

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CUCINELLI e LEPRE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 DICEMBRE 1972

Norme sullo stato giuridico degli appartenenti alla magistratura

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che abbiamo l'onore di presentarvi è già stato presentato altre volte al Parlamento, ma la situazione politica italiana non ha consentito finora che divenisse legge dello Stato. Si tratta tuttavia di una riforma fondamentale per il funzionamento della giustizia nel nostro Paese. Una riforma che colpirebbe alla base e cancellerebbe per intero quella struttura dell'ordinamento giudiziario fascista che nella sua ossatura originaria è ancora in piedi con le conseguenze che ogni giorno, sempre più vivacemente e, purtroppo, inutilmente, le forze democratiche del Paese vanno denunciando.

Vi sono state, è vero, e particolarmente nell'ultimo decennio, alcune riforme che hanno in qualche modo iniziato un'opera di democratizzazione e al tempo stesso di liberalizzazione dalle preesistenti strutture gerarchico-verticistiche della giustizia. Ed un'altra riforma, attualmente al nostro esame, presso la Commissione giustizia del Senato, è prevista in un disegno di legge che, procedendo sulla stessa linea di una precedente riforma approvata dal Parlamento nel 1966 (legge n. 570), mira a smitizzare il grado gerarchico di magistrati di cassazione, così come la precedente riforma aveva smi-

tizzato il grado di magistrato di appello, nel senso che si vuole che il grado di magistrato di cassazione, come già quello di appello venga attribuito a tutti i magistrati che non abbiano demeritato.

Ma anche se, con la riforma già approvata e con quella attualmente all'esame di questo ramo del Parlamento, la carriera dei giudici si va liberando da quegli sbarramenti gerarchico-burocratici che ne facevano una delle più chiuse carriere dello Stato, alla mercè, un tempo, del Ministro e del suo *entourage* politico, resta pur sempre vero che i posti chiave della giustizia, quelli presso la Corte di cassazione e quelli direttivi delle corti, dei grandi tribunali, delle grandi procure e delle procure generali, vengono come un tempo, dal Ministro affidate oggi al Consiglio superiore della magistratura con ampia discrezionalità. E come un tempo dal Ministro, così oggi da un consiglio di indirizzo conservatore, quei posti sarebbero assegnati con la ponderata oculatezza imposta dall'esigenza di affidarsi quanto più saldamente e stabilmente possibile ad uomini che diano tranquilla sicurezza di non discostarsi dalle direttive politiche e socio-economiche di un *establishment* che paventa qualsiasi mutamento e consi-

dera con apprensione qualunque tentativo diretto ad assicurare al Paese un più democratico funzionamento della giustizia.

Gli effetti delle direttrici conservatrici, che in questi ultimi tempi si sono spesso trasformate in direttrici autoritarie in un clima di restaurazione e di repressione, sono sotto gli occhi di tutti, così come è visibile a tutti il modo in cui i tentativi che, per effetto della parziale liberalizzazione della loro carriera, fin qui raggiunta, alcuni singoli giudici hanno compiuti, sono stati, quasi senza eccezione, puntualmente vanificati dalle decisioni « superiori », quando non sono stati causa di provvedimenti autoritari repressivi.

Tutto ciò ha potuto accadere, e può accadere, appunto perchè è ancora in piedi, ed ancora sostanzialmente intatta e funzionante, quella struttura gerarchica che all'ordine giudiziario aveva imposto il fascismo, allo scopo, per l'appunto, di avere dei giudici al suo servizio e non al servizio della giustizia. Il fascismo non si contentava di avere le « sue » leggi: aveva anche bisogno di giudici che lungamente educati e piegati al conformismo, attraverso i meccanismi della gerarchia burocratica, interpretassero ed attuassero quelle leggi alla luce e in conformità della ideologia fascista.

Ma oggi è l'ideologia costituzionale che deve guidare i giudici nell'interpretazione delle leggi. È una considerazione che dovrebbe apparire elementare, ed è quello che fanno, o meglio tentano di fare, i giudici delle correnti democratiche della magistratura: è quello che i loro « superiori », avvalendosi dei poteri loro concessi dalle ancora esistenti strutture giudiziarie di tipo autoritario, tentano invece di impedire ad ogni costo, anche, quando occorre, ricorrendo alla repressione.

