

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

31° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 1° MARZO 1973

Presidenza del Presidente **BERTINELLI**

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE REDIGENTE

Seguito della discussione congiunta e rinvio:

« Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione » (214) (D'iniziativa dei senatori De Matteis ed altri);

« Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione e modifiche dell'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1 » (287) (D'iniziativa dei senatori Coppola ed altri);

« Modifiche dell'Ordinamento giudiziario per la nomina a magistrato di Cassazione e per il conferimento di uffici direttivi superiori » (851):

PRESIDENTE	Pag. 474, 475, 479 e <i>passim</i>
AGRIMI	483
COPPOLA	479, 482, 483
DE CAROLIS, <i>relatore alla Commissione</i>	483
DE MATTEIS	474, 475
FILETTI	476, 482

FOLLIERI	Pag. 475, 483
LISI	478
LUGNANO	477
MAROTTA	478, 483
PENNACCHINI, <i>sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i>	480, 483

La seduta ha inizio alle ore 17,45.

L I S I , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE REDIGENTE

Seguito della discussione congiunta e rinvio dei disegni di legge:

« Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione » (214), d'iniziativa dei senatori De Matteis ed altri;

2^a COMMISSIONE

31° RESOCONTO STEN. (1° marzo 1973)

« Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione e modifiche all'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1 » (287), d'iniziativa dei senatori Coppola altri;

« Modifiche dell'Ordinamento giudiziario per la nomina a magistrato di Cassazione e per il conferimento di uffici direttivi superiori » (851)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione » d'iniziativa dei senatori De Matteis, Pieraccini, Cucinelli, Viviani, Lepre, Arnone, Albertini, Cipellini e Arfè; « Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione e modifiche all'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1 », d'iniziativa dei senatori Coppola, Follieri e Bartolomei; « Modifiche dell'Ordinamento giudiziario per la nomina a magistrato di Cassazione e per il conferimento degli uffici direttivi superiori ».

D E M A T T E I S . Onorevole Presidente, come primo firmatario del disegno di legge n. 214 desidero intervenire brevemente, non per entrare in polemica con il Governo, presentatore del disegno di legge n. 851, ma per lamentare che tale provvedimento sia stato predisposto dopo che, oramai da alcuni mesi, erano stati presentati al Senato tanto la mia proposta che quella d'iniziativa dei senatori Coppola ed altri le quali, a loro volta, ricalcavano un testo di legge approvato nella decorsa legislatura che non aveva però perfezionato il proprio *iter* parlamentare.

Ritengo che, molto più utilmente, il Governo avrebbe potuto emendare le proposte già agli atti del Senato; comunque, sono talmente convinto della necessità ed utilità delle norme che stiamo per esaminare che mi dichiaro favorevole anche al testo predisposto dal Governo, salvo alcune modifiche che mi propongo di presentare in sede di esame degli articoli.

Il senatore Cifarelli, nel corso di un intervento fatto in una precedente seduta, ha sostenuto la tesi che i magistrati di Cassazione

devono continuare a seguire il sistema carrieristico. Ebbene, noi ci siamo invece sempre proposti — e con noi tutta la Commissione giustizia del Senato — di eliminare questo sistema che comporta la necessità di doversi continuamente preoccupare di sottoporsi ad esami, a valutazioni, a ricerche che, a nostro avviso, ripeto, non giovano allo stesso rendimento del magistrato.

Questo, del resto, era lo stesso spirito che informava il provvedimento presentato dal Gruppo socialista nella decorsa legislatura, così come quello presentato, sempre prima delle elezioni politiche del 1972, dal Gruppo della democrazia cristiana.

Il senatore Cifarelli, dunque, ha insistito per la cosiddetta « progressione di carriera » e perchè si mantengano i concorsi per esami; nel disegno di legge da noi presentato, e in fondo anche in quello governativo, vi è invece una limitazione a proposito dei concorsi e, tutto al più, saremmo favorevoli ad un mantenimento dei concorsi solo fino ad un certo periodo successivo all'entrata in vigore del provvedimento stesso.

In merito al testo proposto dal Governo, a parte il nostro giudizio sostanzialmente positivo, vi è qualche chiarimento che desidererei avere dall'onorevole Sottosegretario.

All'articolo 5 si dice che: « Per essere sottoposti a valutazione ai fini della nomina a magistrato di Cassazione, i magistrati di Corte d'appello debbono avere compiuto, dalla data di ingresso in carriera, almeno dieci anni di attività, anche se non ininterrottamente, negli uffici giudiziari ».

A parte il fatto che la legge attualmente vigente non prevede questa discriminazione del « compimento di almeno dieci anni di attività negli uffici giudiziari » — e pertanto noi non potremmo operare retroattivamente — vi sono da tener presenti alcuni fattori, anche di ordine morale, che voglio chiarire attraverso due esempi riferiti all'onorevole Bucciarelli Ducci ed al ministro Scalfaro. Si tratta di due magistrati che non hanno mai espletato funzioni giudiziarie, pur avendo a lungo ricoperto alte funzioni pubbliche. Sarebbe veramente singolare, ad esempio, che l'onorevole Bucciarelli Ducci — il quale è

stato Presidente di uno dei due rami del Parlamento — per essere nominato magistrato di Cassazione dovesse ricorrere al Consiglio superiore della magistratura per appurare se le funzioni che egli ha svolto si equivalgono ai fini di quelle richieste per la promozione all'*ex* grado quarto della Magistratura.

