

364^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 18 GENNAIO 1979

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente FANFANI,
indi del vice presidente VALORI
e del vice presidente CARRARO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Discussione:

« Norme sull'ingresso in magistratura, sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari, dei magistrati amministrativi e della giustizia militare e degli avvocati di Stato » (1421):

BUSSETI (DC)	Pag. 16167
CIFARELLI (PRI)	16170
LUBERTI (PCI)	16177
RUFFINO (DC)	16183
VIVIANI (PSI)	16155

rimento. L'aggiuntato è un residuo della visione gerarchica della magistratura introdotta nel 1941 ed è bene che sia superato. Noi l'abbiamo superato anche in relazione al fatto che non per tutti sono effetti giuridici, ma sono anche effetti economici. Poichè abbiamo trovato un ritocco sulle tabelle, il correttivo che abbiamo introdotto può renderci giustizia e serenità su questa retrodatazione dell'aggiuntato.

Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, volgo al termine. Ancora un minuto per la chiusura su questo tema indubbiamente difficoltoso sul quale ci siamo mossi come gente che può andare tra i magistrati e i non magistrati, tra i contadini e gli operai, il ceto medio e intellettuale, la gente progressista, con la fronte alta e sempre con le mani pulite, con argomenti che non strizzano gli occhi a nessuno, che richiamano tutti a leggere la crisi che viviamo con serietà, senza civetterie ed estetismi, rendendoci conto che quello che doveva essere fatto deve essere fatto. Eppure con le palesi insufficienze, i vuoti, il disegno di legge si muove in una direzione giusta. I problemi che abbiamo messo in campo, la specificità, la selezione, l'efficienza, lo sganciamento dalle dirigenze statali, l'omni-comprensività dei compensi, sono punti di fondo e certamente non ci metteremo di traverso per non farli passare.

Il nostro voto sarà espressione di una visione d'insieme e terrà conto, dopo la discussione generale, dei diversi orientamenti delle altre parti politiche e delle concrete vicende emendative.

Di qui il nostro giudizio critico, le riserve, ma anche la volontà, onorevoli colleghi, di definire positivamente gli aspetti essenziali della legge rispondendo alle legittime aspettative dei magistrati e più ancora dei cittadini che anelano a una giustizia più qualificata, più sensibile, più aperta agli interessi della comunità, non di una comunità in astratto, ma di questa nostra comunità nazionale, in questo difficile 1979, in questo momento che la società italiana sta attraversando. *(Vivi applausi dall'estrema sinistra e dalla sinistra. Congratulazioni).*

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Ruffino. Ne ha facoltà.

RUFFINO. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, credo che il dibattito sul disegno di legge al nostro esame ci offra l'occasione per fare un esame, sia pure molto sintetico, dei problemi della giustizia e della crisi che travaglia questo delicato settore della nostra vita pubblica.

Nella recente inaugurazione dell'anno giudiziario, i procuratori generali della Repubblica presso le corti d'appello e il procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione hanno riferito sull'amministrazione della giustizia nel nostro paese sottolineando da un lato l'aumento notevole della criminalità politica ad opera di formazioni terroristiche di colore diverso (ma le brigate rosse sono state certo le maggiori protagoniste di questi attentati), al fine di portare — come scrissero nei loro comunicati — attacchi rapidi e continuati e pungere con lo spillo dell'azione guerrigliera il sistema nervoso della borghesia, e, dall'altro, la crescita della criminalità comune, sia qualitativa che quantitativa.

Basti pensare, onorevoli colleghi, che sono aumentate anche le sopravvenienze penali nelle preture (cito e sottolineo questo dato perchè ciò non sarebbe dovuto accadere in presenza di una legge di depenalizzazione e anche qualche volta per la materiale impossibilità del rilevamento dei reati minori ad opera della polizia giudiziaria, distratta con frequenza dai suoi compiti per esigenze di ordine pubblico), accanto ovviamente al considerevole aumento delle denunce presso le procure della Repubblica.

