono d'accordo con chi ha affermato che certamente questo non basta; non basta perchè il discorso che stiamo cercando di portare avanti per una giustizia in cui legalità ed efficienza siano equilibrate è ben più ampio ed articolato, ma sono convinto che quello in esame sia un tassello essenziale di questo discorso.

Ed è per questo che ringrazio convinto tutta la Commissione giustizia per il lavoro svolto e per le conclusioni cui è pervenuta e che raccomando all'Aula l'approvazione del disegno di legge n. 1799. (*Applausi dai Gruppi Democratici di Sinistra-L'Ulivo, Partito Popolare Italiano e per l'UDR (CDU-CDR-Nuova Italia)*).

BUCCIERO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BUCCIERO. Signor Presidente, molti di noi ritengono opportuno interrompere l'esame del disegno di legge in oggetto alla discussione generale, in analogia a quanto deliberato per il disegno di legge n. 1247, rinviando poi alla Conferenza dei Capigruppo il suo successivo inserimento all'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea.

FASSONE, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FASSONE, *relatore*. Signor Presidente, esprimo parere favorevole alla proposta testè avanzata.

PRESIDENTE. Poichè non vi sono osservazioni, la proposta, avanzata dal senatore Bucciero, si intende accolta e la Conferenza dei Capi-gruppo deciderà la data del reinserimento all'ordine del giorno dell'Assemblea dei disegni di legge in titolo.

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE. Prima di passare all'esame del prossimo punto all'ordine del giorno, ricordo che alle ore 12 si riuniranno, in seduta congiunta, le Commissioni 1^a e 4^a (Affari costituzionali e Difesa) per affrontare l'esame, già all'ordine del giorno da vario tempo, della delega per il coordinamento delle Forze di polizia.

Pertanto, direi che potremmo procedere nel modo seguente: il relatore, senatore Loreto, svolgerà la relazione orale sul disegno di legge n. 2004, quindi prenderanno la parola colleghi – e c'è già un'indicazione in questo senso – che hanno necessità di intervenire subito. Infatti, un certo numero di senatori iscritti a parlare sono anche membri delle due Commissioni e quindi, appena conclusi i loro interventi, sospenderemo

la seduta, anche per consentire al rappresentante del Governo di partecipare alla riunione di tali Commissioni; il seguito della discussione del disegno di legge n. 2004 proseguirà nella seduta pomeridiana.

Discussione del disegno di legge:

(2004) *ELIA ed altri – Norme per la concessione di contributi statali in favore delle associazioni combattentistiche* (Relazione orale)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme per la concessione di contributi statali in favore delle associazioni combattentistiche», di iniziativa dei senatori Elia, Robol, Veraldi, Andreolli, Agostini, Mazzuca Poggiolini, D'Alessandro Prisco, Bergonzi, Pellicini, Gubert e Follieri.

Il relatore, senatore Loreto, ha chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Non facendosi osservazioni, la richiesta si intende accolta.

Ha facoltà di parlare il senatore Loreto.

LORETO, *relatore*. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame riguarda la concessione di contributi statali in favore delle associazioni combattentistiche. La necessità di stabilire la concessione di contributi a tali associazioni con apposita legge nasce dall'articolo 115 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Con tale articolo, infatti, fu disposta la trasformazione delle associazioni combattentistiche in enti morali con personalità giuridica di diritto privato; si stabilì, inoltre, l'erogazione a tali associazioni, fino al 31 dicembre 1979, di un contributo non superiore al 50 per cento di quello percepito nell'anno 1977; si sancì altresì l'abrogazione delle disposizioni di legge che prevedevano ritenute su stipendi, pensioni, eccetera e, all'ultimo comma di tale articolo, si stabilì pure la possibilità per lo Stato di assegnare contributi con apposite leggi. Tale possibilità fu resa concreta, negli anni successivi, con provvedimenti a cadenza triennale; gli ultimi dei quali sono stati la legge 22 luglio 1991, n. 250 e la legge 31 gennaio 1994, n. 93.

Per tutto questo periodo, i compiti di vigilanza sulle associazioni combattentistiche e quindi anche sul loro finanziamento spettarono alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Successivamente, con il decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1990, n. 1356, emanato ai sensi dell'articolo 25, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, le funzioni di vigilanza passarono dalla Presidenza del Consiglio a diversi Ministeri. Passarono allora alla competenza del Ministero della difesa 14 associazioni, a quella del Ministero dell'interno 7 associazioni, a quella del Ministero di grazia e giustizia una associazione, a quella del Ministero dell'università una associazione e a quella del Ministero del tesoro una associazione. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 1356 del 1990 elencava in narrativa anche le associazioni di cui aveva esaminato

gli atti normativi e gli statuti. Le due successive leggi di finanziamento, la legge n. 250 del 1991 e la legge n. 93 del 1994, finanziarono le attività non solo delle associazioni dipendenti dal Ministero della difesa, ma anche di quelle affidate alla vigilanza del Ministero dell'interno, in quanto i finanziamenti si erano talmente assottigliati da divenire quasi inesistenti.