Lo stesso dicasi per l'onorevole Scalfaro il quale per tanti anni, ed anche attualmente, ha ricoperto l'alta carica di Ministro.

Questa mia preoccupazione, onorevole Sottosegretario, è stata avvertita anche dal senatore De Carolis il quale ha predisposto all'articolo 5 del disegno di legge governativo un emendamento che mi auguro verrà votato ed approvato.

La preghiera che, comunque, vorrei rivolgere al Governo ed ai Commissari tutti è quella di arrivare rapidamente ad una conclusione perchè, purtroppo, molti sono gli « appetiti » che vanno crescendo anche in altre categorie le quali vorrebbero agganciarsi e beneficiare delle disposizioni in esame. In proposito, dirò che ho preso visione di un gruppo di emendamenti che, a mio avviso, non sono assolutamente adattabili a questo disegno di legge.

P R E S I D E N T E . Sono stati ritirati.

D E M A T T E I S . Rimane comunque valida la mia raccomandazione al Governo di varare al più presto queste norme.

F O L L I E R I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, nell'esame dei tre disegni in titolo credo che potremmo trovare una guida nella legge 25 luglio 1966, n. 570 — la cosiddetta legge Breganze — in base alla quale mi pare sia stato impostato il disegno di legge governativo n. 851.

Gli onorevoli senatori sanno che attualmente la promozione in Cassazione — d'ora in avanti si parlerà invece di progressione — è stabilita dalla legge 4 gennaio 1963 n. 1, la quale si riporta anche ad altri precedenti. In sostanza, i magistrati i quali vogliono partecipare allo scrutinio per la Cassazione so-

no sottoposto al giudizio di una commissione. I candidati sono poi giudicati dalla commissione referente presso il Consiglio superiore della Magistratura; se dovessero essere dichiarati non idonei, gli interessati hanno il diritto di chiedere che, sulle proprie capacità, sul proprio lavoro e laboriosità, si pronunci l'intero Consiglio della Magistratura al quale, dice la legge, verrà fornito tutto il materiale che gli interessati stessi ritengono necessario per poter avere un nuovo giudizio.

Indubbiamente, questo sistema ha dato finora luogo a qualche inconveniente e talvolta sono stati esclusi dalla promozione magistrati di valore; si è dunque pensato alla « progressione » anche perchè l'attuale sistema di promozione, come tutti sanno, è stato ritenuto da alcuni incostituzionale nei confronti delle norme che regolano, nella Costituzione, il potere giudiziario.

Allo stato, però, dobbiamo amaramente constatare — e di questo il Parlamento si deve rendere conto — che la legge Breganze ha funzionato con un certo automatismo il quale purtroppo non depone a favore nè dei consigli giudiziari nè del Consiglio superiore della magistratura che ha approvato l'idoneità dei magistrati.

È accaduto, e lo ha recentemente denunciato proprio un magistrato, che per circa 1400 magistrati interessati a conseguire il grado superiore, i consigli giudiziari, per poterne valutare le capacità, hanno richiesto dei « rapportini » nei quali — quasi si fosse trattato di uno stampato — sono state dette le stesse cose per tutti: tutti i candidati erano capaci, erano superlativamente dotati, erano a conoscenza della dottrina e della giurisprudenza e così via. Insomma, si è arrivati alla « standardizzazione » dei giudizi e tutto questo è stato coperto con un velo, per così dire, dal Consiglio superiore della magistratura perchè, alla fine, solamente sette magistrati, su circa 1400, sono stati dichiarati non idonei. Ebbene, a me pare che questa percentuale sia troppo bassa e pertanto noi ci dobbiamo preoccupare affinché i giudizi che i consigli giudiziari devono dare — e che poi il Consiglio supe-

riore della magistratura deve rivedere — siano effettivamente seri, ponderati perchè, alla fine, interesseranno i giudici della legittimità.

Ricordo, ad esempio, che il Presidente della Repubblica, onorevole Leone, in un congresso del 1966 a Terracina, prima che venisse approvata la legge Breganze, disse: « Il Senato potrà approvare la legge Breganze, del resto già approvata dalla Camera, però non estendiamo il principio in essa contenuto ai giudici di legittimità perchè con questi magistrati vi è tutto un altro discorso da fare ».

Credo che questa preoccupazione dell'onorevole Leone debba essere tenuta presente dalla nostra Commissione non per rifiutare il principio della progressione di carriera ma, soprattutto, per ricordare che la scelta del magistrato che dovrà esercitare le funzioni di legittimità, che dovrà sedere sugli scanni della Cassazione come magistrato, come Presidente di sezione oppure negli alti gradi, dovrà essere fatta in modo tale da essere certi delle sue capacità.

