

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE

(1^a - Affari costituzionali)

(2^a - Giustizia)

3° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 3 FEBBRAIO 1981

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione MURMURA
indi del Presidente della 2^a Commissione DE CAROLIS

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

« Disposizioni sull'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni dei magistrati e degli avvocati dello Stato » (520), d'iniziativa dei senatori Rosi ed altri

« Provvidenze per i magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare, dei Tribunali amministrativi regionali e per gli avvocati e procuratori dello Stato » (1268)
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE:

— Murmura	Pag. 121, 124
— De Carolis	132
BONIFACIO (DC)	124
DI LEMBO (DC)	130
MARCHIO (MSI-DN)	130
SAPORITO (DC), relatore alle Commissioni .	122
SCAMARCIO (PSI), relatore alle Commissioni	123
TROPEANO (PCI)	128
VITALONE (DC)	126

I lavori hanno inizio alle ore 11,50.

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione MURMURA

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

« Disposizioni sull'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni dei magistrati e degli avvocati dello Stato » (520), d'iniziativa dei senatori Rosi ed altri

« Provvidenze per i magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare, dei Tribunali amministrativi regionali e per gli avvocati e procuratori dello Stato » (1268)

(Discussione congiunta e rinvio)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Disposizioni sull'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni dei magistrati e degli avvocati dello Stato », d'iniziativa dei senatori Rosi, Bausi e De Carolis; e « Provvidenze per i magistrati del Consiglio di

Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare, dei Tribunali amministrativi regionali e per gli avvocati e procuratori dello Stato ».

Sono stati incaricati di riferire alle Commissioni sui due disegni di legge il senatore Saporito per la 1^a Commissione e il senatore Scamarcio per la 2^a Commissione.

S A P O R I T O, *relatore alle Commissioni*. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, il disegno di legge n. 1268, recante: « Provvidenze per i magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare, dei Tribunali amministrativi regionali e per gli avvocati e procuratori dello Stato », viene incontro alle perplessità sollevate da chi parla e da altri colleghi in ordine alle disposizioni del disegno di legge n. 1261, recentemente approvato da queste stesse Commissioni riunite, che ha previsto la corresponsione di una speciale indennità di servizio di lire 4.400.000 annue in favore dei soli magistrati ordinari. Con l'articolo 1, infatti, si estende tale indennità alle altre magistrature, riaffermando, così, il principio, ormai consolidato dal legislatore, della equiparazione retributiva di tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario, nonchè dell'Avvocatura dello Stato, a parità di qualifica e di anzianità. Trattasi, ovviamente, di un'indennità speciale non pensionabile che ha la medesima decorrenza e viene riconosciuta alle stesse condizioni previste per i magistrati ordinari.

Avendo l'indennità speciale una finalità perequativa ed incentivante, sia pure in attesa di una riforma organica di tutta la materia, sembra indubbiamente punitiva la disposizione del secondo comma dell'articolo 1, che per i magistrati della Corte dei conti dispone che tale indennità speciale assorba le somme percepite in applicazione dell'articolo 10, ultimo comma, della legge n. 1345 del 20 dicembre 1961, la quale prevedeva, in occasione del nuovo ordinamento del personale dei magistrati della Corte dei conti, la inclusione dei referendari e dei sostituti procuratori nella qualifica di primo referendario.

Le perplessità sul mantenimento di tale disposizione derivano dal fatto che si anticipano in questa sede valutazioni che sarebbe più opportuno svolgere in sede di un esame più organico dell'intero regime delle anzianità pregresse dei magistrati della Corte dei conti, in un quadro di ricerca, in ogni caso, di strumenti intesi a non mortificare ma a valorizzare la loro professionalità. Al momento la disposizione, se mantenuta, comporterebbe una inspiegabile penalizzazione per una sola categoria di magistrati e, sotto il profilo costituzionale, potrebbe far configurare una discriminazione, con conseguente conflittualità tra magistrature.

Per questi motivi il relatore auspica la soppressione del secondo comma dell'articolo 1, accompagnata, eventualmente, dalla presentazione di un ordine del giorno con cui si impegni il Governo a predisporre entro pochi mesi un disegno di legge delega che tenga conto delle proposte di legge già all'esame del Parlamento, per provvedere con criteri di equità e di equilibrio comparativo ad un riesame globale delle diverse disposizioni ed addivenire ad un regime di omogeneizzazione di tutte le anzianità pregresse; ciò anche con riferimento ad una organica revisione delle progressioni economiche e di carriera, cui sono connessi riflessi economici tra tutte le magistrature.

Il relatore — se venisse accettato dalle Commissioni riunite il punto di vista espresso e si ritenessero fondate le necessità sollevate — si riserva di presentare eventuali emendamenti subordinati, rivolti, comunque, a raggiungere gli obiettivi segnalati, sempre che, ripeto, la proposta di soppressione del secondo comma dell'articolo 1 trovasse qualche difficoltà ad essere accolta dagli onorevoli senatori e dal Governo.

L'estensione dell'indennità di trasferimento di ufficio, già previsto per i magistrati ordinari, alle restanti magistrature considerate nel disegno di legge in discussione, si pone in direzione del rispetto del principio dell'equiparazione retributiva per tutte le categorie.

Sotto il profilo costituzionale, sembra opportuno riproporre anche per tale disposi-

zione la formula della provvisorietà della normativa in parola, in attesa dell'approvazione di una nuova disciplina organica del trattamento economico di tutto il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, soprattutto per superare lo scoglio della regola della onnicomprensività, come d'altra parte viene proposto da un emendamento governativo; è altresì accoglibile, ai fini di meglio conseguire la equiparazione tra tutte le magistrature, l'ulteriore proposta emendativa del Governo tendente a sottoporre anche l'indennità istituita ai sensi del provvedimento in discussione ai meccanismi di adeguamento previsti per i magistrati ordinari.