Con la legge 28 dicembre 1995, n. 549, collegata alla legge finanziaria del 1996 viene abolito qualsiasi riferimento a precedenti disposizioni legislative in materia di contributi dello Stato ad associazioni combattentistiche, che vengono inserite nella tabella A allegata al provvedimento collegato alla legge finanziaria e finanziata con il capitolo 1165 del bilancio della Difesa. Restavano fuori, dopo l'approvazione di tale legge, le altre associazioni combattentistiche precedentemente attribuite alla vigilanza del Ministero dell'interno, che fino al 31 dicembre 1996 erano state coperte dalla legge n. 93 del 1994.

Gli stanziamenti sono stati ulteriormente ridotti per le associazioni affidate alla vigilanza del Ministero della difesa, mentre sono stati praticamente azzerati per quelle affidate alla vigilanza del Ministero dell'interno. Tra queste, sottolineo la grande associazione delle vittime civili di guerra che è, appunto, in difficoltà finanziarie tali da metterne in pericolo la stessa sopravvivenza.

Questo disegno di legge, quindi, è un atto dovuto. Queste associazioni svolgono infatti compiti di promozione sociale e di tutela degli associati; su di esse gravano compiti organizzativi di manifestazioni conseguenti alla entrata in vigore della legge per le celebrazioni del 50° anniversario della nascita della Repubblica e della promulgazione della Costituzione. Prima, avevano contribuito all'organizzazione delle celebrazioni per il 50° anniversario della guerra di liberazione. C'è anche da sottolineare che i contributi sono andati via via assottigliandosi, anche perché sul capitolo 1165 del bilancio della Difesa, gravano altre voci come, per esempio, quella relativa alla cosiddetta Vasca navale, mentre le associazioni affidate alla vigilanza e al finanziamento da parte del Ministero dell'interno sono quasi prive di contributi.

C'è da rimarcare, e chiudo la mia relazione, che queste associazioni sono riconosciute giuridicamente, sono state elevate al ruolo di enti morali di diritto privato e quindi sono sottoposte al controllo della Corte dei conti. Ritengo quindi che questo provvedimento, oltre che rappresentare la naturale prosecuzione di altre analoghe leggi che hanno avuto una cadenza triennale negli anni scorsi, rappresenti un atto dovuto da un punto di vista morale e sostanziale. (*Applausi dai Gruppi Democratici di Sinistra-L'Ulivo, Partito Popolare Italiano e del senatore Gubert*).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritta a parlare la senatrice Fumagalli Carulli. Ne ha facoltà

FUMAGALLI CARULLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il presente disegno di legge risponde ad una precisa esigenza che ad avviso mio e del Gruppo Rinnovamento Italiano e Indipendenti, non può essere

disattesa, quella di garantire un apposito stanziamento da parte dello Stato in favore delle associazioni combattentistiche di cui alla legge 31 gennaio 1994, n. 93, al fine di evitare la completa paralisi.

Lungi da qualunque volontà di revisionismo storico, si vuole dare a queste benemerite associazioni un riconoscimento per l'attività che esse hanno svolto in sostegno di italiani valorosi, che si sono prodigati per l'amor patrio e l'unità della nazione: tutto questo al fine di una maggiore conservazione della nostra memoria storica che, alle soglie del terzo millennio, non possiamo certo cancellare.

L'esigenza di sostenere le associazioni combattentistiche con idonei contributi nasce più di venti anni fa, quando la legge 24 luglio 1977, n. 549, preso atto dello scioglimento di enti pubblici, quali l'Opera nazionale invalidi di guerra e l'Opera nazionale combattenti, attribuì alle associazioni combattentistiche tradizionali i compiti di tutela, rappresentanza e promozione sociale proprio dei suddetti enti soppressi.

Da allora, il Parlamento, con atti legislativi emanati senza soluzione di continuità, ha provveduto ad erogare alle medesime associazioni un contributo ricorrente, quale sostegno delle attività che svolgono per delega dello Stato, in aggiunta a quelle relative alle peculiari finalità statutarie di ciascuna di esse.

Negli ultimi anni, purtroppo, gli stanziamenti che fanno carico al bilancio del Ministero della difesa sono stati progressivamente ridotti del 50 per cento, con evidente gravissimo pregiudizio per la funzionalità e persino la sopravvivenza dei singoli sodalizi. Le condizioni di queste benemerite associazioni si fanno perciò oggi di estrema precarietà e questo in un momento in cui la loro attività ha avuto un notevole, grande e proficuo incremento per le numerose iniziative realizzate a seguito del mandato conferito loro da apposite leggi, per la celebrazione prima del cinquantennale della resistenza e della guerra di liberazione (1993-1995) e successivamente del cinquantesimo anniversario della Repubblica e della Costituzione (1996-1997).