Nelle norme in esame pare che questo sia previsto; cioè, i gradi direttivi devono essere raggiunti solo da coloro che abbiano determinate capacità e siano stati sottoposti a certe scelte; ma ritengo che, sotto questo profilo, il provvedimento possa essere ulteriormente migliorato il senso che queste capacità dei magistrati dovrebbero essere legislativamente predeterminate; gli altri avranno la qualifica di consigliere di Cassazione agli effetti giuridici ed economici, e rimarranno o potranno rimanere negli uffici ove prestano la loro opera.

L'essenziale è che coloro i quali dovranno giudicare in sede di legittimità siano i migliori, i preparati, i diligenti, quelli che assicurino l'obiettività di una interpretazione esatta del diritto. A questo proposito mi riservo di intervenire in sede di esame dei singoli articoli, ma credo che nel complesso il disegno di legge possa essere approvato, perchè, avendo accettato il principio della progressione di carriera del magistrato che arriva al grado di consigliere di Corte di appello, non vedo per quale motivo non potrem-

mo usare lo stesso metodo per i magistrati che aspirano a diventare consiglieri di Cassazione.

F I L E T T I. Il sistema di legiferare in forma settoriale dà luogo normalmente a perplessità; e i disegni di legge al nostro esame costituiscono, a mio avviso, un esempio di tale sistema in quanto il legislatore, dopo aver ritenuto di disciplinare le modalità della promozione dei magistrati a giudici di appello, ritiene ora di procedere ad un'ulteriore disciplina legislativa in ordine alla promozione a magistrato di Cassazione.

Allo stato, la nostra legislazione trova la sua disciplina, in materia di promozione di magistrati, in una legge fondamentale che è quella del 24 maggio 1951, n. 392, concernente la distinzione dei magistrati secondo le funzioni; nonchè nella successiva legge 4 gennaio 1963, n. 1, la quale con una disciplina organica prevede le promozioni a magistrati di Corte d'Appello e le promozioni a magistrati di Cassazione. Poichè con la legge del 1966 si disciplinano soltanto le promozioni a magistrati di Corte d'Appello, si rende ora necessario provvedere anche per le promozioni a magistrati di Cassazione. Quindi, i disegni di legge al nostro esame si appalesano opportuni, se dobbiamo enucleare il sistema di queste nuove promozioni, così come si è fatto per le promozioni dei magistrati di Corte di appello, e ciò anche per attuare quelli che sono i principi costituzionali, particolarmente la norma di cui all'articolo 105 della Costituzione stessa.

Quali sono le difformità tra le norme che oggi disciplinano le promozioni a magistrati di Cassazione e le norme che vengono suggerite dai disegni di legge al nostro esame, in particolare dal disegno di legge d'iniziativa governativa che in molti punti diverge dai due provvedimenti d'iniziativa parlamentare?

Mi sembra che proprio nell'articolo 1 del disegno di legge d'iniziativa governativa si appalesi una divergenza di rilevante importanza che riflette gli elementi di valutazione. Infatti, mentre nei disegni di legge De Matteis e Coppola, nel determinare gli elementi

di valutazione si fa riferimento all'attività svolta nel passato, nel disegno di legge governativo a me sembra che, con particolare opportunità e ponderazione, si faccia esattamente riferimento alle funzioni che il magistrato di Cassazione deve esercitare. E qui mi riallaccio all'intervento del senatore Follieri, il quale ha voluto distinguere tra magistrati di merito e magistrati di legittimità.

Allo stato gli elementi di valutazione per la promozione a magistrato di Cassazione emergono dagli articoli 17 e 29 della citata legge n. 1 del 1963, i quali attengono non solo ai precedenti relativi al servizio prestato dal magistrato, ma anche a quelle doti che il magistrato stesso deve avere per meritare la promozione: doti che vengono sintetizzate con queste espressioni: cultura, operosità e prestigio.

Ora, nei disegni di legge al nostro esame, si prescinde, ai fini della valutazione, da quei titoli che oggi il magistrato è tenuto a presentare e che normalmente sono dei titoli giudiziari (sentenze o altri elaborati), ma si propone fondatamente, ai fini della valutazione, un complesso di elementi, e cioè non soltanto dei cosiddetti « titoli » che a volte non provengono dallo stesso magistrato. Infatti, non è detto che sempre la sentenza o l'elaborato siano frutto del lavoro o della dottrina del magistrato. Opportunamente, quindi, i disegni di legge al nostro esame suggeriscono che il Consiglio superiore della magistratura, prima di pronunciarsi in ordine alla promozione, valuti una serie di qualità che sono: la preparazione e la capacità tecnica-professionale, con particolare riguardo alle funzioni da esercitare, la laboriosità, la diligenza dimostrata, i precedenti relativi al servizio prestato e tanti altri elementi che possono acquisirsi sia per iniziativa dello stesso Consiglio superiore della magistratura, sia per iniziativa diretta dell'interessato.