Quanto al disegno di legge n. 520, d'iniziativa dei senatori Rosi ed altri, ritengo che le disposizioni proposte possano essere facilmente assorbite dal provvedimento governativo per quanto riguarda il trattamento economico dei magistrati ed avvocati dello Stato in attività di servizio.

Le ulteriori disposizioni, quella dell'estensione del beneficio dell'esenzione dall'imposta dell'indennità di buonuscita ai sensi dell'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e l'altra — più rilevante — dell'estensione degli aumenti retributivi tabellari anche ai magistrati e avvocati e procuratori dello Stato in pensione, le reputo degne di attenzione e meritevoli di essere esaminate con la necessaria prontezza. Tuttavia, mentre la prima disposizione non dovrebbe dar luogo ad alcun onere a carico dello Stato, ma solo a minori entrate, e potrebbe pertanto trovare accoglimento in questa sede, l'altra dovrebbe essere stralciata e rinviata all'esame della Commissione bilancio per avere l'indicazione della relativa copertura ed essere poi, insieme alla prima, in tempi brevi esaminata ed approvata.

S C A M A R C I O, *relatore alle Commissioni*. Onorevoli senatori, il disegno di legge d'iniziativa governativa si propone lo scopo, recependo d'altronde l'indirizzo già enunciato nell'ordine del giorno dei senatori Vitalone ed altri, accolto dal Governo come raccomandazione nel corso dell'approvazione del disegno di legge n. 1261 nella sedu-

ta delle Commissioni affari costituzionali e giustizia del 22 gennaio scorso, di estendere anche ai magistrati militari, del Consiglio di Stato, dei Tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti e dell'Avvocatura dello Stato, la speciale indennità di servizio prevista per i soli magistrati ordinari.

Ciò al fine di non turbare il complessivo equilibrio tra le varie magistrature, con evidenti ripercussioni sulla stessa dinamica dei reclutamenti e delle permanenze in servizio per le magistrature che venissero a trovarsi in posizione economica deteriore rispetto ai parametri di rapporto esistenti.

In questa stessa prospettiva, la disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge n. 1268, prevede il riassorbimento nella nuova indennità delle somme eventualmente percepite in applicazione dell'articolo 10, ultimo comma, della legge n. 1345 del 20 dicembre 1961, (la quale prevedeva, in occasione del nuovo ordinamento del personale di magistratura della Corte dei conti, l'iscrizione dei referendari e dei sostituti procuratori della Corte nella qualifica di primo referendario). Al riguardo non si può, comunque, non rilevare la difficoltà di introdurre una siffatta disposizione senza prima vagliarne interamente gli effetti.

Sui due emendamenti preannunciati dal Governo, il relatore esprime parere favorevole.

Sul primo, in quanto evidenzia la provvisorietà della introduzione della nuova indennità, che si pone sotto tale profilo in contrasto col principio della onnicomprensività del trattamento economico fissato dall'articolo 17 della legge n. 97 del 1979.

Sul secondo, in quanto si estende, in quella prospettiva di equilibrio cui si è accennato, l'indicizzazione della indennità, introdotta per i magistrati ordinari in sede di approvazione del disegno di legge n. 1261, anche agli appartenenti alle altre magistrature. Infine, mi sembra accoglibile l'emendamento del senatore Vitalone, assorbente rispetto a quello dei senatori Marchio e Filetti, sull'estensione degli incrementi retributivi al personale in quiescenza.

PRESIDENTE. Ringrazio i due relatori e dichiaro aperta la discussione generale.

BONIFACIO. Siamo purtroppo costretti, nell'esaminare i disegni di legge sottoposti, a ripetere alcune considerazioni svolte durante la discussione generale sul disegno di legge relativo alla magistratura ordinaria.

In primo luogo, cioè, dobbiamo esprimere un senso di amarezza profonda per il fatto che solo a provvedimenti di carattere economico si dà priorità ed urgenza, mentre altri, di ben più alto significato per gli interessi della collettività, subiscono continue battute d'arresto. Dicevamo per i magistrati ordinari che sappiamo tutti come si pongano gravi problemi di riforma dell'ordinamento giudiziario e del modo di essere della giustizia: dobbiamo qui ribadirlo per quanto riguarda i magistrati contemplati nei provvedimenti oggi in esame.

Ricordo che non molti mesi fa, al Senato, è stata approvata una riforma dell'organizzazione della giustizia amministrativa, che ha cercato di correggere alcune situazioni contemplate nella legge del 1971, la quale ha fatto sorgere forti dubbi sulla legittimità costituzionale della posizione che la legge attribuisce ai tribunali amministrativi regionali. Oggi non abbiamo visto quella questione tradursi in un preciso atteggiamento della Camera, tale da consentirci di riesaminare il problema, nè in un deliberato che, comunque, rispondesse alle esigenze non dei magistrati, dei tribunali amministrativi ed ordinari, ma dell'intero paese, dovendo noi partire dal presupposto che quanto più si allarga l'intervento dello Stato tanto più bisogna predisporre strumenti adeguati alla tutela delle situazioni soggettive dei cittadini, oggi vanificata dalla impossibilità di ottenere giustizia dai tribunali, sovraccarichi di lavoro, e rispondenti ad un minimo organizzativo che ormai i tempi hanno superato.

Quanto alla Corte dei conti, aspettiamo che il Governo presenti al Senato il disegno di legge che ne modifica profondamente le funzioni, senza dimenticare che esisto-

no altri provvedimenti, di cui è investito l'altro ramo del Parlamento, riguardanti la complessiva organizzazione di questa importante istituzione contabile.