Tale preoccupante situazione va esaminata certamente nelle sue cause profonde, nel tentativo se non di estirpare almeno di attenuare la portata di questo grave fenomeno.

Ma il discorso, onorevoli colleghi, ci potrebbe portare lontano. A me preme qui rilevare come l'aumento della criminalità sia collegato sovente anche alla speranza, con sempre maggiore frequenza realizzata, di ottenere l'assoluta impunità. Non si contano più ormai i delitti che rimangono impuniti

e che si concludono con la rituale formula del « non doversi procedere per essere rimasti ignoti gli autori del reato ».

È un grave sintomo di crisi che va individuato nella sua portata e la cui tendenza va certamente invertita se si vuole colpire effettivamente una delle cause dell'aumento della criminalità.

Ma un altro aspetto che desidero richiamare alla vostra attenzione, onorevoli colleghi, è quello relativo alla durata media dei processi penali e civili che è di tale entità da far diminuire sempre più, nell'opinione pubblica, la fiducia nella giustizia. Anche qui occorre rimuovere le cause di tale situazione perchè la lentezza dei processi, onorevole Ministro — e credo che di questo lei sia particolarmente consapevole — significa una parziale rinuncia a fare e a rendere giustizia. Non vi è dubbio che i problemi della giustizia, nei suoi vari aspetti, costituiscono nel momento storico che il paese attraversa un punto essenziale nel disegno di rinnovamento dello Stato e della società italiana. Cresce questa consapevolezza nell'opinione pubblica e i problemi della giustizia hanno impegnato e stanno impegnando a fondo in questi ultimi tempi l'attività del Governo e del Parlamento. Numerose sono state le iniziative adottate, alcune portate a conclusione sia sul piano legislativo sia su quello amministrativo, al fine di pervenire a un adeguato soddisfacimento dell'esigenza dell'amministrazione della giustizia. Altre proposte, per lo più di iniziativa governativa ma talune anche di iniziativa parlamentare, attendono una loro definizione, non più differibile. In questo quadro va affrontato il problema della magistratura al quale cerca di provvedere il disegno di legge n. 1421. Nel disegno di legge al nostro esame viene delineato in modo nuovo l'accesso alla magistratura che si articola in tre momenti distinti: un esame iniziale di ammissione ad un corso biennale di formazione professionale, la frequenza di questo corso e il superamento di prove pratiche di idoneità da sostenere al termine del corso stesso. È una qualificazione professionale che si richiede con il disegno di legge al magistrato per l'accesso alla magistratura. L'esame iniziale non si discosta di molto da quello attuale per

uditore giudiziario, ma esso non determina necessariamente e automaticamente l'ingresso in magistratura, ma l'accesso ad un corso di formazione professionale. Quindi gli ammessi al corso assumeranno la figura di « aspiranti magistrati » fino al momento della investitura nelle funzioni giudiziarie. Non vi è dubbio, infatti, che solo con una formazione adeguata si potrà avere un giudice realmente preparato all'esercizio delle sue delicate ed importantissime funzioni, al quale giudice poter affidare con assoluta fiducia la tutela dei diritti dei cittadini, la tutela della società e della civile convivenza.

Il disegno di legge affronta, infine, un problema certamente non più procrastinabile, quello relativo al trattamento economico, in relazione al quale l'ultimo intervento legislativo risaliva al 1972, sia pure con gli adeguamenti che il presidente Viviani, dando prova ancora stamani di un'oratoria particolarmente incisiva ed efficace, ed il collega Luberti poco fa richiamano alla nostra attenzione: una situazione comunque che aveva determinato nella classe dei magistrati uno stato particolare di malcontento e di malessere che diventava sempre più grave e che si è anche manifestato con forme di adesione ad uno sciopero. Addirittura si era temuto che non si dovesse e non si potesse svolgere la stessa inaugurazione dell'anno giudiziario. Sarebbe stato, a mio avviso, un errore gravissimo con conseguenze incalcolabili per la stessa tenuta della democrazia nel nostro paese. È stato opportuno quindi che sulla logica della conflittualità abbia prevalso il senso della responsabilità dei magistrati e che quindi questa temuta mancata inaugurazione dell'anno giudiziario non sia avvenuta. Non vi è dubbio che la magistratura rappresenta uno dei punti nevralgici del sistema democratico; non per nulla essa è stata fatta oggetto di criminali attentati e alcuni suoi prestigiosi esponenti sono caduti al loro posto di combattimento, dando una prova di generoso, leale attaccamento allo Stato, alle istituzioni democratiche del paese, sino allo estremo sacrificio della vita. Sta infatti alla magistratura, in prima linea, dare prova di fermezza, di spirito di sacrificio, di decisione, di volontà nel-