Questi principi mi sembrano idonei e tali da rendere accettabili in linea generale i disegni di legge in discussione. Certamente venendo all'esame particolare dei vari articoli, si possono formulare dei rilievi che per il momento ometto di fare. È bene però, in sede di discussione generale, soffermarci sia

pure brevemente su un problema di particolare rilevanza e cioè sulla opportunità o meno di mantenere il sistema della promozione per concorso per esami. Sappiamo che oggi per le promozioni a magistrati di Cassazione esistono due modalità: una è quella del concorso, mediante il quale vengono assegnati a coloro che superano il concorso stesso un decimo dei posti disponibili; l'altra è quella dello scrutinio in base al quale vengono assegnati i rimanenti nove decimi dei posti.

È certo che il concorso per esami porta ad una considerazione apprezzabile che è la seguente: il concorso serve a qualificare determinati magistrati che, per dottrina e per operosità, siano meritevoli di essere promossi magistrati di Cassazione pur non essendo trascorso quel numero di anni che viene stabilito ai fini della promozione per scrutinio. È quindi da accettare la limitazione che si ritrova nei disegni di legge, cioè quella di mantenere il sistema del concorso per esami soltanto per cinque anni successivi all'entrata in vigore della legge? O è invece opportuno che questo sistema venga sempre mantenuto per attribuire ai magistrati più meritevoli il titolo di magistrati di Cassazione, anche se non sia trascorso il numero di anni previsti? A me sembra che su questo punto dobbiamo attentamente soffermarci e che sia forse auspicabile il mantenimento del sistema del concorso sia pure per posti limitati in relazione a quelle che possono essere le esigenze della Corte suprema.

Mi riservo di fare altre considerazioni in sede di esame dei vari articoli del disegno di legge governativo che viene posto a base di tutta la discussione che ci impegna.

L U G N A N O . Dichiaro a nome del Gruppo comunista che siamo d'accordo soprattutto sul principio generale che ha ispirato questi disegni di legge.

Mi permetto di aggiungere che io sono abituato ad esprimere un giudizio sull'eleganza di una persona non in base al numero di vestiti ben lavati e stirati che essa sfoggia nelle grandi occasioni; e siccome lo stesso metodo di valutazione lo uso nel dare una definizione

delle capacità del magistrato, credo che dobbiamo intenderci. Non è certamente il migliore colui che può sfoggiare nelle grandi occasioni un certo numero di elaborati di lusso esibiti con ricchezza di dottrina; ricchezza di dottrina che poi sappiamo anche da che cosa può derivare (esistono, infatti, topi di biblioteca i quali sono in grado nel giro di due-tre sere di rastrellare tutto ciò che c'è da rastrellare e che, come tutte le grandi ricchezze accumulate, non è sempre frutto di lavoro instancabile e indefesso).

Questo è un principio per il quale mi sono sempre battuto; quindi, credo di potere affermare, anche a nome del collega Sabatini, che siamo favorevoli al nuovo criterio di valutazione che, ovviamente, deve riferirsi a tutti gli elementi già esposti dal collega Filetti e in fondo riportati nella relazione che accompagna i disegni di legge. A questi elementi, comunque, io aggiungerei lo scrupolo e l'umanità, quali note particolari che dovrebbe avere colui che deve condannare o è spesso condannato a giudicare gli altri.

Tocca, comunque, questa valutazione, la preparazione, la diligenza, la capacità e, aggiungerei quasi, lo scrupolo e l'umiltà di chi, oltre che capacità tecnica e preparazione giuridica, dovrebbe anche avere una nota di particolare umanità nello svolgere il suo compito.

Questo si aggiunge poi, o quasi si concatena, ad un'altra esigenza, quella di eliminare il carrierismo. E qui ricorderei quello che il collega Coppola ha detto nella sua relazione, quando ha giustamente accennato alle suggestioni, alle spinte, ai condizionamenti del carrierismo, cioè d'una vita spesa ad accaparrarsi un poco le grazie dei potenti, non della dottrina, ma della giurisprudenza; perchè spesso accade che per superare certi cancelli o per passare attraverso certi filtri occorre anche essere non conforme a, ma conformista, occorre cioè anche tener conto di quello che nel nostro gergo si chiama il prevalente indirizzo giurisprudenziale. Col sistema attuale, infatti, non uno spirito bizzarro, nè un uomo estroso, nè un umorista, ma un uomo che voglia rendersi conto di qualcosa e che, per esempio, voglia applicare

la Costituzione come dovrebbe essere applicata, certamente non troverebbe possibilità di accesso al vertice della magistratura italiana.

E allora, anche perchè sia eliminato il carrierismo, che è spesso elemento deteriore, noi esprimiamo parere favorevole ai disegni di legge.

Per quanto riguarda gli esami, sono profondamente convinto che la magistratura, anche al vertice, non abbia bisogno di « mostri sacri », però mi rendo conto che si possa anche porre il problema di chi, essendo particolarmente dotato, possa forse bruciare le tappe o accelerare gli eventi per la realizzazione di alcune sue aspirazioni o ambizioni. Ma di questo discuteremo quando esamineremo le norme che trattano la particolare materia.

Concludendo, per le considerazioni che ho sinteticamente svolto, a nome del Gruppo comunista esprimo parere favorevole ai disegni di legge. Ci riserviamo eventualmente di intervenire per limare qualcosa che nel disegno di legge governativo può rappresentare qualche zona d'ombra.

