SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2ª COMMISSIONE

(Giustizia)

93° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° DICEMBRE 1971

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente CASSIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE REDIGENTE

Seguito della discussione e rinvio:

« Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie » **(1885)** (*Testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Cacciatore ed altri; Coccia ed altri; Allocca e Bernardi; Girardin ed altri; Cacciatore ed altri*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*):

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 1354, 1359
FILETTI 1354

Seguito della discussione congiunta e rinvio:

« Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione » **(1961)** (*D'iniziativa dei senatori Pieraccini ed altri*):

« Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione e modifiche all'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1 » **(1962)** (*D'iniziativa dei senatori Montini ed altri*):

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 1359, 1364
BARDI 1363
CIFARELLI 1363
PENNACCHINI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 1362
ZUCCALÀ 1359, 1362

La seduta ha inizio alle ore 17,25.

Sono presenti i senatori: Bardi, Carraro, Cassiani, Cifarelli, Coppola, Corrao, Dal Falco, Filetti, Finizzi, Follieri, Maris, Montini, Serra, Tedesco Giglia, Tomassini, Tropeano e Zuccalà.

A norma dell'articolo 31, secondo comma, del Regolamento, i senatori Lugnano e Terracini sono sostituiti rispettivamente dalla senatrice Abbiati Greco Casotti Dolores e dal senatore Maccarrone Pietro.

Intervengono i sottosegretari di Stato per la grazia e la giustizia Pennacchini e per il lavoro e la previdenza sociale De Marzi.

F O L L I E R I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

IN SEDE REDIGENTE

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge:

« Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie » (1885) (*Testo risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Cacciatore ed altri; Coccia ed altri; Allocca e Bernardi; Girardin ed altri; Cacciatore ed altri*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie », risultante dalla unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Cacciatore, Granzotto, Lattanzi, Alini, Carrara Sutour, Luzzatto; Coccia, Spagnoli, Valori, Benedetti, Cataldo, Guidi, Morvidi, Pellegrino, Pintor, Re Giuseppina, Rossinovich, Sabadini, Sgarbi Bompani Luciana, Sulotto, Sacchi, Tognoni, Traina, Tuccari; Allocca e Bernardi; Girardin, Zanibelli, De Poli, Cavallari, Pisicchio; Cacciatore, Granzotto, Lattanzi, Carrara Sutour, Alini; già approvato dalla Camera dei deputati.

F I L E T T I . La necessità di una nuova ristrutturazione del processo del lavoro, ovverosia delle controversie di lavoro, è stata avvertita da tempo ed è certamente innegabile. Dalle statistiche è emerso che circa un terzo dei processi civili pendenti riguarda materia di lavoro. È altresì risaputo che i processi di lavoro, così come tutti gli altri processi civili, procedono con eccessiva lentezza, onde è opportuno che il legislatore ne preveda una nuova disciplina. Il disegno di legge sottoposto al nostro esame innova in parte la disciplina attuale e recepisce in buona parte la disciplina sindacale corporativa, prevista dal regio decreto 31 maggio 1934, n. 1073.

Per una più facile esposizione cercherò di seguire il testo del disegno di legge. È da notare innanzitutto che con la proposta modifica dell'articolo 429 del Codice di procedura civile si è voluto allargare la materia concernente le controversie individuali di lavoro; mentre l'articolo 429 si limitava a dettare disposizioni in ordine ai rapporti di lavoro subordinati privati, quali i rapporti di mezzadria, di colonìa parziaria e di affitto a coltivatori diretti, l'attuale testo dell'articolo stesso riguarda i rapporti di agenzia e altri rapporti di collaborazione, che si concretano in una prestazione di opera continuativa e coordinata precedentemente, personale anche se non a carattere subordinato. Su questo punto, tuttavia, e anche sul testo del numero 2 dell'articolo 429 sorgono delle perplessità.

Infatti, in tale disposizione è stato incluso il riferimento alla compartecipazione agraria, ma non si fa cenno ad altri eventuali rapporti di natura agraria che non rientrano nella mezzadria, nella colonìa parziaria o nell'affitto a coltivatori diretti. Di conseguenza, in sede di applicazione della legge, potrebbero sorgere dei conflitti di competenza o potrebbero nascere dei dubbi se determinate controversie siano di competenza del pretore (il quale sarà giudice unico secondo questo disegno di legge) o siano di competenza delle sezioni specializzate agrarie. Sarebbe più opportuno prevedere una dizione molto larga o forse, con una innovazione, eliminare definitivamente le sezioni specializzate agrarie, e devolvere la competenza su tutta la materia agraria al pretore.

Attualmente al pretore è devoluta la competenza in materia agraria in caso di affrancazione di enfiteusi.