la lotta al terrorismo ed alla criminalità comune con la forza, certo, della legge, per la difesa di una civile convivenza.

Affrontiamo questo dibattito, onorevole colleghi — e perchè tacerlo? — avendo certamente ancora l'impressione non certo favorevole del dibattito intervenuto proprio ieri in Aula in cui si sono affacciate, accanto a responsabilità del potere legislativo, anche responsabilità della magistratura, che non sempre attua quei poteri discrezionali che ad essa sono affidati: mi riferisco, onorevole Ministro, alla fuga di Ventura che ieri è stata qui in quest'Aula stigmatizzata proprio per l'atteggiamento che sul problema specifico alcuni magistrati avevano assunto, nonostante reiterate richieste da parte dell'autorità di polizia.

Altri disegni di legge, onorevole Ministro, sono all'esame del Parlamento con proposte cento degne di attenzione, relativi all'organizzazione del lavoro. Non vi è dubbio che la prima grande riforma sia quella riguardante l'accesso alla magistratura, la qualificazione del magistrato. Non vi è nessuna riforma che sia valida se non trova il suo supporto nell'uomo che deve questa riforma concretamente applicare ed adeguatamente realizzare. Ma è necessario arrivare, con sollecitudine, ad approvare le altre proposte che responsabilmente il Governo ha portato all'attenzione del Parlamento, quelle relative ad una più razionale organizzazione del lavoro giudiziario, alla modifica delle circoscrizioni territoriali giudiziarie attraverso anche la modifica della competenza degli uffici del conciliatore e del pretore, modifica della competenza che si rende estremamente importante proprio per attenuare la lentezza dei processi e per dare uno sviluppo diverso all'attività giudiziaria.

Anche qui, onorevole Ministro, vorrei richiamare, se me lo consente, la sua attenzione. Siamo in fondo nel tema della giustizia e credo che anche questi argomenti vadano affrontati. Mi riferisco al contenuto dei pareri che la Commissione affari costituzionali ha portato all'attenzione della Commissione giustizia sia per le circoscrizioni giudiziarie sia per la modifica della competenza per valore per i giudizi in conciliazione e in pretura.

Sul primo tema si è detto che occorre rendere giustizia, ma che non si può applicare la giustizia « con l'accetta », tenendo conto cioè soltanto delle sopravvenienze attive nelle preture nell'ultimo periodo, ma anche di altri fattori logistico-ambientali, della presenza o meno delle carceri mandamentali e soprattutto di una diversa aggregazione di comuni nell'ambito delle stesse circoscrizioni territoriali, per evitare la soppressione di alcuni uffici giudiziari e l'aggravamento eccessivo del lavoro in altri uffici giudiziari.

Così per quanto riguarda la competenza dei pretori e dei conciliatori è apparso che si introduca una forzatura nell'articolo 319 del codice di procedura civile nel senso di voler dare all'assistenza non più quel valore « tecnico » che l'assistenza legale deve avere, specie nel momento in cui si aumenta la competenza del conciliatore e del pretore. Sottolineo questo concetto perchè non vorrei vedere presto i patronati di assistenza in luogo degli avvocati!

Per concludere sul nostro disegno di legge, onorevole Ministro, esso è stato notevolmente emendato dalle Commissioni riunite. Alcuni emendamenti sono da valutare certamente in modo positivo; su altri, invece, desidero manifestare qualche perplessità.