Orbene, dopo le prime riforme che hanno quanto meno consentito quei primi tentativi democratici; dopo quella, cui sopra si è accennato, che per iniziativa socialista e democristiana (n. 214 e n. 287) è attualmente all'esame del Senato altre due appaiono fondamentali, se l'opera di democratizzazione della giustizia deve essere portata seriamente a termine dalle più consa-

pevoli e più democratiche forze politiche del Paese.

La prima è stata già ripresentata all'approvazione del Parlamento (atto Camera numero 333), come già venne proposta nella scorsa legislatura dall'onorevole Cacciatore e da un gruppo di deputati della Democrazia cristiana. Essa è diretta a mutare il sistema elettorale per l'elezione dei componenti magistrati del Consiglio superiore della magistratura, sostituendo all'attuale sistema maggioritario, quello proporzionale, onde evitare che si verifichi quel che si è verificato nelle recenti elezioni di quell'organo, laddove la totalità dei seggi riservata ai magistrati, è andata per intero ad una corrente della magistratura con un suffragio del 37 per cento soltanto del corpo elettorale. La proposta mira ad ottenere, invece, che il supremo organo della magistratura sia proporzionalmente rappresentato dai vari gruppi, con la conseguenza di assicurare e mantenere viva una dialettica democratica in seno all'organo stesso, garantendo nel medesimo tempo la possibilità per i componenti « laici » del Consiglio, eletti dal Parlamento, di un utile inserimento in quella dialettica, dalla quale restano praticamente esclusi, una volta che i magistrati, cui, per disposto costituzionale, sono riservati i due terzi dei seggi del Consiglio (proporzione che una provvida successiva riforma costituzionale dovrebbe in futuro correggere) siano, come è accaduto questa volta, tutti di un solo gruppo, di un solo indirizzo ideologico, di un solo colore.

La seconda fondamentale riforma della quale parlavamo, è quello che qui presentiamo.

Come dicevamo in principio, essa è già stata presentata in precedenti legislature; nell'ultima fu presentata alla Camera (atto n. 2167) con le firme dei deputati Amadei, Musotto, Caldoro, Di Primio, Lepre, Ballardini, Zappa, Lezzi, Brandi, Frasca, di Nardo Raffaele, e mirava, si ripete, ad eliminare definitivamente tutto quello che ancora resta della struttura gerarchica data dal fascismo all'ordine giudiziario.

La proposta tende, infatti, a sopprimere del tutto, dopo il parziale svuotamento at-

tuato con le precedenti riforme, i « gradi » gerarchici della magistratura e per conseguenza le relative « promozioni » le quali presupponavano quelle « selezioni » che si prestano a mascherare l'arbitrarietà di determinate scelte. Mira così ad assicurare al Paese una sana giustizia amministrata da giudici messi al riparo delle spinte e dei condizionamenti determinati dalle ambizioni carrieristiche così come dei timori e delle soggezioni che la carriera stessa determina.

Aboliti gradi e promozioni, si prevede che soltanto l'anzianità complessiva di servizio, di maggiore o minor durata, oltre a determinare la misura della retribuzione dei giudici, dia loro la possibilità di chiedere l'assegnazione presso le Corti d'appello, o di cassazione o agli uffici direttivi, salvo che, per il posto richiesto, esistano specifici motivi contrari ad obiettivi interessi del servizio.

Al tempo stesso, la proposta prevede che le funzioni direttive negli uffici più importanti siano affidate temporaneamente per un periodo di tre anni non immediatamente rinnovabile, e quelle di giudice di Cassazione siano anche esse temporanee e non immediatamente rinnovabili, per periodi di cinque anni.

Con ci si vuole eliminare il pericolo che le più importanti funzioni giudiziarie, dalle quali è condizionato l'indirizzo di tutto il

funzionamento della Giustizia, diano luogo al formarsi di centri di potere personale cui la stabilità e la inamovibilità dei preposti offrono la possibilità di trasformarle in « mandarinati ». Si vuole eliminare, cioè, il pericolo che i grandi capi della Magistratura, in virtù di una loro stabile investitura, soccombano alla tentazione di trasformarsi in « boss » della Giustizia.

D'altra parte la proposta prevede che anche i Magistrati, liberati dalle pastoie della loro carriera, siano peraltro sottoposti ad un effettivo e serio controllo onde assicurare che — a parte i provvedimenti disciplinari diretti ad allontanare dal servizio, senza inammissibili pietismi, chi abbia disonestamente amministrato giustizia — vengano dispensati dal servizio coloro che, per malattia o altra causa (da accertarsi obiettivamente e con le stesse garanzie previste per i procedimenti disciplinari) non risultino più idonei all'esercizio delle funzioni giudiziarie.