Si tratta di iniziative che non solo anno avuto larga eco, ma che hanno avuto soprattutto il merito di fare crescere nelle giovani generazioni la conoscenza dell'evoluzione storica della nostra democrazia, nonché il senso dell'appartenenza ad una comunità nazionale che, per fenomeni vari di decadenza culturale, andava spegnendosi.

Il proficuo lavoro svolto dalla Commissione ha portato al testo solo alcune modifiche volte a recepire sia il parere della 5^a Commissione permanente (Programmazione economica e bilancio) sulla copertura finanziaria del provvedimento (che è di 4.731 milioni per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999) sia il suggerimento previsto da alcuni emendamenti mirati a superare una situazione di stallo. Durante il corso della discussione svoltasi in Commissione era infatti emerso che, nella prima stesura del disegno di legge, alcune associazioni combattentistiche sarebbero rimaste escluse dall'erogazione dei finanziamenti in quanto sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'interno e non di quello della difesa. Con l'in-

serimento del nuovo articolo 2 si è riusciti ad ovviare anche a questa situazione.

Il suddetto stanziamento di 4.731 milioni annui è la somma strettamente necessaria per permettere alle associazioni combattentistiche di continuare ad offrire, quali depositarie della memoria storica e di preziose testimonianze di valori che sono a fondamento dell'unità della nazione, l'insostituibile apporto alla crescita civile del popolo italiano.

Esprimendo, quindi, la mia soddisfazione per il lavoro della Commissione e nel terminare questo mio intervento, onorevole Presidente, colleghi, tengo a ribadire che il presente disegno di legge non è una mera manifestazione idealistica verso i nostri ex combattenti e neanche un gesto di carità verso una «specie» oramai in via di estinzione. Il disegno di legge oggi al nostro esame, che noi sosteniamo, è il giusto riconoscimento che il nostro paese ha l'obbligo morale di dare a chi, animato da entusiasmo patriottico, ha dimostrato, pur nelle impervie difficoltà della guerra, saldo attaccamento al dovere e ferma fedeltà alla bandiera del nostro Stato nazionale. (*Applausi dal Gruppo Rinnovamento Italiano e Indipendenti*).

PRESIDENTE. Pregherei i colleghi che prenderanno ora la parola di contenere al massimo i tempi dei loro interventi.

TAROLLI. Signor Presidente, vorrei segnalare che interverrò nella discussione generale in sostituzione del senatore De Santis.

PRESIDENTE. Ne prendo atto. È iscritto a parlare il senatore Gubert. Ne ha facoltà.

GUBERT. Signor Presidente, questo disegno di legge, di cui sono anch'io firmatario, attribuisce il giusto riconoscimento alle funzioni che le associazioni combattentistiche svolgono, funzioni che sono innanzitutto espressive di una comune esperienza di persone che hanno messo a rischio la propria vita per il bene della collettività, ma anche funzioni strumentali di tutela degli associati e altresì funzioni educative ad una corretta interpretazione della difesa dello Stato, evitando le secche di un pacifismo assoluto, ma non rinunciando per questo a educare alla pace. E penso che l'educazione alla pace fatta da chi ha avuto un ruolo nella difesa in circostanze drammatiche dello Stato sia più efficace di chi invece lo fa partendo da posizioni ideologiche preconcepite. Ritengo che tutte queste funzioni meritino un riconoscimento e quindi anche il sostegno da parte dello Stato.

In Commissione mi ero fatto promotore insieme ad altri della correzione della impostazione originaria del disegno di legge, per ricomprendere, come ha ben spiegato il relatore, anche le associazioni sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'interno che riguardano persone che sono trattate dal punto di vista previdenziale esattamente nello stesso modo in cui sono trattati gli invalidi di guerra. La principale di queste associazioni, come ha già detto il relatore, è l'associazione nazionale vittime

civili di guerra. Verrebbe da pensare che dopo tanti anni forse queste associazioni non abbiano più nulla da fare; sorge cioè il dubbio che esse rappresentino solo un residuo del passato. Verificando invece cosa succede, si può appurare che le vittime civili per fatti di guerra in Italia sono ancora 150.000; ci sono 25.000 ricorsi alla Corte dei conti in materia pensionistica; le condizioni del titolare della pensione possono aggravarsi, quindi occorre richiedere una maggiorazione della pensione per questo aggravamento; ci sono problemi di tutela del diritto di collocamento al lavoro. Ritengo quindi che noi non diamo dei soldi in omaggio a un ricordo, ma stanziamo risorse a sostegno di una reale funzione che queste associazioni ancora svolgono.