E infine, signor Presidente, sono ormai anni che si aspetta la riforma della giustizia militare che è stata oggetto di richieste referendarie e di molti dubbi di legittimità costituzionale, specie per gli adempimenti di obbligo specifico che la Costituzione trenta anni fa, e più di trenta anni fa, poneva. Questa è l'amarezza che ci proviene dal constatare come solo questo tipo di provvedimenti riesce a farsi spazio e ad ottenere una considerazione di urgenza da parte del Parlamento. Non dimenticheremo mai il penultimo provvedimento per la magistratura che fu varato dal Parlamento alla vigilia del suo scioglimento, quando già si sapeva che sarebbe stato sciolto. Anche per la magistratura ordinaria fu operato uno stralcio rispetto ad una prima parte di quel disegno di legge che come Ministro avevo presentato e che incideva profondamente sul modo di essere della stessa magistratura. Anche questa parte stralcio, purtroppo, non è più tornata all'esame del Senato; molto spesso certi provvedimenti, che pure suscitano grandissime speranze, servono soltanto ad arricchire gli archivi della Camera dei deputati e del Senato.

Fatta questa premessa, non posso che esprimere un atteggiamento favorevole di fronte al disegno di legge n. 1268. Anzi, quanti di noi in occasione dell'esame del disegno di legge sulla magistratura ordinaria sollevarono fondati e gravi dubbi di legittimità costituzionale su una normativa che, facendo riferimento alla specificità delle funzioni giurisdizionali, riguardava soltanto la magistratura ordinaria, oggi si dichiarano soddisfatti. Il Governo esplicitamente dice ora che una norma limitata soltanto ai magistrati ordinari si colloca in posizione di palese violazione almeno di due principi costituzionali, ma non è che il Governo sia stato estraneo a quella normativa che riguardava i magistrati ordinari. Forse sarebbe stato preferibile che se lacune costituzionali c'erano, fossero colmate attraverso un emendamento integrativo di quel disegno di legge. Nessuno di noi comprende infatti per-

chè sia stato necessario ricorrere ad una nuova iniziativa legislativa, mentre in quella sede, con maggiore rapidità e anche facendo crollare le tensioni che si erano determinate, avremmo raggiunto un buon risultato. Ma su un punto del disegno di legge mi voglio particolarmente soffermare. Ed è il secondo comma dell'articolo 1 che vale la pena di essere letto per capirne il significato: « Ai magistrati della Corte dei conti l'indennità di cui al comma precedente è corrisposta in misura pari alla differenza tra la somma di lire 4.400.000 e quanto da ciascuno di essi eventualmente percepito in applicazione dell'articolo 10, ultimo comma, della legge 20 dicembre 1961, n. 1345,... ». Qui sorgono veramente fondatissime perplessità, innanzitutto sul meccanismo che è stato scelto o viene comunque proposto per realizzare un principio potremmo dire di perequazione. In primo luogo, infatti, vi è una assoluta diversità di fondamento giuridico e di regime giuridico fra le conseguenze che derivano dall'applicazione dell'articolo 10 della legge n. 1345, che incide sul modo col quale si forma la retribuzione del magistrato, e la natura giuridica di questa indennità che invece consideriamo avulsa dalla vera e propria retribuzione. Per di più non riesco a capire, come interprete, che cosa significa questa compensazione a lire 4.400.000. È una compensazione che riguarda solo il passato? Cioè fino all'entrata in vigore di questo provvedimento di legge o coinvolge invece il futuro? Il fatto è che si è scelto uno strumento che devo giudicare onestamente del tutto aberrante. Perché se il Governo fosse partito dal presupposto che l'applicazione di questo articolo 10 della legge n. 1345 avrebbe riequilibrato economicamente tutto il personale della magistratura, la via maestra era un'altra: quella di dare una interpretazione autentica del significato di queste norme; se si dubitasse della validità delle argomentazioni della Corte dei conti bisognerebbe abrogare l'articolo 10 della legge n. 1345. Invece, ci viene proposto un mostro giuridico che in nessun modo può essere accettato nè in questa sede nè fuori di questa sede anche perchè molto spesso i mostri giuridici si risolvono in grossi ri-

schì di legittimità costituzionale. Anche per il modo come questa norma è stata costruita, tutto suona quasi come un atteggiamento punitivo. Dobbiamo parlare con estrema franchezza sull'argomento e mi pare che, anche sotto questo profilo, la norma si presenti inaccettabile. Ho avuto modo di leggere gli atti giurisdizionali che hanno dato luogo all'applicazione della legge n. 1345 e, per la verità, in quei ragionamenti non trovo alcunchè di aberrante; una reazione alla legge è dunque una reazione al modo col quale la Corte dei conti ha esercitato il suo potere. Ognuno di noi può avere le più varie opinioni su quella che è la giurisdizione domestica, però teniamo ben presente che nel nostro ordinamento la giurisdizione domestica non appartiene solo alla Corte dei conti. Ci sono ben altri organismi che pesantemente la esercitano: sarebbe preferibile un sistema che per tutti cancellasse questo tipo di giurisdizione, ma trovo addirittura improvvido che la Corte si esprima in un testo di legge sulla giurisdizione domestica che essa stessa esercita. Se poi noi volessimo fare un discorso più sostanziale e cercare di vedere davvero le basi di partenza delle varie categorie contemplate in questo e in altri disegni di legge, il nostro esame dovrebbe essere molto più ampio. Credo dovrebbe coinvolgere anche l'Avvocatura dello Stato e gli effetti di carattere economico che derivano dall'approvazione di determinate norme.

Non vorrei essere più duro di quanto sia stato fino a questo momento, ma il complesso di considerazioni svolte mi porta a presentare un emendamento soppressivo del secondo comma dell'articolo 1 non potendosi, se le cose che ho detto sono ragionevoli, neppure giustificare quelle ipotesi subordinatale alle quali mi pare il relatore accennasse. Del resto il legislatore stesso, per quello che è scritto nella legge che riguarda i magistrati, se ho colto bene un certo emendamento, parte dal presupposto che ci dovrà essere una fase nella quale il problema economico della magistratura dovrà essere rivisto su una base di razionalità. Se così è, allora si aggiunge un ulteriore motivo per proporre la soppressione del se-

COMMISSIONI RIUNITE 1^a E 2^a3^o RESOCONTO STEN. (3 febbraio 1981)

condo comma dell'articolo 1 e per rinviare questo problema ad un esame comparativo di tutte le questioni che sull'argomento verranno in discussione. In questo modo noi possiamo essere certi di fare giustizia.