M A R O T T A . Quello che hanno detto i colleghi Lugnano e Follieri e che ha ribadito il senatore Filetti mi fa venire in mente la frase, che non dimenticherò mai, di un grande magistrato, Castellani, procuratore prima del re poi della Repubblica in Messina (che rimase sempre al suo posto e vide passare davanti a sè i suoi sostituti), il quale, sollecitato dai suoi congiunti e da me (che considerava addirittura un figlio), disse: « Io non ho comari! ».

Mi limito ad esprimere il parere favorevole del Gruppo socialista, per non ripetere quello che è stato egregiamente detto dai colleghi che mi hanno preceduto.

L I S I . Vorrei subito osservare che qui non vi sono Gruppi che si esprimono: ognuno di noi si esprime.

Sono rimasto non bene impressionato dall'intervento del senatore Cifarelli nella seduta del 22 febbraio. Non comprendo per-

chè, quasi aprioristicamente, parlino male dei magistrati coloro che non sono o non sono più magistrati. Noi avvocati abbiamo spesso da dolerci dei magistrati, ma prendere l'occasione da questi disegni di legge per scagliarsi contro l'intera categoria mi sembra esagerato ed anche contraddittorio, in quanto si sostiene un sistema e si contesta un altro sistema (quello degli esami) nel presupposto che con il primo si avrebbe una valutazione più obiettiva. Ritengo che, a parte i cosiddetti mostri sacri, ci saranno pure tra queste persone, alle quali la Costituzione affida la responsabilità di giudicare della libertà di un individuo (chè altrimenti non so che cosa potremmo dire dell'alta magistratura, dello stesso Consiglio superiore della magistratura), coloro i quali sanno giudicare dei meriti o demeriti dei partecipanti ai concorsi.

Non si può liquidare, credo, con poche parole l'istituto dell'esame solo perchè si ritiene che coloro che vi partecipano sono imbevuti di una giurisprudenza raccogliaticcia o imparata all'ultimo minuto. Così come esistono avvocati assai bene preparati penso vi siano anche ottimi magistrati, in senso completo, e soprattutto da un punto di vista umano. Ritengo che non si debba considerare l'istituto degli esami un istituto superato, che premierebbe solo coloro che, chiusi in se stessi, sono insensibili alla realtà della vita moderna, al progresso sociale. Penso che un magistrato colto (se per cultura si deve intendere quello che il termine oggettivamente deve significare) possa avere quella sensibilità per le cose della vita moderna che è al disopra della preparazione che occorre per sostenere gli esami.

Queste in breve le osservazioni che volevo fare. Mi riservo di intervenire sui vari articoli e sugli emendamenti, quando passeremo all'esame delle singole norme.

C O P P O L A . Vorrei contribuire ad una rapida approvazione del disegno di legge riportandomi semplicemente alle considerazioni che emergono dalla relazione che accompagna il disegno di legge medesimo e a

tutto quanto è stato detto dai colleghi anche nella passata legislatura.

Mi preme mettere in evidenza un solo aspetto, perchè nel clima quasi idilliaco in cui si sta svolgendo questa discussione potrebbe apparire che vi sia un po' di leggerezza nel discutere un così importante argomento, come se si fosse disposti a fare una delle tante leggi di favore nell'interesse di categorie pure rispettabilissime.

Vorrei precisare che le iniziative che stiamo esaminando (in particolare quella del Governo, che è stata oggetto di valutazione precisa) e che ci apprestiamo ad approvare, rappresentano in effetti lo sforzo di un adeguamento delle norme dell'attuale ordinamento giudiziario a quelle della Costituzione che ne disciplinano l'organizzazione.

La Costituzione si occupa della magistratura nel Titolo IV. Quando, all'articolo 101, dice: « I giudici sono soggetti soltanto alla legge », non fa un'affermazione generica, ma indica la volontà di escludere la dipendenza dei giudici da qualsiasi organo, sia interno che esterno. E così negli articoli 104 e 107, quando stabilisce che la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere e prevede il Consiglio superiore della magistratura come organo di autogoverno in parte elettivo.

Con queste brevi succinte considerazioni, dettate dall'esigenza di estrema rapidità dei nostri lavori, ho voluto mettere in evidenza come il provvedimento, lungi dal rivestire carattere settoriale, rappresenti anzi un'anticipazione di quello che dovrà essere il nuovo ordinamento giudiziario. E cogliamo quest'occasione per chiedere al rappresentante del Governo (sappiamo che il Consiglio superiore della magistratura è già al lavoro in questo senso) che si adoperi, per quanto può, perchè la riforma dell'ordinamento giudiziario sia portata al più presto all'esame del Parlamento.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ascoltiamo ora il rappresentante del Governo.

PENNACCHINI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Desidero ringraziare tutti coloro che sono intervenuti e la Commissione in generale per questa discussione che, per quanto succinta, ha toccato i punti essenziali del problema.

È inutile ricordare le attese che il disegno di legge ha suscitato; è inutile ricordare con quanta attenzione si seguono i lavori del Parlamento in questo specifico settore, che è uno dei più delicati ed importanti dell'attività dello Stato.