Sono perciò lieto che in Commissione si sia raggiunto un accordo per migliorare il testo originario del disegno di legge e mi auguro che il provvedimento, che è stato licenziato dalla Commissione ormai da alcuni mesi, sia approvato anche dall'Assemblea.

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

PELLICINI. Signor Presidente, colleghi, lo sono tra i firmatari del disegno di legge in esame in rappresentanza del Gruppo Alleanza Nazionale. Infatti, condividiamo in pieno le motivazioni sia tecniche (in riferimento ai contributi erogati dal Ministero della difesa e da quello dell'interno) che morali, di sostegno alle associazioni combattentistiche.

Nel corso della discussione in Commissione è stato fatto presente che nell'elenco delle associazioni cui devono essere concessi i contributi è contemplata anche l'Associazione nazionale combattenti volontari antifascisti in Spagna e per questo è stato richiesto che il contributo fosse esteso all'Associazione nazionale combattenti in Spagna la quale rappresenta i volontari che combatterono nelle file opposte.

Alla discussione in Commissione era presente il sottosegretario Rivera il quale si dimostrò favorevole alla proposta di presentare, in sede di discussione degli emendamenti, un ordine del giorno che stimolasse in questo senso il Governo.

Vorrei ad ogni modo spiegare le ragioni che ci inducono a proporre l'allargamento cui ho fatto riferimento. Signor Presidente, riteniamo che ormai, dopo 60 anni, la storia debba in qualche modo ricongiungersi. Abbiamo votato in favore dell'erogazione di contributi per le associazioni partigiane, combattentistiche o dei deportati e pertanto riteniamo che sia assolutamente doveroso ricongiungere nella storia patria anche l'Associazione nazionale combattenti in Spagna – almeno per il momento – perché si tratta di combattenti che partirono volontari per la Spagna e solo successivamente furono raggiunti da 70.000 soldati dell'esercito regolare italiano.

Signor Presidente, colleghi, il paese reale precede quello formale: l'Associazione nazionale dei combattenti volontari antifascisti insieme a quella dei volontari e dei regolari in Spagna si recano contemporaneamente, nello stesso anno, a Guadalajara ed entrambe offrono una corona

di fiori per i propri caduti. È successo addirittura che lo scorso anno – trattandosi di persone molto anziane – il presidente dell'Associazione nazionale dei combattenti volontari antifascisti era impossibilitato a recarsi in Spagna e pertanto affidò la corona della propria associazione ai volontari che, 60 anni fa, combatterono in campo nemico presso Guadalajara, quando le truppe italiane regolari si scontrarono con le Brigate internazionali.

Che cosa desidera allora Alleanza Nazionale? Di quale messaggio è portatrice? Non intende proporre l'azzeramento dei valori che nel passato spinsero le parti a combattersi, non vuole alimentare una confusione od un revisionismo storico che annullino le differenze perchè questo offenderebbe la coscienza degli uni e degli altri perchè, nell'arco di 60 anni, qualcuno ha cambiato opinione, qualcun altro si è schierato dalla parte opposta ed alcune famiglie hanno visto i propri membri combattere per una fazione e per l'altra. Alleanza Nazionale richiede innanzitutto il rispetto totale ed assoluto delle ragioni storiche e nessuna inversione di campo. Non si pretende che si affermi che chi prima aveva torto ora ha ragione e viceversa ma si tratta semplicemente di restituire la storia alla storia ed il sacrificio e l'onore ai combattenti. In altre parole, si chiede di ricongiungere la storia nazionale. Dobbiamo pur consegnare qualcosa ai giovani, nel bene e nel male.

Alleanza Nazionale ritiene che si debba parlare di tutto e comprendere nella storia tutti gli avvenimenti. Pertanto ci auguriamo che nel corso della discussione ed in sede di esame degli emendamenti si avalli il principio del rispetto di tutte le parti.

Ricordo che Edgardo Sogno era tra i legionari antifascisti nella guerra di Spagna, ricordo inoltre che la guerra civile spagnola rappresentò – purtroppo – l'inizio e la prova generale della seconda guerra mondiale. Inoltre, dal momento che si sono combattute le idee ed i principi che hanno costituito l'ambito culturale di gran parte del Novecento, ritengo che sia il momento di dare avvio non ad un processo di revisionismo, signor Presidente, – e lo abbiamo potuto constatare nelle parole del presidente Violante e dell'onorevole Fini al convegno di Trieste – ma ad un processo volto ad offrire un nuovo approccio alla storia proprio per superare i disastri di ieri, in una visione nuova, in una visione di sostegno e di ricongiunta unità nazionale di cui tanto il nostro paese ha bisogno. (*Applausi dal Gruppo Alleanza Nazionale*).

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

TAROLLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la qualità del lavoro di quest'Aula non si evidenzia solo per gli interventi legislativi che abbiano il carattere dell'innovazione, del riformismo ma per coniugare l'indeclinabile esigenza di vedere riconiugati diritti e doveri nel contesto sociale, civile, culturale ma anche economico con cui siamo chiamati a misurarci.