VITALONE. Prendo atto di quanto hanno detto i relatori in ordine alla fondatezza delle istanze sottese agli emendamenti che, con altri colleghi del Gruppo democratico cristiano, abbiamo presentato e che mi sembra trovino una sostanziale sintonia con gli emendamenti proposti dal senatore Marchio. Mi permetto dunque di insistere perchè siano tempestivamente soddisfatte le istanze di tanti pensionati, davvero meritevoli di rispetto e di considerazione e di sottoporre all'attenzione dei colleghi alcune riflessioni che, a mio avviso, possono chiarire il problema. Attualmente, in virtù di quanto disposto anche recentemente dalla legge 2 aprile 1979, n. 97, le promozioni dei magistrati ordinari, amministrativi, militari e degli avvocati dello Stato maturano nei seguenti periodi di tempo. I magistrati ordinari maturano la promozione a giudici di tribunale appena due anni dopo la nomina ad uditori giudiziari; i magistrati d'appello dopo quattordici anni; i magistrati di Cassazione dopo sette anni ancora; i magistrati di Cassazione con funzioni direttive dopo otto anni da quest'ultima promozione. Così, in definitiva, si perviene, se non si demerita, alle funzioni direttive superiori (ex grado terzo) al compimento del trentunesimo anno dell'ingresso in carriera. Tale termine è stato abbreviato e ridotto a ventotto anni per i magistrati in servizio al 1° gennaio 1979, e ciò a causa dell'anticipazione al limite degli effetti giuridici in relazione a quanto disposto dall'articolo 2 della citata legge n. 97 del 1979.

Ora questa complessa e nuova normativa, accompagnata da un massiccio, anche per molti aspetti del tutto inadeguato, aumento del trattamento economico nelle singole qualifiche decorrente dal 1° gennaio 1979, è servito ai magistrati in servizio a questa data, con esclusione quindi di tutti coloro che sono cessati anteriormente dal servizio, sia pure per pochi secondi di tempo, ed ha determinato in via generale delle

conseguenze che a me sembrano per molti aspetti inique e devono essere corrette specie nei confronti dei più anziani magistrati. Credo che abbiamo avuto occasione di vedere anche qui negli uffici del Senato magistrati ultraottuagenari i quali sollecitavano, direi anche con una venatura di amaro umorismo, la considerazione di queste istanze. Si tratta di magistrati che hanno svolto una delicatissima funzione e che, oggi, a parità di anzianità di servizio e con qualunque qualifica, si vedono fortemente penalizzati sino a trovarsi in una situazione in relazione alla quale io enuncerò delle cifre che mi sembrano estremamente significative. Ad esempio, nel raffronto tra i magistrati cessati dal servizio prima del 31 dicembre 1978 e quelli cessati dal servizio a decorrere dal 1° gennaio 1979, vi sono questi divari: l'ex grado IV, vice consigliere di Cassazione, percepisce uno stipendio annuo di lire 11.838.000, mentre i magistrati dell'altra classe, pure essi in collocamento di quiescenza, giungono a percepire lire 16.315.000 (vi è, quindi, un divario di circa 5 milioni); l'ex grado II, presidente aggiunto della Cassazione, che è cessato dal servizio antecedentemente al dicembre 1978, percepisce lire 16.259.000, mentre l'ex grado II cessato dal servizio a decorrere dal 1° gennaio 1979 percepisce lire 21.087.500.

Credo che questa grave sperequazione non può essere superata con gli adeguamenti previsti dalla legge 29 aprile 1976, perchè, in base al congegno da essa stabilito, la determinazione annuale dell'indice di incremento della retribuzione da applicarsi sulle pensioni non potrà mai recuperare quelle erosioni che si sono verificate nel tempo per restituire a dignità effettivamente retributiva il trattamento pensionistico. La verità, io ritengo, è che tale situazione, probabilmente non isolata nell'ambito del pubblico impiego, nei confronti della magistratura ha talune sue punte di esasperazione discendenti anche dal particolare *status* giuridico ed economico in cui versano i magistrati e che, secondo il mio modesto avviso, non può equipararsi alle situazioni ricorrenti nel pubblico impiego. Situazioni che ben considerò il legislatore quando attribuì per la prima volta alla magistratura uno *status*

differenziato con la cosiddetta legge Piccioni. L'articolo 11 della citata legge si esprime in termini assai chiari: « Il trattamento di pensione derivante dalla applicazione della presente legge è esteso ai magistrati cessati dal servizio prima della data di decorrenza dei nuovi stipendi di cui alle allegate tabelle A e D, nonchè alle loro famiglie, con effetto dalla stessa data di decorrenza dei nuovi stipendi ».

Se volessimo fare un'ulteriore considerazione rispetto ad un'altra categoria di magistrati, pure essi collocati in trattamento di quiescenza, verificheremmo un'altra singolare anomalia, cioè quella dei magistrati ex combattenti per i quali la legge n. 336 che li concerneva non aveva, all'evidenza, alcun obiettivo punitivo. In realtà, punitiva si è rilevata quella legge nella sua pratica applicazione perchè i sostanziali miglioramenti economici e di carriera, che si risolvevano poi con l'attribuzione di scatti economici anticipati e con la concessione della qualifica superiore all'atto del congedo, nella pratica attuazione venivano vanificati con l'imposizione dei turni di esodo per quei magistrati che avevano avanzato domanda di voler usufruire dei suddetti benefici. E più grave danno è capitato anche ai magistrati ex combattenti i quali, pur di non essere costretti a lasciare il servizio, non presentarono domanda e prolungarono la loro attività fino al 31 dicembre 1978, rinunciando così alla maggiorazione che derivava dai cosiddetti sette anni di buonuscita o dalla maggiorazione degli scatti di anzianità. Da ciò è derivato per tutti questi magistrati un danno assai grave, che solo in parte può essere ricondotto alla loro volontà, ma che, in misura prevalente — mi sembra — deve essere ricondotto al meccanismo della legge n. 336.