In sostanza, quale obiettivo si vuole raggiungere con le presenti norme?

Si vuole eliminare il sistema, oramai superato, della Commissione di scrutinio che, inevitabilmente, portava alla conseguenza — sia chiaro che qui non si vuole rimproverare nessuno — che nelle stesure delle sentenze si tenesse più conto del loro contenuto dottrinario che della necessità di fare giustizia. Cioè si vuole sostituire quel sistema con altri criteri di valutazione strettamente attinenti alla persona del magistrato, alla globalità delle funzioni che egli ha svolto che consentono di svolgere funzioni successive e più delicate.

Evidentemente, che ora debba essere il Consiglio superiore della magistratura a fare queste valutazioni sta a dimostrare una più stretta aderenza al dettato costituzionale e, anche sotto questo profilo, mi pare che il testo in esame abbia notevolmente migliorato l'attuale situazione.

Per quanto riguarda le aspettative dei magistrati, è vero che quest'iniziativa rappresenta un atto di fiducia nei confronti della Magistratura italiana ma, d'altra parte, deve anche rappresentare — a mio avviso — un adeguato allineamento rispetto alla situazione giuridica già da tempo conseguita da altri magistrati.

Qualche illustre collega della Commissione ha parlato di miglioramento da apportare al provvedimento governativo, e posso dire che il Governo è aperto a questo. Intanto,

però, dichiaro fermamente che nel rispetto del precetto costituzionale, che restituisce la piena competenza in materia al Consiglio superiore della magistratura, il Governo ha la certezza che il Consiglio stesso non mancherà di esercitare questa funzione con quello scrupolo e senso di responsabilità che finora ha dimostrato, avvalendosi anche dei suoi rilevanti poteri, nonchè di quello che il provvedimento espressamente gli conferisce con il secondo comma dell'articolo 1, laddove si dice che: « Ogni ulteriore elemento di giudizio che sia reputato necessario per la migliore valutazione del magistrato può essere assunto dal Consiglio superiore nelle forme e con le modalità più idonee ed anche con accertamenti diretti ».

Il senatore Cifarelli ha lamentato la scarsa chiarezza e l'insufficienza dei criteri stabiliti al punto 1) dell'articolo 1 del disegno di legge governativo; ebbene, a me pare che gli elementi di valutazione siano largamente sufficienti soprattutto se integrati da quella possibilità che, come prima ho detto, offre il secondo comma dello stesso articolo 1.

Per quanto riguarda il mantenimento dei concorsi, credo sia più utile parlarne al momento dell'esame del relativo articolo; dichiaro tuttavia fin d'ora di essere favorevole ad eventuali emendamenti.

Il senatore Cifarelli ha proposto la soppressione dell'articolo 8, relativo alla rinuncia alla nomina, e dell'articolo 19, relativo al conferimento degli uffici direttivi superiori. Devo in proposito osservare che la rinuncia alla nomina rappresenta un istituto tipico dell'ordinamento giudiziario e che la normativa prevista dall'articolo 19, oltre ad assicurare una regolamentazione uniforme rispetto a quella già prevista per la nomina a magistrato di Corte d'appello, consegue l'ulteriore vantaggio di poter operare una scelta più idonea, in quanto estesa ad un numero maggiore di magistrati che hanno la qualifica richiesta.

Circa la motivazione della valutazione del magistrato operata dal Consiglio superiore della magistratura a norma dell'articolo 1, si deve osservare che ciò rappresenta una garanzia per la rigorosa e corretta applicazio-

ne della legge e, nello stesso tempo, offre agli interessati un modo per tutelare la propria opera.

Il senatore Cifarelli ha posto anche un quesito circa la possibilità di ricorso al Consiglio di Stato avverso tale valutazione; faccio presente che, alla stregua della vigente normativa e della giurisprudenza consolidata, le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura non sono direttamente ed autonomamente impugnabili; gli interessati possono far valere le proprie ragioni ricorrendo avverso il decreto presidenziale con il quale viene data attuazione alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura.

Esaurita così la parte dei rilievi sollevati dal senatore Cifarelli, nel ringraziare tutti gli intervenuti che hanno espresso parere favorevole in merito all'iniziativa governativa, devo dire al senatore De Matteis — il quale è stato il primo firmatario del disegno di legge n. 214, così come il senatore Coppola è stato il presentatore del provvedimento n. 287 — che il testo proposto dal Governo non deve essere considerato una « appropriazione indebita » rispetto alle proposte già esistenti.

Il Governo, infatti, e lo dico senza reticenza, ha dovuto maturare una propria convinzione in proposito e, una volta presa la decisione, ha ritenuto opportuno di non frapporre ulteriori ostacoli — che avrebbero potuto essere rappresentati dalla copertura finanziaria delle norme in esame — ed ha risolto con la presentazione autonoma di un proprio disegno di legge questo notevole intralcio.