Avevo portato all'attenzione delle Commissioni un emendamento, dopo aver ritirato il disegno di legge n. 449. Esso non è stato sufficientemente recepito dalle Commissioni e lo ripresenterò all'attenzione dell'Aula, sperando che il Ministro possa portare l'approvazione del Governo su questo problema che tende a risolvere una questione di giustizia.

Condivido l'ossatura fondamentale, essenziale del disegno di legge, ma avrei voluto che vi fosse maggiore rigore nello stabilire i requisiti per la partecipazione al concorso per magistrati. Infatti non mi sembra opportuno aver ridotto la portata del punto 5 dell'articolo 2 del disegno di legge governativo. Esso diceva che possono partecipare al concorso per magistrati coloro che non hanno riportato condanne o non sono stati dichiarati non punibili per concessione del perdono giudiziario per delitti dolosi o preterintenzionali.

Il disegno di legge governativo poneva pochissime eccezioni. Il n. 5 dell'articolo 2, co-

me è stato emendato dalle Commissioni, a mio avviso, allarga eccessivamente la possibilità di concorso perchè limita la partecipazione a coloro che non hanno riportato condanna a pena detentiva per delitti dolosi o preterintenzionali. Ma quanti sono, onorevoli colleghi, i delitti dolosi che vengono puniti alternativamente con la pena detentiva e con la pena pecuniaria? Certamente sono molti e allora dare la possibilità di accesso alla magistratura anche nonostante la condanna per delitti dolosi che siano stati, per valutazioni particolari del giudice, puniti in modo diverso, significa aprire una breccia a magistrati che non possono essere degni dell'incarico e della funzione giurisdizionale che il magistrato svolge. Credo che una più attenta valutazione di questa norma debba portare a una modifica sostanziale del n. 5 dell'articolo 2.

Si pensi, ad esempio, all'inquinatore; si tratta di un reato che desta particolare allarme sociale nell'opinione pubblica. L'inquinamento è punito con multe salate, ma non con la pena detentiva. In definitiva colui che ha inquinato o adulterato le sostanze alimentari, in base a questa disposizione potrebbe benissimo accedere alla magistratura e questo non mi sembra un fatto positivo. In questo senso, con altri colleghi, ho presentato un emendamento.

Inoltre ritengo sia opportuno rivedere la posizione assunta in Commissione per quanto riguarda i requisiti del concorso per accedere alla magistratura per coloro che sono stati dichiarati falliti. Diceva giustamente il testo del Governo che non possono accedere a questo concorso coloro che sono stati dichiarati falliti, anche se è intervenuta la riabilitazione. A me pare che questa norma debba essere mantenuta. Viceversa — lo ricordo a me stesso — in Commissione si è detto che il fallito, qualora venga riabilitato, può accedere alla magistratura. È pur vero che si tratta di ipotesi che possono rimanere valide solo sul piano accademico, ma perchè voler allargare le maglie del concorso per la magistratura a coloro che sono stati dichiarati falliti? A me pare che la dichiarazione di fallimento debba comportare la preclusione

al concorso per magistrati, indipendentemente dalla riabilitazione.

Qualche collega aveva sostenuto in Commissione che queste norme richiamano in definitiva alcune norme per l'accesso al pubblico impiego. Non mi sembra che questa obiezione sia valida proprio per la peculiarità, la specificità della funzione che il magistrato è chiamato a svolgere nella società civile; quella specificità alla quale faceva cenno poco fa il collega Luberti.

Mi è parsa invece opportuna la soppressione dell'articolo 25 con il quale in definitiva si tentava di prolungare di un anno la carriera dei magistrati fino al settantunesimo anno di età, creando notevoli e sostanziali disparità fra chi è nato il primo gennaio e chi è nato il trenta dicembre, in ipotesi, e non determinando quel razionale riordino degli uffici che probabilmente era alla base di questa proposta.

Le ragioni per le quali ho sostenuto in Commissione la soppressione di questo articolo mi sembrano valide. Sono lieto che le Commissioni abbiano accolto questa impostazione.