Sempre parlando per esempi, dirò che si sono create situazioni paradossali: un magistrato di Cassazione promosso alle funzioni direttive superiori finisce per percepire uno stipendio corrispondente a quello del magistrato appena nominato consigliere di Cassazione — con due salti, quindi, nell'articolazione per gradi —.

Per quanto concerne le possibili obiezioni, credo che non vi sia molto da in-

sistere per capire come il trattamento pensionistico dei magistrati abbia una sua sostanziale autonomia dettata già dalla legge che ho ricordato, ripetuta nella legge 16 dicembre 1961, n. 1308, e nel decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 1970, n. 1080; provvedimenti normativi che, in occasione di ogni variazione al trattamento economico assegnato ai magistrati in servizio, si sono dati carico di provvedere all'adeguamento automatico dei trattamenti di pensione.

Su questo punto mi è di conforto la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, nonostante che ancora siano pendenti, mi pare, molti giudizi volti ad ottenere l'estensione di un riconoscimento da caso a caso. Tale autonomia di trattamento fu avvertita dal Governo anche in occasione della presentazione del disegno di legge n. 1296 dell'onorevole Scotti sulla riforma del sistema pensionistico. L'articolo 19 di tale disegno di legge, infatti, tiene ferma per i magistrati ordinari e per gli avvocati e procuratori dello Stato in pensione la normativa per essi vigente.

Una seconda obiezione, alla quale io credo di poter fornire una risposta, è quella che concerne il sospetto che, attraverso un reale adeguamento dei trattamenti di quiescenza, si finisca per incentivare una sorta di esodo dalla magistratura. Io credo che questo non sia un fenomeno da prendere in particolare considerazione, dal momento che dalle rilevazioni che sono state eseguite presso le varie magistrature è risultato che l'esodo, nell'ultimo quinquennio, è stato limitato a casi del tutto sporadici, comunque destinati a restare isolati perchè collegati a situazioni non ripetibili. Presso il Ministero di grazia e giustizia, fatta eccezione per quel periodo di tempo in cui si sono innescati procedimenti destinati a far usufruire delle particolari agevolazioni concesse agli ex combattenti (agevolazioni che ormai hanno esaurito il loro ciclo perchè derivanti da leggi temporali), i collocamenti a riposo su domanda si sono mantenuti assolutamente nei limiti della normalità, tant'è che in un ruolo di più di 6.000 unità non si sono formate delle vacanze straordinarie e, te-

nuto anche conto delle spiegazioni, per qualche aspetto singolare, che sono state fornite in ordine all'aumento dell'organico previsto dalla legge n. 1261, non si è fatto ricorso a nessun altro provvedimento straordinario, in considerazione proprio del fatto che queste mancanze sono fisiologicamente prevedibili, direi, nel ruolo della magistratura; non vi è stato alcun avvenimento sintomatico di una defezione dall'ordine giudiziario. Dai magistrati ordinari, semmai, si può dire che si è avuto un esodo con particolare riferimento ai giovani, i quali hanno preferito rivolgersi ad altre scelte quali quella del notaio, che è una libera professione per alcuni aspetti più incentivante, soprattutto forse sul piano economico. Charamente non si è trattato di un esodo determinato da situazioni di privilegio nel trattamento retributivo, bensì da altro tipo di scelte.

**Presidenza del Presidente
della 2^a Commissione DE CAROLIS**

(Segue V I T A L O N E). Al limite, semmai fosse sospettabile che l'adeguamento pensionistico potesse in qualche misura costituire una ragione di stimolo e quindi un'occasione per creare delle situazioni di disagio nella copertura degli organici, sarebbe sufficiente scoraggiare questa tentazione disponendo che la riliquidazione delle pensioni viene limitata soltanto a coloro che vengono collocati a riposo per il raggiungimento del limite di età.

Per queste ragioni mi permetto di raccomandare alle Commissioni riunite l'accoglimento dell'emendamento che è stato già presentato.

T R O P E A N O . Signor Presidente, vorrei prima di tutto sgomberare il terreno dal problema relativo al disegno di legge n. 520, per la parte che particolarmente attiene al trattamento previdenziale dei magistrati.

Credo che le considerazioni finora esposte siano oltremodo valide, però mi pare che proprio la complessità dei problemi che emergono dal dibattito che abbiamo già avviato in questa sede sia tale da indurci

ad una ulteriore riflessione. Non credo che in modo così affrettato possiamo pervenire, in sede di esame del provvedimento n. 1268, in contestualità anche con l'approvazione delle altre norme che riguardano la estensione di questi benefici ai pensionati, alla modificazione sostanziale del trattamento previdenziale. Credo che sia un problema attuale, che deve essere presente a tutti noi, ma che deve essere affrontato con molta serietà e non in modo così frettoloso, da portarci, forse, alla emanazione di disposizioni che sarebbero contestate nel giorno stesso della loro emanazione.

Detto questo, voglio passare invece ad esaminare l'altro provvedimento e voglio partire da una premessa; è indubbio che, quando ci siamo accinti ad esaminare il problema dell'adeguamento retributivo dei magistrati ordinari, lo abbiamo fatto in relazione alla particolarità della situazione nella quale la magistratura ordinaria era venuta a trovarsi nel nostro paese.

Sarebbe sbagliato, a mio giudizio, non tenere conto degli elementi che ci hanno portato, già all'indomani stesso dell'approvazione della legge dell'aprile 1979, a riflettere sulla esigenza di un'ulteriore revisione del trattamento retributivo dei magistrati ordinari, e che, particolarmente nel corso degli ultimi due anni (per gli avvenimenti che si sono registrati nel nostro paese, per il fatto che la magistratura ordinaria è stata al centro di vicende drammatiche, per la necessità di intervenire anche con misure che consentissero di dare una serenità maggiore ai magistrati chiamati ad assolvere uffici delicatissimi nella particolare situazione del paese) ci hanno indotto ad esaminare specificamente la posizione dei magistrati ordinari.