Inoltre attualmente determinati contratti, quali la colonìa parziaria, l'affitto con clausole miglioratarie, sono stati già trasformati in enfiteusi, onde di fatto è il pretore che decide circa il *quantum* del cano-

ne annuo e il *quantum* per l'affrancazione del canone medesimo.

Per quanto riguarda i rapporti di agenzia, evidentemente gli autori del disegno di legge si sono ispirati a quella recente sentenza della Corte costituzionale, che ha voluto estendere anche ai rapporti di agenzia la liquidazione delle indennità di licenziamento, con le stesse formalità e negli stessi termini previsti per la liquidazione in caso di cessazione del rapporto di lavoro o di licenziamento. Ciò che desta particolare perplessità è il richiamo ai rapporti di collaborazione. Cosa vogliamo dire con ciò? Si vuole estendere il procedimento relativo alle controversie individuali di lavoro, a quelle che sorgono nell'ambito di una società, tra società e soci, oppure si vogliono regolamentare le controversie che possono sorgere in sede di associazione in partecipazione? Tutto questo lascia dei dubbi e non è regolato dal disegno di legge. Mi sembra poi, mantenendoci sempre nell'ambito della materia formante oggetto della disciplina di cui all'articolo 429, che si debba fare riferimento anche ai rapporti di lavoro autonomi. Non comprendo il motivo per cui per le controversie individuali di lavoro subordinato si debba adottare un procedimento improntato ad una certa celerità, mentre altrettanto non si fa per le controversie relative a rapporti di lavoro autonomo.

Il successivo articolo 430 fa riferimento al tentativo facoltativo di conciliazione e da questa previsione si dovrebbero far derivare delle conseguenze, come vedremo in seguito, in sede di decisione da parte dell'autorità giudiziaria. Se si tratta di un tentativo facoltativo, non vedo come dal mancato espletamento di tale tentativo possano derivare conseguenze nel caso di mancata conciliazione.

Il disegno di legge, nella sezione II, disciplina il procedimento di primo grado nel paragrafo 1) e il procedimento relativo all'impugnazione nel paragrafo 2). Innanzitutto è opportuno puntualizzare quali sono i criteri posti a base del nuovo procedimento del lavoro. Penso che il nuovo procedimento sia ispirato ai criteri tradizionali della conciliazione e della speditezza o celerità, ma a me sembra che in questo disegno di legge ci si sia voluti attenere anche ad altri criteri, che non mi sembrano molto accettabili.

Infatti, dal complesso delle norme (e da alcune di esse in particolare) si rileva che si è voluto improntare questo nuovo procedimento anche a criteri di sommarietà, di eccessiva discrezionalità e, peggio, di unilateralità nel giudizio. È chiaro, quindi, che le norme che si ispirano a tali criteri devono da noi essere emendate.

L'articolo 436, nello stabilire il contenuto della domanda — che si propone sotto forma di ricorso — prevede tra l'altro, al numero 2, la elezione di domicilio da parte del ricorrente non nell'ambito della giurisdizione territoriale del giudice adito (come sarebbe naturale), ma su tutto il territorio nazionale. Ciò comporterà delle conseguenze pratiche di rilevante importanza, specie per quanto riguarda le comunicazioni o le notificazioni, che andranno fatte in luoghi che possono anche essere molto lontani da quello in cui si svolge il giudizio.

Va inoltre messo in evidenza il fatto che si è preferito, per la proposizione della domanda, adottare lo strumento del ricorso, cioè uno strumento di carattere automatico o pubblicistico: proposto il ricorso, infatti, il giudizio va avanti non per impulso di parte, ma per impulso del giudice, il quale — mediante ordinanza — appone in calce il decreto per la comparizione delle parti e la discussione del processo (anzi, è meglio, in questo caso, parlare di trattazione e non di discussione del processo).

I termini previsti per l'appello appaiono piuttosto brevi, soprattutto tenendo conto delle attuali carenze degli uffici giudiziari. Basti pensare che la notificazione del decreto dispositivo della comparizione e dell'udienza di trattazione deve essere fatta dal cancelliere, per rendersi conto che in molti casi questo non potrebbe avvenire nei termini previsti, per carenza di personale e dei mezzi necessari.

Un'altra grave inesattezza è contenuta nel disegno di legge: quando si parla di convenuto ci si riferisce soltanto al datore di lavoro; nella realtà, però, non è così. Tutte le norme di questo nuovo procedimento tendono a favorire l'attore, nella presunzione

che questi debba sempre identificarsi con il lavoratore. Si dimentica, cioè, che anche il datore di lavoro può essere attore in una controversia di lavoro. Dirò di più: se approviamo il provvedimento così come è, indurremo gli abili difensori a fare di tutto per far assumere al proprio cliente la parte di attore, con il risultato di impedire al convenuto di far valere in pieno i propri diritti.