Ho notato da una rilettura del testo che opportunamente ed intelligentemente, diceva stamattina il presidente Viviani, si è parlato non di aumento automatico ma di adeguamento. Poi però, per un lapsus freudiano, negli altri commi si è lasciata la dizione « aumenti ».

BONIFACIO, ministro di grazia e giustizia. Sarà corretto.

RUFFINO. Penso che possa anche essere corretto in virtù del coordinamento; per parte mia volevo dare anche questo modestissimo contributo.

Desidero fare un'ultima considerazione a proposito dell'articolo 28-bis, che chiedo di inserire, a favore dei magistrati che sono stati trattati ingiustamente dalla legge del 20 dicembre 1973, n. 831. Qui non si tratta di sconvolgere ruoli e graduatorie, ma di porre i magistrati più anziani nella stessa posizione in cui il quinto comma dell'articolo 21 della legge del 1973 ha posto i magistrati più giovani i quali hanno scavalcato, nella nomi-

na a magistrati di Cassazione, i più anziani. Non mi sembra questo un modo corretto di procedere e credo che una valutazione attenta e responsabile debba portare o all'accoglimento di questo emendamento, che ho l'onore di presentare insieme ad altri colleghi, o ad un riesame di questa delicata materia.

Molti sono gli aspetti positivi del disegno di legge al nostro esame e le poche modeste osservazioni che mi sono permesso di fare non inficiano certo il giudizio sostanzialmente e complessivamente positivo che il Gruppo della democrazia cristiana dà a questo provvedimento. Abbiamo ascoltato con particolare interesse le argomentazioni del presidente Viviani e del collega Luberti in ordine a certi effetti perversi che l'automaticismo previsto dal disegno di legge può comportare. Certo tali osservazioni meritano attenzione ed approfondimento, ma a nostro giudizio occorre affrontare e risolvere questo problema e la proposta del Governo, temperata dagli emendamenti presentati in Commissione, tenta di dare una risposta positiva. Voi non ci offrite delle soluzioni alternative valide. Vorremmo poter contribuire tutti insieme ad una delineazione anche migliore del sistema. Il presidente Viviani accennava a sostituire la parola « retribuzione » all'altra « stipendi ». Questa proposta potrà anche essere considerata attentamente. Il fatto è che non bastano delle critiche aprioristiche ad un sistema che, a nostro avviso, contiene elementi positivi.

Concludendo, faccio un'osservazione per quanto attiene all'emendamento che il senatore Cifarelli ha presentato insieme con i suoi colleghi del Partito repubblicano. Personalmente valutato in modo positivo la necessità di impedire lo sciopero dei magistrati. Questo

è un discorso al quale l'opinione pubblica, le forze politiche e sociali si stanno sempre più sensibilizzando. Qualcuno osserva che è inopportuno parlare del divieto di sciopero dei magistrati in questo disegno di legge. Invece io riterrei opportuno che di questo si parlasse. Si è accennato al problema del diritto di sciopero allorchè si è parlato della riforma sanitaria poichè vi sono dei servizi essenziali che devono essere mantenuti, costi quel che costi. Del resto nel momento in cui uno accede a determinati concorsi sa anche quali sono gli obblighi che da questa sua adesione gli devono derivare. Ritengo perciò che sia opportuno questo inserimento. Do comunque la mia adesione politica, a titolo personale, a questa impostazione e dichiaro fin d'ora che voterò a favore dell'emendamento del collega Cifarelli, volendo assumermi anche le responsabilità conseguenti.

La funzione molto delicata che i magistrati svolgono per la vita della collettività, la delicatezza della funzione giurisdizionale in una società libera e democratica, da svolgersi certamente nella piena autonomia, l'esigenza della funzionalità e della efficacia sono tutti obiettivi e considerazioni che sono stati alla base della convinta adesione del Gruppo della democrazia cristiana al disegno di legge al nostro esame. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 13,20).

Dott. PAOLO NALDINI

Consigliere vicario del Servizio dei resoconti parlamentari