Dico questo perchè vorrei ricordare che intorno a questa indennità, che poi è stata definita indennità speciale in relazione alle funzioni espletate dai magistrati, eccetera, si è discusso per mesi e mesi. Si era ventilato addirittura il ripristino della vecchia indennità di toga, che i magistrati avevano percepito per anni e che poi era stata abbandonata. Si erano prospettati emolumenti di tipo diverso da quelli proposti dal Ministero di grazia e giustizia, che addirittura prevedeva lo stanziamento di un fondo da

ripartire poi in un modo abbastanza strano tra magistrati ordinari nel loro complesso. Si era parlato anche di una indennità di rischio e non si era esitato a considerare l'opportunità di concedere questa indennità soltanto ad una parte dei magistrati, cioè soltanto a coloro che in relazione alle funzioni che venivano chiamati ad espletare erano particolarmente esposti ai rischi che consideravamo

Dico queste cose perchè credo che, nel momento in cui abbiamo affrontato questo tema, da nessuno era stata prospettata l'estensione di questa indennità, comunque denominata, al resto della magistratura (amministrativa, della Corte dei conti, della Avvocatura dello Stato). Nel momento in cui questa indennità è stata definita è sorta immediatamente la richiesta, legittima sotto certi aspetti, dell'estensione dell'indennità stessa a tutto il resto della magistratura.

Voglio rilevare subito che mi è sembrato strano che, mentre nel disegno di legge che riguardava la magistratura ordinaria l'indennità veniva istituita e corrisposta fino all'approvazione di una nuova disciplina di trattamento economico del personale di cui alla legge del 1979, cioè di tutte le magistrature e dell'Avvocatura dello Stato, nel disegno di legge apprestato dal Governo non veniva più riproposta questa premessa. Vero è che oggi ciò si ripropone attraverso un emendamento; mentre tuttavia per i magistrati ordinari, che pure avevano visto attribuirsi questa indennità attraverso il travaglio di otto-dieci mesi, si è posta una condizione determinata, nel senso che questa indennità dovrebbe essere corrisposta fino ad una revisione complessiva della retribuzione da dare alla magistratura, sembra invece che la prospettata estensione dell'indennità ai giudici amministrativi e all'Avvocatura dello Stato avvenga indipendentemente dall'emanazione di nuove norme sul trattamento economico dei magistrati costituendo così un ulteriore privilegio nei confronti di alcune magistrature.

Oggi, ripeto, mi pare che il Governo con un emendamento voglia correggere il tiro, inserendo un « cappello » all'articolo 2, e credo che ciò sia quanto mai indispensabile.

Però, siccome è venuta fuori, nel corso del dibattito, la proposta di soppressione

della seconda parte dell'articolo 1, cioè di quella parte che prevede la compensazione tra l'indennità speciale che verrebbe così corrisposta e le maggiori retribuzioni che invece i magistrati della Corte dei conti percepirebbero in relazione soprattutto al computo delle anzianità pregresse, a mio giudizio la soppressione di questa norma non farebbe che riproporre ancora una volta la condizione sperequata del trattamento economico tra magistrati ordinari e magistrati della Corte dei conti. Cioè, si verrebbe a perpetuare una situazione di fatto, per il superamento della quale i magistrati ordinari avevano anche ripetutamente avanzato una serie di richieste. Vero è, si dice, che nell'attuale situazione noi non possiamo prescindere dal fatto che ormai è stato avviato un processo per il riconoscimento delle anzianità pregresse anche a tutta una serie di altre categorie, oltre a quella dei magistrati, e che quindi in questo momento incidere su una conquista dei magistrati della Corte dei conti, che si vedrebbero contestato, così, il frutto del computo delle anzianità pregresse, non sarebbe una cosa ben fatta. Però io dico che noi non possiamo, nel momento in cui estendiamo la corresponsione di questa indennità a tutto il resto della magistratura, non tener conto che la perpetuazione di una situazione sperequata potrebbe ancora una volta innescare quella spirale che ci porterebbe a rivendicazioni che si inseguono l'una con l'altra, perchè indubbiamente i magistrati ordinari potrebbero dirci, all'indomani dell'approvazione di questo disegno di legge: « Voi avete perpetuato la sperequazione, anzi avete aggravato sotto certi aspetti le sperequazioni esistenti tra noi ed altri magistrati, tra noi e l'Avvocatura dello Stato ». Alcuni magistrati mi hanno fatto rilevare che il presidente di una Corte di appello, con una anzianità elevatissima, percepisce da tre a quattrocentomila lire meno di un avvocato dello Stato; il che non può essere certo un fatto indicativo dell'attuazione del principio costituzionale, riaffermato nella legge Piccioni del 1951, sull'uguaglianza assoluta della retribuzione tra magistrati.

Non c'è dubbio che tutte queste cose pongono perplessità per quanto attiene all'estensione pura e semplice dell'indennità ai magi-

strati amministrativi e all'Avvocatura dello Stato, ma è anche vero che esiste questa riserva e questa previsione di valenza temporale dell'attribuzione di questa indennità in attesa dell'approvazione di una nuova disciplina del trattamento economico di tutto il personale della magistratura. Non era forse questo il momento, una volta approvato il provvedimento che riguardava i magistrati ordinari, per rivedere organicamente il trattamento retributivo delle magistrature nel loro complesso? Ci avrebbe certamente offerto la possibilità di superare ogni discriminazione attualmente esistente, ogni sperequazione attualmente registrata nel trattamento economico tra i diversi magistrati. Noi avevamo richiesto al Ministro, sia pure così, a quattr'occhi, al di fuori di una riunione che non si era potuta realizzare, di quantificarci le differenze di trattamento economico esistenti tra il magistrato ordinario, il magistrato della Corte dei conti, eccetera, perchè ci pare che attraverso l'estensione pura e semplice della norma così com'è, inclusa la seconda parte dell'articolo 1, forse ci sarebbero dei magistrati della Corte dei conti che non percepirebbero una lira, e ci sarebbero invece degli altri magistrati, anche della Corte dei conti, che si vedrebbero di gran lunga avvantaggiati rispetto ai magistrati ordinari. Cioè, non solo perpetueremmo una sperequazione che già esiste all'interno del trattamento economico tra il magistrato ordinario e i magistrati amministrativi, ma addirittura verremmo ad aprire un solco profondo, per quanto riguarda il trattamento economico, all'interno della categoria degli stessi magistrati amministrativi.