La qualità della nostra produzione legislativa sta anche nel sostenere quelle iniziative che siano improntate a non disperdere la memoria, i sacrifici, l'azione di chi ha saputo servire con pagine gloriose la storia della nostra vita nazionale.

Inutile dire che qualsiasi organizzazione può continuare a svolgere i suoi compiti e le sue funzioni se è capace di non disperdere il suo patrimonio di esperienza, di storia e di valori.

Se noi siamo qui oggi a rappresentare gli italiani, a rappresentare e a sostenere in libertà i nostri valori e le nostre specificità è anche perchè vi sono stati momenti in cui giovani e meno giovani impiegati nelle forze d'arma, con il loro servizio e con il loro eroismo, hanno combattuto e difeso la nostra patria e la nostra indipendenza. A loro dobbiamo rispetto e non vi può essere tempo che possa cancellare i meriti da loro acquisiti.

Oggi è giusto che il nostro Stato riconosca l'alto valore del servizio svolto e sappia invece raccogliere, senza cadere in atteggiamenti di nostalgia e senza farsi prendere dalla retorica, l'eredità migliore e sappia farla rivivere.

Che oggi si predisponga uno strumento legislativo in grado di sostenere, mediante appositi contributi, l'attività di promozione sociale e di tutela degli associati delle associazioni combattentistiche è cosa utile e doverosa. Su di loro grava una molteplicità di compiti che, senza un adeguato sostegno finanziario, non sarebbero in grado di sostenere.

Per queste ragioni, il Centro cristiano democratico non farà mancare il proprio voto favorevole e il proprio sostegno al provvedimento in esame come giusto riconoscimento del servizio prestato alla nazione.

Peraltro, chiedo già fin da ora, signor Presidente, di poter sottoscrivere l'emendamento 1.0.3, presentato dai senatori Manfredii e Manca, che propone criteri condivisibili da adottare nella gestione dei contributi da assegnare a queste associazioni.

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

DOLAZZA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, stiamo trattando i finanziamenti per delle associazioni che dovrebbero raggruppare persone che hanno partecipato ad eventi avvenuti 60 anni fa, persone che mediamente, secondo i miei calcoli, dovrebbero avere circa 80 anni.

A me stanno bene tutte queste voci di ricordo di grandi eventi, anche se, sentendo parlare di 150.000 invalidi civili per la guerra, ritengo che sarebbe opportuno effettuare una ricognizione di tutti questi invalidi. Non vorrei che poi saltasse fuori, come è accaduto l'anno scorso, che 40.000 sono guariti in due o tre mesi.

AGOSTINI. Questa è un'altra cosa.

DOLAZZA. Sarà pure un'altra cosa, però mi consenta di svolgere alcune considerazioni. Ho vissuto anche in questi ambienti e posso dire che, quando parliamo di promozione di attività sociale di queste associazioni, a

parte il fatto che sono convinto che la storia della guerra la scrive chi ha vinto e non chi ha perso, a meno che non passino un centinaio di anni in cui chi è stato coinvolto o i suoi eredi non hanno nulla da perdere, la verità è sempre di parte. Per trent'anni abbiamo avuto i combattenti di prima o di seconda categoria in base al fatto che si erano schierati da parte dei vincitori o dei vinti; siamo andati avanti con questa logica ed è tutt'ora difficile cambiarla.

Vorrei capire in quale tipo di attività sociale vengono spesi questi finanziamenti che - sono stato revisore dei conti di un'associazione d'arma - finiscono spesso per essere utilizzati in spese di rappresentanza dei presidenti e dei segretari delle organizzazioni e non già impiegati per attività sociali o per la protezione civile, come la legge vorrebbe far balenare. I sostegni sono necessari ma devono essere controllati seriamente attraverso la verifica dei principi seguiti da queste manifestazioni.

Le associazioni d'arma o di combattenti in tutto il mondo si mantengono attraverso il tesseramento dei soci; i fondi dello Stato servono eventualmente a coprire le spese di specifiche manifestazioni o per operazioni di cui si verificano i risultati. Poichè in Italia i risultati non sono mai verificati in alcun campo, ad esempio quello degli aiuti all'estero, si parla sempre dell'importo della spesa e mai dei risultati conseguiti. Capisco che alcune associazioni hanno costruito strutture di protezione civile, ma ve ne è un numero considerevole che ha il solo scopo di parlarsi addosso per ricordare i tempi belli o brutti o celebrare la fortuna del superamento di certe incombenze.