Ringrazio infine il senatore Follieri per le sue assennate osservazioni; ringrazio il senatore Filetti ed il senatore Lugnano, ai quali ho già risposto per quanto riguarda i criteri di valutazione. E ringrazio il senatore Coppola per quanto ha detto: è vero, noi siamo qui a riesaminare insieme una materia che ha formato oggetto di un approfondito ed accurato esame non solo in questa ma anche nella decorsa legislatura. Il fatto che si sia raggiunta la quasi totalità dei consensi non esclude e non riduce la validità di quest'esame approfondito ma mette in luce

qualcosa di più alto e nobile: cioè come il Parlamento si sappia esprimere all'unanimità ed in piena concordia quando si tratta di tutelare i supremi interessi dello Stato.

A questo riguardo, anche con riferimento a quanto dichiarato dal senatore Lisi, il Governo e credo anche il Parlamento, scusatemi se mi arrogo il diritto di parlare anche per quest'ultimo, formulano l'auspicio — o atto di fiducia, come ho detto poc'anzi — che la magistratura dia esatta interpretazione allo spirito che ha animato il presente disegno di legge, che è quello di non limitare l'adeguamento costituzionale a sistemi o a metodi tassativamente indicati dalla Costituzione, ma di rafforzare quella sostanziale indipendenza ed autonomia della magistratura cui s'accompagna l'equità, l'imparzialità, l'obiettività, obbligo e al tempo stesso orgoglio di chi è chiamato a *jus dicere*. Da più parti oggi si guarda con fiducia, a volte con trepidazione, alla magistratura, incaricata della più alta tra le funzioni sociali, forse superiore alle possibilità umane; si guarda ad essa come ad uno specchio che non può mai essere appannato o ricevere dei semplici granelli di polvere. L'esecutivo e il legislativo partono da questa certezza, nell'approvare la nuova disciplina, che il giudiziario ne prenda atto nella sua qualità di faccia indipendente, sì, ma incorporata nello stesso prisma della volontà e dell'interesse dello Stato, che tutti dobbiamo con pari intensità e responsabilità servire senza mai suscitare apprensioni o preoccupazioni che possano domani consigliare un più accurato riesame dei poteri a ciascuno spettanti.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame degli articoli, di cui do lettura:

Art. 1.

(Elementi di valutazione per la nomina a magistrato di Cassazione)

Il Consiglio superiore della magistratura procede alla valutazione dei magistrati di

2ª COMMISSIONE

31° RESOCONTO STEN. (1° marzo 1973)

Corte d'appello, per la nomina a magistrato di Cassazione, in base ai seguenti elementi:

1) preparazione e capacità tecnico-professionale con particolare riguardo alle funzioni da esercitare;

2) laboriosità e diligenza dimostrate nell'esercizio delle funzioni;

3) precedenti relativi al servizio prestato.

Ogni ulteriore elemento di giudizio che sia reputato necessario per la migliore valutazione del magistrato può essere assunto dal Consiglio superiore nelle forme e con le modalità più idonee ed anche con accertamenti diretti.

Nelle ipotesi previste dal precedente comma, il Consiglio superiore provvede ad informare l'interessato che ha facoltà di presentare le proprie osservazioni.

La valutazione del Consiglio superiore deve essere motivata.

C O P P O L A . Signor Presidente, vorrei permettermi di presentare un emendamento, anche se non l'ho formulato per iscritto, enunciandolo brevemente in questo momento.

Al numero 1, circa gli elementi previsti per la valutazione dei magistrati di Corte di appello per la nomina a magistrato di Cassazione, nel testo del disegno di legge governativo, oltre alla preparazione e capacità tecnico-professionali, vi è l'aggiunta « con particolare riguardo alle funzioni da esercitare ». La mia proposta, che è assolutamente a titolo personale e in perfetta coerenza col testo del disegno di legge d'iniziativa parlamentare, ha questo significato: tutto lo sforzo e il criterio informatore di questa disposizione è di rendere obiettivo al massimo l'esame delle valutazioni, ancorandole a qualcosa di certo che non sia lasciato al libito, o alle valutazioni personali che possono talvolta essere anche arbitrarie. Io ometto il giudizio su tutto quanto ha fatto il magistrato in precedenza, come ha giudicato, come ha prodotto, come si è comportato; ma questo giudizio (siamo in tema di progressione,

non di assegnazione di carica direttiva) che è « con particolare riguardo alle funzioni da esercitare » mi sembra piuttosto azzardato e anticipatore, in un certo senso, perchè a volte si possono anche avere delle liete sorprese che non è possibile prevedere. Faccio riferimento soprattutto a coloro i quali fanno perno sulla dicotomia fra magistratura di merito e magistratura di legittimità; mi sembra molto difficile azzardare questo giudizio sulle possibilità future in ordine alle funzioni, per cui mi permetto di suggerire alla Commissione la soppressione di quell'inciso « con particolare riguardo alle funzioni da esercitare ». Questo punto è stato oggetto di lungo dibattito nella passata legislatura.

F I L E T T I . Signor Presidente, mi dichiaro contrario all'emendamento proposto dal senatore Coppola, perchè mi sembra che questo riferimento abbia una sua importanza, anzi direi che esso ha rilevante importanza.

Non dobbiamo dimenticare che il consigliere di Cassazione si occupa dei giudizi posti al suo esame sotto il riflesso della legittimità, esclusivamente sotto il riflesso dell'applicazione della legge.