Ora, è chiaro che noi, per arrivare con serenità ad esprimere il nostro voto favorevole su un disegno di legge qual è quello che il Governo ci propone, avremmo anche bisogno di tutti questi elementi, perchè dovremmo pervenire ad una valutazione per sapere, insomma, fino a che punto questo provvedimento risponda a determinate esigenze, che poi unanimemente abbiamo riconosciuto.

Erano queste le cose che io volevo dire in questa fase del dibattito; informazioni, notizie e dati che mi saranno offerti dal rappresentante del Governo mi consentiranno poi di pervenire alla enucleazione del giudi-

zio definitivo del Gruppo comunista sul disegno di legge in esame.

MARCHIO. Signor Presidente, insisto sull'emendamento che ho voluto proporre unitamente al senatore Filetti e, ritenendo validissime le valutazioni già formulate dal collega Vitalone, mi permetterei di aggiungere che, originariamente, le disposizioni sul trattamento economico furono sollecitate dal sacrificio dei magistrati vittime del terrorismo (mi riferisco soprattutto agli ultimi due casi: Costa e Amato).

Ecco, io ritengo di dover aggiungere a quanto detto dal collega Vitalone che resterebbero vanificate tutte queste richieste; insomma, sarebbe una forma di « sciacallaggio ». Si propone un disegno di legge che stabilisce aumenti del trattamento economico sollecitati da quanto è successo alle vittime del terrorismo, e le prime ad essere sacrificate sarebbero proprio le vedove delle vittime del terrorismo, perchè le pensioni sarebbero bloccate al livello odierno. Io non so se possa portarsi avanti un discorso di tal genere senza tener presente questo elemento che ha stimolato Governo e Assemblee legislative ad adottare per i magistrati un trattamento economico migliorativo.

Con queste osservazioni insisto sull'emendamento da me presentato, ripeto, che tende ad estendere al personale in quiescenza i miglioramenti economici corrisposti al personale in servizio, poichè, se questi non venissero estesi ai pensionati ed ai superstiti, si rischierebbe di speculare proprio sui superstiti di quei magistrati che, con il loro sacrificio, hanno in qualche modo determinato i nuovi trattamenti economici.

DI LEMBO. Non occorre enfatizzare il terrorismo e dare giustificazione degli incrementi retributivi ai magistrati partendo da alcune condizioni che potremmo chiamare patologiche della nostra società. Invece, il discorso sulla retribuzione della magistratura deve rispondere alla esigenza che viene da una più qualificata domanda di giustizia da parte del paese; alla quale domanda di giustizia è necessario dare sempre risposte che presuppongono maggiore professionalità e quindi più affinata preparazione.

È a tutti noto che alla crescente proliferazione di leggi, peraltro sempre più complesse, corrisponde una sempre crescente complessità di problemi inerenti all'attività giudiziaria. Ciò contribuisce a determinare, a mio giudizio, una crisi che il terrorismo, con la carica emotiva che naturalmente porta con sé, ha posto solo in più chiara evidenza.

I problemi più complessi derivanti da norme più complicate postulano, come dicevo, maggiore professionalità e migliore preparazione giuridica dei magistrati, che si accompagna ad una diversa difficoltà di esercizio della loro funzione. Ciò rendeva ineludibile affrontare anche il problema della retribuzione economica.

Ma, detto questo, voglio aggiungere all'amarezza manifestata dal collega Bonifacio anche la mia: sembra quasi che i problemi della giustizia si risolvano soltanto rivedendo gli stipendi della magistratura con trattamenti economici migliorativi.

Abbiamo altri disegni di legge all'esame del Parlamento, all'esame della nostra Commissione, che non vanno avanti, perchè hanno sempre prevalenza i disegni di legge che trattano delle retribuzioni dei magistrati. C'è, come dicevo, maggiore richiesta di giustizia e di professionalità per la magistratura ordinaria, per la magistratura speciale; e quando si passa ad uno Stato sempre più democratico e si accetta che vi sia una maggior ingerenza della Pubblica amministrazione in ogni attività, è anche necessaria una riforma della giustizia amministrativa, come diceva il collega Bonifacio. Tutto ciò non può essere tuttavia risolto soltanto con adeguamenti di stipendi; adeguamenti di stipendi che pure sono necessari ma che allo stato non sono ancorati a nulla, se non ad una giustificazione che viene da uno stato patologico della nostra società prodotto dal terrorismo.

Detto questo, e considerato che ad una maggiore professionalità e ad una maggiore qualità di prestazione di lavoro deve corrispondere una proporzionale retribuzione secondo il precetto costituzionale, si giustificano questi accomodamenti di stipendio ed anche questa indennità, che è stata chiamata speciale indennità di servizio in relazione ad oneri incontrati dai magistrati nello svolgi-

mento della loro attività e che non poteva non essere estesa a tutta la magistratura, considerato che e per la Costituzione e per la famosa legge Piccioni si persegue l'obiettivo della unicità della magistratura e del trattamento economico (tenendo però conto che le magistrature non sono uguali non solo per l'attività svolta, ma anche per la difficoltà di accesso alle magistrature stesse: le magistrature amministrative, per esempio, pretendono un concorso di secondo grado, con diversa complessità).