Ho molti dubbi sul sostegno di queste operazioni attraverso fondi dello Stato e riterrei più logico che queste associazioni si mantenessero con fondi propri. Lo Stato potrebbe intervenire eventualmente in presenza di operazioni ben definite relative a manifestazioni o azioni promozionali categoricamente descritte, con l'indicazione dei risultati che ci si prefigge ed i costi relativi. Si continua invece con la logica all'elargizione di risorse per un determinato importo a ciascuna associazione, nonostante l'esperienza ci insegni che nella ripartizione accadono le cose più strane. Recentemente ho scoperto ad esempio che il circolo ufficiali della finanza militare riceve fondi trenta volte superiori a quelli destinati al circolo sottoufficiali, sebbene gli iscritti al primo siano un decimo degli iscritti al secondo. La distribuzione avviene per casta, in base al peso rispetto alla funzione ideologica.

Avrei auspicato che la proposta di legge si ispirasse ad un diverso principio, abbandonando lo schema dell'elargizione di denaro al solo fine di ricordare degli eventi. Oltretutto le persone che vi hanno partecipato, secondo i miei calcoli, pur riconoscendo notevole longevità agli interessati, sono effettivamente poche: per il resto si tratta di una sorta di corollario, di leggi particolari che servono nei concorsi per figli nipoti. (*Applausi del senatore Tirelli*).

Commissioni permanenti, convocazione

PRESIDENTE. Comunico che la 1^a Commissione permanente è autorizzata a convocarsi alle ore 14,00 di oggi per ascoltare la risposta del Ministro dell'interno alle interrogazioni sui recenti fatti di Torino.

Ripresa della discussione del disegno di legge n. 2004

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

* ROBOL. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, il disegno di legge in esame è apparentemente uno dei più semplici per la sua composizione e formulazione. In realtà, come il dibattito ha messo in luce, apre spiragli di discussione estremamente importanti: si va da alcune affermazioni testè ascoltate dal senatore Dolazza, che implicherebbero giudizi di ordine morale anche piuttosto gravi, a valutazioni di ordine storico, come quelle prima espresse da qualche collega.

Ciò si spiega, d'altra parte, sia perchè per ogni disegno di legge parliamo sempre dei massimi sistemi e poco del problema in se stesso, sia perchè, in effetti, i problemi suscitati dall'importanza delle associazioni di cui si discute sono estremamente rilevanti.

Ringrazio molto il relatore, senatore Loreto, per l'ampia e precisa ricostruzione storico-legislativa del problema che viene affrontato con il disegno di legge n. 2004 che stiamo per votare (difatti il mio intervento vale anche come dichiarazione di voto); la fatica intellettuale del senatore Loreto, sforzo comune per lui come sa bene chi è membro della Commissione difesa, mi consente di non ripetere giudizi di valore o auspici già espressi, perchè altrimenti ripeterei concetti già detti.

In 4^a Commissione il dibattito originato dal disegno di legge n. 2004, ha messo in evidenza interessi e curiosità di storici, solo che – me lo consenta il Presidente anche per le sue ascendenze intellettuali – ognuno deve fare il suo mestiere perchè se nel giro di pochi minuti dovessimo rivestire il ruolo di storici probabilmente recheremmo offesa duratura a chi viceversa svolge il mestiere di storico. Per tale ragione credo che sia fuori luogo la tematica della riconciliazione nazionale, oppure che ci saranno altri motivi per introdurre temi che oggi «vanno per la maggiore», nè a mio parere vale appellarsi ad interventi del Presidente della Camera dei deputati, come se in questi ultimi 50 anni vi fossero stati momenti devastanti di grandi lacerazioni; credo che chi possiede il senso della storia sa cosa significhi la storiografia, che la storia è un processo in continua evoluzione – grazie a Dio – e che le interpretazioni di ieri non sono quelle di oggi. A tale proposito basti pensare che un periodo lontanissimo così controverso come il Medioevo viene anno dopo anno rivisitato e i giudizi relativi sono diversi.

Credo pertanto che non dobbiamo stupirci se su fenomeni di questo secolo breve tanto importanti come la prima guerra mondiale, la Resistenza, la guerra di liberazione e la nostra Costituzione i giudizi varino secondo i tempi. Una cosa però è certa: non si può offendere la storia pensando che in questi 50 anni, solo perchè ci si è divisi su valori di fondo, si siano vissuti momenti di lotta e di non conciliazione. Ecco perchè ho l'impressione che la retorica sulla conciliazione debba essere ridimensionata: abbiamo avuto 50 anni di democrazia repubblicana nei quali ciascuno ha potuto esprimere il suo pensiero e partecipare alla lotta politica come ha potuto.

L'importante è lasciare a chi di dovere il giudizio sulla buona fede dei combattenti: non siamo una divinità e non possiamo entrare nella coscienza del singolo combattente per giustificarne le scelte; possiamo solo esprimere giudizi di ordine storico ed è a questo livello che vorrei si parlasse, si dia vita a momenti di dibattito serio, nel corso dei quali, ovviamente, ogni scuola storiografica potrà presentare i frutti della propria ricerca.