C O P P O L A . Ma allora il giudice precedente che cosa fa?

F I L E T T I . Il giudice precedente si occupa del merito e il merito non è sindacabile in Cassazione. Può accadere che vi sia un consigliere di Corte di appello il quale sia idoneo ad esaminare nel merito un giudizio per le sue cognizioni umanistiche, per le sue conoscenze della vita, ma che non sia molto approfondito in materia di diritto e particolarmente di dottrina. Io credo che il riferimento alle « funzioni da esercitare » abbia una particolare importanza e debba essere mantenuto e ritengo che questo sia stato lo spirito del Governo che ha innovato, su tale punto, in ordine alle proposte di iniziativa parlamentare. Di ciò si parlò anche nella passata legislatura e ricordo benissimo

2^a COMMISSIONE

31° RESOCONTO STEN. (1° marzo 1973)

che il senatore Coppola disse le stesse cose, ma io non posso recedere da quest'atteggiamento e ritengo che il mio modo di pensare sia conforme allo spirito del disegno di legge proprio in relazione a quella che deve essere l'attività che questi magistrati, che vogliamo promuovere in Cassazione, svolgeranno.

MAROTTA. Aderisco all'emendamento formulato dal senatore Coppola anche perchè al successivo punto 2) si dice « laboriosità e diligenza dimostrate nell'esercizio delle funzioni » e pertanto nel primo punto la soppressione proposta verrebbe ad eliminare un pleonasma.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione*. Il relatore è contrario all'emendamento.

LUGNANO. Il Gruppo comunista è favorevole all'emendamento perchè la preparazione che si richiede è compresa nel numero 1 quando, appunto, si parla di preparazione tecnico-professionale ed è evidente che ci si riferisce a quelle caratteristiche che consentono il ruolo di garante della retta applicazione della legge in giudizio.

PENNACCHINI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il Governo si duole di non essere d'accordo col senatore Coppola, ma sono certo che il presentatore dell'emendamento lo ritirerà alla luce delle spiegazioni che darò.

Il Governo si propone con questo provvedimento di mettere funzionari il più possibile idonei ai posti che devono essere occupati. Cioè, in altre parole, l'uomo giusto al posto giusto. Questo è uno dei maggiori intenti innovatori della legge. È evidente che il giudizio del Consiglio superiore non riguarda un attestato di buona condotta per il lavoro passato, ma si riferisce all'idoneità a ricoprire, attraverso l'esame degli elaborati passati, il posto successivo che, come pure è stato giustamente fatto rilevare, comporta responsabilità diverse, nuove. Se abolissimo

l'inciso, oltre ad eliminare questo intendimento preciso del Governo che è quello di scegliere, fra molti, quelli che danno maggiori garanzie per ricoprire le nuove responsabilità, probabilmente non vedremmo molta differenza tra il primo e il secondo punto dell'articolo in questione perchè ambedue si riferiscono al lavoro compiuto in passato dal magistrato, tanto da poter essere fusi in un punto. Invece, la differenziazione è data proprio da questa necessità di poter scegliere degli elementi che diano le maggiori garanzie — sulla base, ovviamente, del lavoro svolto in passato — di essere all'altezza di svolgere funzioni nuove.

Questo è il motivo per cui il Governo insiste nel testo del disegno di legge e prega il senatore Coppola di ritirare l'emendamento.

COPPOLA. Onorevole rappresentante del Governo, mi duole di non poter aderire alla sua sollecitazione e pertanto chiedo che la Commissione si pronunci in merito.

FOLLIERI. Questo è un giudizio in prospettiva futura, cioè si promuove il giudice di merito a consigliere di Cassazione se ha fatto questa determinata cosa. Ma che ha fatto il giudice di merito? Ha steso delle sentenze civili o penali sempre come giudice di merito; però è vero anche che *ex facto oritur jus* e ci sono delle pregevolissime sentenze di merito che fanno applicazione di canoni di diritto, a volte, più e meglio dello stesso giudice di legittimità; mi pare, quindi, che il giudizio debba essere fatto su quella che è stata l'attività svolta, non su quella che dovrà essere svolta.

AGRIMI. Vorrei far notare che forse c'è una contraddizione logica nel testo dell'articolo 1 così come formulato nel testo governativo; noi ci troviamo di fronte ad un esame delle capacità per fare il magistrato di Cassazione; sottolineare che bisogna valutare se il magistrato è capace di fare il giudice di cassazione è superfluo; è logico che si presenterà a fare un concorso per cancelliere

2^a COMMISSIONE

31° RESOCONTO STEN. (1° marzo 1973)

chi è capace di farlo. Così dicasi per il magistrato di Cassazione. Quindi io sono favorevole alla soppressione proposta dal senatore Coppola, proprio perchè nella logica dell'espressione italiana c'è questa contraddizione, che può far rientrare dalla finestra quello che vogliamo metter fuori della porta.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento soppressivo presentato dal senatore Coppola.

(È approvato).

Metto ai voti l'articolo 1 quale risulta con l'emendamento testè approvato.

(È approvato).

Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 19.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici

DOTT. FRANCO BATTOCCHIO