Noi confidiamo, onorevoli senatori, che il presente disegno di legge incontri il vostro favore nella convinzione che la sua approvazione contribuirebbe potentemente ad assicurare al Paese una magistratura democraticamente ordinata, in grado di amministrare una più sana e celere giustizia a garanzia dei diritti e delle libertà di tutti i cittadini.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Le funzioni di pretore, giudice di tribunale e sostituto procuratore della Repubblica sono attribuite dal Consiglio superiore della magistratura agli uditori che, terminato il periodo di tirocinio, ottengono giudizio favorevole del Consiglio superiore, sentito il parere del Consiglio giudiziario. Le funzioni suddette possono essere altresì attribuite, secondo i criteri stabiliti dal secondo comma dell'articolo 3 a qualunque magistrato che ne faccia domanda.

Le funzioni di giudice di appello e di cassazione, sono attribuite, secondo il criterio stabilito dal secondo comma dell'articolo 3, ai magistrati che ne fanno domanda e che hanno una anzianità di almeno dieci anni di servizio effettivo, escluso il periodo di uditorato.

Le funzioni di presidente di sezione nei tribunali, nelle corti d'appello e nella Corte di cassazione sono esercitate dal più anziano dei magistrati che ne fanno parte.

Le funzioni di presidente e procuratore della Repubblica presso i tribunali, le corti d'appello e la Corte di cassazione sono attribuite, secondo i criteri stabiliti dal secondo comma dell'articolo 3, ai magistrati che ne fanno domanda ed hanno un'anzianità di almeno venti anni di servizio effettivo escluso il periodo di uditorato.

Art. 2.

Le funzioni di giudice presso la Corte di cassazione, anche per coloro nominati ai sensi del terzo comma dell'articolo 106 della Costituzione, sono conferite, per la durata di un quinquennio e non sono immediatamente rinnovabili.

Le funzioni di presidente e procuratore della Repubblica presso i tribunali con più di cinque sezioni, le corti di appello e la Corte di cassazione e le funzioni di dirigente nelle preture dove sono addetti non meno

di dieci giudici, sono conferite per la durata di un triennio e non sono immediatamente rinnovabili.

Art. 3.

L'anzianità dei magistrati è determinata dalla durata complessiva del loro servizio in magistratura, escluso il periodo di tirocinio. A parità di durata di servizio l'anzianità è determinata dall'età.

Se più magistrati chiedono di essere destinati ad un posto vacante, viene prescelto il più anziano, salvo che esistano specifici motivi contrari ad obiettivi interessi del servizio da valutarsi dal Consiglio superiore della magistratura, previo parere del Consiglio giudiziario.

Ove si debba procedere alla copertura di un posto vacante per il quale non vi sono domande di assegnazione, il Consiglio superiore può applicarvi d'ufficio, previa indennità e per un periodo massimo di un anno, non rinnovabile, il meno anziano dei magistrati in possesso dell'anzianità per la funzione di cui si tratta, sempre che non ostino contrari specifici motivi, da accertarsi come previsto nel comma precedente.

Art. 4.

Salvo i provvedimenti di dispensa dal servizio adottati per motivi disciplinari o a seguito di giudizio penale, il Consiglio superiore, previo parere del Consiglio giudiziario, osservate, per quanto applicabili, le norme che garantiscono la difesa dei magistrati sottoposti a procedimenti disciplinari, e a seguito dell'esame diretto dell'interessato, provvede a dispensare dal servizio i magistrati che per malattia o per altra causa risultano non più idonei all'esercizio delle funzioni. Se sussistono fondati motivi per ritenere che la perdita della idoneità suddetta non ha carattere definitivo, il Consiglio superiore può soprassedere dal pronunciare la dispensa e disporre la sospensione del magistrato dalle sue funzioni per un periodo che non può superare in ogni caso la durata complessiva di due anni.

Art. 5.

A tutti i magistrati, a parità di anzianità di servizio, e salvo le disposizioni concernenti l'aggiunta di famiglia, viene corrisposta la medesima retribuzione indipendentemente dalla funzione esercitata. Per gli incarichi direttivi è concessa una indennità di rappresentanza da imputarsi sui fondi per le spese d'ufficio e non al trattamento economico personale dei singoli magistrati.