Per quanto riguarda le considerazioni espresse nell'intervento del senatore Dolazza, credo che se vi sono associazioni che abbiano ben meritato presso il popolo italiano sicuramente sono quelle combattentistiche, che hanno dato il proprio corpo, oltre che la propria intelligenza, per la Patria e non vedo perchè la Patria non debba ricordarsi fino in fondo di quanto è stato fatto.

Teniamo inoltre presente che negli ultimi due anni i momenti che tali associazioni hanno offerto al popolo italiano, soprattutto alle scuole, sono quelli relativi al 50 anni della nostra Costituzione e della lotta di liberazione, che è stata una lotta di popolo, e credo che già questa sia ragione sufficiente per ringraziarle. Ribadisco pertanto il voto favorevole del Gruppo del Partito Popolare Italiano. (*Applausi dai Gruppi Partito Popolare Italiano e Democratici di Sinistra-L'Ulivo*)

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

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge n. 2004-Associazioni combattentistiche,

premesso che il processo di revisione storica relativo alla delicatissima situazione in essere nel periodo 1943-1945 nelle terre del cosiddetto «Confine orientale» (Trieste, Venezia Giulia, Istria e Dalmazia) sta dando risultati molto positivi in termini strettamente storici ma, soprattutto, in relazione alla convivenza tra popoli e alla ferma condanna delle ideologie totalitarie;

che la situazione di particolare complessità in essere a Trieste nel periodo 1943-1945 originò, tra l'altro, la Guardia Civica di Trieste;

che la cennata Guardia Civica, come riconosciuto dalla Corte d'Assise d'Appello di Trieste il 27 novembre 1945 venne creata per

«fine nobilissimo» e «ingaggiò combattimenti contro il tedesco oppressore, anche difendendo il Palazzo comunale ed il tricolore»;

che, sinora, ai combattenti della Guardia Civica non è stato dato alcun riconoscimento materiale, peraltro risultando presentati DDL e PDL a riguardo;

impegna il Governo

ad adottare i provvedimenti necessari ed opportuni per dare piena dignità morale e giuridica agli ex combattenti della Guardia Civica di Trieste.

9.2004.1.

CAMBER

Ha facoltà di parlare il senatore Camber.

CAMBER. Signor Presidente, sarò brevissimo. Senza alcuna venatura polemica, ho voluto segnare, con l'ordine del giorno presentato, una vera e propria curiosità storica. Abbiamo sentito ricordare, nel corso del dibattito odierno, delle pagine di storia, abbiamo sentito parlare delle divisioni esistenti nel nostro paese; ebbene, riagganciandomi a tali discorsi, vorrei sottolineare come nel 1944-1945 sul confine orientale d'Italia, a Trieste, una zona particolare per la complessità delle problematiche e delle parti in causa che rientrava nell'Adriatisches Küstenland, si sia vissuta una piccola pagina di storia.

Infatti, nel gennaio 1994, si costituì, in quella città, un Corpo armato, la Guardia civica di Trieste, che, pur non prendendo le parti degli uni o degli altri, ricevette sei medaglie (argento e bronzo) per l'operato dei suoi componenti. Di questi sei decorati – parlo delle decorazioni maggiori, poi ve ne furono molte altre minori – due morirono a seguito della deportazione in *lager* tedeschi; uno morì nella risiera di San Sabba; due morirono nell'insurrezione antitedesca verificatasi a Trieste nell'aprile-maggio 1945; uno fu infoibato. Qualcuno direbbe, con pessimo gusto, che ce n'è per tutti i gusti.

L'allora podestà di Trieste, l'avvocato Pagnini, alla fine della guerra, venne imputato per aver dato vita a questo Corpo armato e, al riguardo, è interessante la motivazione con cui la Corte d'assise d'appello di Trieste, nel novembre 1945, cioè in un momento in cui senza particolari difficoltà e sforzi è possibile immaginare quanto fossero caldi gli animi, lo assolse perchè i fatti non costituivano reato.

Tale motivazione è importante perchè per l'appunto riguarda la Guardia civica. In essa, infatti, si dice che tale Corpo venne creato per il fine nobilissimo di difendere l'italianità di quelle terre, che esso ingaggiò combattimenti contro il tedesco oppressore, anche difendendo il Palazzo comunale ed il tricolore, dando un contributo assolutamente primario nel servire gli interessi di Trieste in un momento di particolare gravità e delicatezza.

Come però molto spesso vanno a finire le cose nel nostro bel paese, questo Corpo – ed è questa la curiosità storica – non avendo preso le parti nè degli uni nè degli altri, ma avendo svolto una funzione civica primaria sia nei confronti del tedesco invasore sia nei confronti degli slavi del dittatore Tito, che per quaranta giorni occuparono Trieste oltre all'Istria e alla Dalmazia, non ha mai avuto alcun riconoscimento giuridico.