È quindi un discorso che presenta diversi profili. Detto questo, vorrei passare al disegno di legge governativo al nostro esame. La legge 329 del 1951, più volte richiamata, prevede dei benefici economici. Già allora per l'accesso alle magistrature amministrative si richiedeva un concorso di secondo grado, e a sostegno di questo va aggiunto — principio ormai acquisito legislativamente — che l'anzianità è condizione di professionalità se solo si pensa al riconoscimento delle anzianità pregresse per i docenti e per i dipendenti civili dello Stato. Perciò non ritengo accettabile il meccanismo compensativo previsto per i magistrati della Corte dei conti. Questo infatti è un meccanismo che riguarda il trattamento economico stipendiale e non si riferisce ad una indennità di servizio non pensionabile. È necessario certo fare chiarezza nella retribuzione della magistratura nel suo complesso, e questa è una esigenza avvertita da tempo, tanto è vero che già sono all'esame del Parlamento disegni di legge che tendono a provvedere alla revisione globale dei diversi trattamenti economici allo scopo di perequare i trattamenti diversi. Tale scelta costituzionale dell'unità della funzione giurisdizionale, confermata anche dal legislatore da trenta anni, si fonda sulla equiparazione di tutte le magistrature e della Avvocatura dello Stato a parità di anzianità e di qualifica.

Ecco perchè concordo con quanto detto dai relatori e da alcuni colleghi. Il secondo comma dell'articolo 1 potrebbe sembrare punitivo nei confronti di una sola parte della magistratura, specie se si dovessero intravedere posizioni che possono essere considerate di privilegio. Dovremmo rivedere non solo gli stipendi ma ogni trattamento economico dei magistrati, del Consiglio di Stato e

degli avvocati dello Stato. Perciò la proposta di emendamento dei relatori mi trova consenziente, così come mi trova consenziente la proposta di approvare, subordinatamente, un ordine del giorno, cioè di rivedere tutto il trattamento economico e tutto il finanziamento a favore delle magistrature amministrative per arrivare, appunto, ad una equiparazione.

Per quanto riguarda il disegno di legge n. 520, debbo dire che quando ne affrontammo per la prima volta l'esame furono manifestate perplessità sulle disparità di trattamento che i meccanismi di adeguamento previsti potrebbero introdurre rispetto al restante ambito; in proposito, ripeto vennero avanzati dubbi anche dai senatori Cioce e Filetti. Io conosco il problema e so che vi è una diversa dinamica nella carriera dei magistrati, ma lo stesso discorso può essere fatto per tutto il pubblico impiego: vi è una dinamica diversa di progressione di carriera tanto è vero che, mentre, prima, dopo nove e undici anni si poteva partecipare al concorso per meriti distinti o per esami di idoneità per diventare direttore di sezione, oggi si diventa direttore di sezione dopo quattro anni e mezzo e si accede all'ultimo livello soltanto con il decorso del tempo. Tutto questo, tuttavia, non ha comportato l'adeguamento delle pensioni dei pubblici dipendenti ai trattamenti economici. La « dirigenza », nel 1972, per la parte relativa alla retribuzione, fu equiparata ad alcune fasce di magistrati. I dirigenti che sono in pensione non hanno però usufruito dei benefici del quaranta per cento di acconto che è stato dato sugli stipendi. Quindi vi è sempre una sperequazione, allo stato, tra trattamento economico e pensioni. In linea di principio quello che è stato detto è assolutamente valido e sono disposto a dividerlo e lo condivido; il problema, però, non riguarda soltanto una parte dei pubblici dipendenti, riguarda tutti i pubblici dipendenti. Dicevo poco fa ad un collega che mio padre, che faceva il capotreno e che è andato in pensione negli anni Cinquanta, adesso prende poco più di quattrocentomila lire al mese di pensione, compresa l'indennità integrativa speciale. Ed è questo uno stipendio che nelle ferrovie dello Stato non esiste più. Quindi questa sperequazione esiste ed il problema va affrontato,

ma possiamo affrontarlo soltanto per una parte dei dipendenti dello Stato? Credo che sia un problema che riguarda tutto il pubblico impiego, al limite tutti i lavoratori. Ecco perchè a questo proposito ho manifestato le mie perplessità, pur accettando in linea di principio l'emendamento presentato dai senatori Vitalone e Marchio.

Per quanto riguarda il fatto che noi commetteremmo dello « sciacallaggio » perchè andremmo contro le famiglie delle vittime di attività terroristiche, dico che questa è una esagerazione: di questi benefici non godrebbero le famiglie dei magistrati deceduti da poco. Forse, queste verrebbero penalizzate solo per gli ultimi adeguamenti, ma per adeguare due, tre o quattro pensioni non si può aprire un problema così vasto che certamente provocherebbe la reazione di tutti gli altri pubblici dipendenti. Questa è la valutazione che io ritengo debba essere presa in considerazione; è una valutazione che siamo costretti a fare, non disattendendo peraltro le legittime richieste, che sono valide e debbono essere comunque affrontate.

Detto questo, vorrei concludere dicendo che, se abbiamo approvato una precedente disposizione che prevedeva questa indennità speciale collegata non al rischio, ma agli oneri inerenti lo svolgimento della attività propria dei magistrati ordinari, dobbiamo fare la stessa cosa per i magistrati speciali.

Però, il Governo deve tener fede all'impegno assunto e deve cercare di rimettere ordine nelle carriere delle magistrature speciali, tenendo anche conto delle diverse posizioni, per evitare quello che diceva, anche se in termini diversi, il senatore Tropeano: che ci possa essere una spirale di richieste che non riuscirebbero mai a trovare una conclusione.

P R E S I D E N T E . Poichè non è stato ancora acquisito il parere della 5^a Commissione permanente sui disegni di legge in esame, propongo che il seguito della discussione sia rinviato a martedì prossimo. Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori terminano alle ore 13.