Io ho voluto quindi cogliere l'occasione in cui il Senato della Repubblica si trova ad affrontare un tema così vasto, come quello che abbiamo sentito dibattere quest'oggi, per ricordare non solo l'incontro avvenuto poche settimane fa a Trieste tra l'onorevole Fini e l'onorevole Violante, ma anche il messaggio che a Natale il presidente della Repubblica Scalfaro ha rivolto alla nazione riferendosi anche al dramma di queste terre, e per ricordare che c'è, qualcuno dice propriamente, qualcuno impropriamente, non lo so, chi parla oggi di presenza civiche che nelle città in qualche misura, affianchino l'opera delle forze dell'ordine.

Con questo ordine del giorno ho voluto richiamare una realtà un problema complesso e di grande delicatezza per la parte che afferisce a questo momento storico. D'altra parte, stiamo parlando di momenti storici nel complesso e la legge parla di contributi dati a vario titolo parecchie decine di anni fa. Quindi, il mio intervento di oggi non è fine a se stesso, o rivolto ad una pagina del passato finita per sempre.

Non voglio entrare in nessun tipo di polemica, ma forse corre l'obbligo di ricordare che gli altoatesini che vennero arruolati nella Wehrmacht, sono a pieno titolo riconosciuti da molto tempo come ex combattenti, come posso, per esempio, ricordare che sono stati riconosciuti come combattenti della libertà 27 appartenenti al battaglione delle SS italiane che operò nella risiera di San Sabba a Trieste. Quindi, mi chiedo perché finora, magari questo è dipeso dalla marginalità del problema, non si sia voluto ricordare questa pagina. Mi rivolgo quindi all'Aula per ricordare tale pagina con l'approvazione, ove lo ritenesse opportuno, di questo ordine del giorno, che nella sua parte finale chiede di adottare provvedimenti necessari e opportuni (ci sono al riguardo dei disegni di legge già presentati al Senato e alla Camera, che si potranno poi magari modificare o rivedere) per dare piena dignità morale e giuridica agli ex combattenti della Guardia civica di Trieste. (*Applausi dai Gruppi Forza Italia e Alleanza Nazionale*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Inserimento all'ordine del giorno della seduta pomeridiana delle mozioni nn. 175 e 179

PRESIDENTE. L'ordine del giorno della seduta pomeridiana di oggi viene integrato con lo svolgimento delle mozioni sulla tutela dei diritti umani in Afghanistan nn. 175 e 179, già previsto per la seduta di domani.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi oggi alle ore 16,30, con lo stesso ordine del giorno, integrato come da me teste ricordato.

La seduta è tolta (*ore 12,45*).

DOTT. VICO VICENZI

Consigliere parlamentare preposto alla direzione del Servizio dei Resoconti dell'Assemblea

Allegato alla seduta n. 351

Disegni di legge, annunzio di presentazione

In data 1° aprile 1998, è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

ROGNONI, SALVI, FOLLONI, FUMAGALLI CARULLI e D'ONOFRIO. – «Provvidenze a favore dell'Istituto nazionale per la storia del Movimento di liberazione» (3191).

Disegni di legge, assegnazione

I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

– in sede referente:

alla 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

SERVELLO ed altri. – «Riconoscimento della qualifica di direttore di divisione del ruolo ad esaurimento ad alcune categorie di impiegati dello Stato» (3135), previo parere della 5^a Commissione;

alla 7^a Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

MARRI ed altri. – «Introduzione dell'insegnamento della storia locale nella scuola» (3134), previ pareri della 1^a e della 5^a Commissione;

alla 11^a Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale):

MANZI ed altri. – «Modifica all'articolo 55 della legge 9 marzo 1989, n. 88, in materia di rettifica delle prestazioni erogate dall'INAIL» (3165), previ pareri della 1^a, della 5^a e della 12^a Commissione.

Governo, richieste di parere su documenti

Il Ministro per le politiche agricole, con lettera in data 31 marzo 1998, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, la richiesta di parere parlamentare sullo schema di decreto legislativo recante «Disposizioni in materia di contenimento dei

costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole» (n. 236).

Ai sensi della predetta disposizione e dell'articolo 139*bis* del Regolamento, tale richiesta è stata deferita alla 9^a Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare), che dovrà esprimere il proprio parere entro il 22 aprile 1998. La Giunta per gli affari delle Comunità europee – ai sensi dell'articolo 144, comma 3, del Regolamento – potrà formulare le proprie osservazioni alla Commissione di merito in tempo utile affinché questa possa esprimere il parere entro il termine assegnato.

Regioni, trasmissione di relazioni

Il Difensore civico della regione Abruzzo, con lettera in data 26 marzo 1998, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127, la prima relazione sull'attività svolta dallo stesso nell'anno 1997 (*Doc. CXXVIII, n. 1/5*).

Detto documento sarà inviato alla 1^a Commissione permanente.