Non va neppure dimenticato che esistono due tipi di sentenze: quelle di accertamento e quelle di condanna. Nulla esclude che un datore di lavoro possa intraprendere — proprio per assumere la veste di attore — una azione di accertamento — positiva o negativa — per la fissazione del *quantum* dovuto.

Gli articoli 438-*bis* e 438-*ter* prevedono la domanda riconvenzionale; i termini sono però molto ristretti, e quindi si potrà facilmente giungere alla decadenza della domanda stessa, come previsto dall'articolo 438-*ter*.

Secondo gli intendimenti trasfusi in questo disegno di legge, il giudizio dovrebbe normalmente esaurirsi in una sola udienza. Una volta, cioè, che le parti abbiano proposto il ricorso, scambiato le memorie, prodotto i documenti e formulato i mezzi di prova, in una sola udienza si dovrebbe istruire tutta la causa e pervenire alla sentenza o, quanto meno, al deposito del dispositivo. È facile programmare in astratto un *iter* così rapido, ma estremamente difficile è attuarlo in pratica. In ogni caso, procedendo in questo modo, il pretore non potrebbe evidentemente trattare più di un processo in ogni udienza.

Ma noi ci rendiamo conto del fatto che questo *iter* processuale è di impossibile realizzazione, perchè i pretori debbono assolvere a numerose incombenze. È da notare che essi hanno competenza esclusiva in tema di esecuzione mobiliare, in materia possessoria, in materia di provvedimenti anomali immediati o di urgenza quali sono previsti dall'articolo 700 del codice di procedura civile. Numerose leggi speciali prevedono la competenza per materie devolute al pretore: ad esempio, le leggi sulle locazioni di immobili urbani, quelle relative all'adeguamento dei canoni, quella riguardante la graduazione degli sfratti, le leggi agrarie e, particolarmente, quella, dianzi da me citata, relativa alle enfiteusi. Il pretore, inoltre, è il giudice tutelare che deve occuparsi di tutti i provvedimenti di giurisdizione volontaria riguardanti la tutela nei casi di sua competenza.

Il pretore, poi, si occupa anche dei giudizi penali rientranti nella propria competenza. Le sue mansioni e funzioni sono quindi, come dicevo, tante da rendere impossibile che egli possa dedicare una o più udienze esclusivamente alle cause in materia di lavoro.

Nelle norme transitorie è previsto un aumento dell'organico dei pretori con la conseguente riduzione di quello dei magistrati dei tribunali e delle Corti d'appello; ma a me non pare che il problema possa risolversi così semplicemente, in quanto le esigenze sono tali da comportare l'assoluta necessità di accrescere in maniera assai rilevante l'organico stesso. Non si tratta qui di stabilire che un terzo dei magistrati sia assegnato all'esame o alla cognizione dei giudizi relativi alle controversie di lavoro (e cioè decidere che in Italia circa duemila magistrati siano destinati all'esame di tali controversie). Se vogliamo istituire il procedimento del lavoro, così come prospettato nel disegno di legge, è necessario che ogni pretura quantomeno quadruplichi l'organico dei magistrati ad essa assegnati.

Non condivido la previsione relativa alla pronuncia del pretore nella stessa udienza di trattazione o di discussione. È vero che già in tema di controversie agrarie, specie per quanto concerne quelle trattate in grado d'Appello, è previsto che il collegio decida la causa alla stessa udienza di trattazione: ma ciò è previsto solo in caso d'Appello, perchè in Appello il processo perviene dopo essere stato ampiamente istruito in primo grado e dopo che le parti hanno potuto svolgere ampiamente le proprie difese. Normalmente in quella sede vengono acquisiti nuovi mezzi di prova e si decide la causa secondo gli atti e le prove acquisiti nel processo di primo grado, sicchè il collegio, e per esso il consigliere istruttore delegato alla relazione, è in grado di conoscere, all'atto della decisione, il processo nei suoi particolari, e con la maggior contezza possibile.

Ora il pretore, il quale è costretto ad acquisire elementi di prove e di decisione nel-

la stessa udienza (e molte volte è costretto a sentire numerosi testi o a dover esaminare numerosi documenti) non può essere sempre in grado di decidere la causa e di determinare — quel che è peggio — il *quantum* del credito da liquidare. È quindi opportuno che venga eliminata la previsione del deposito del dispositivo all'udienza e si preveda invece soltanto il deposito della sentenza entro limiti ristretti; e il termine di quindici giorni previsto dal disegno di legge mi sembra congruo.

Il provvedimento prevede poi tutta una serie di preclusioni, di decadenze ad ogni piè sospinto. Così si vorrebbe assicurare una celerità nella definizione delle controversie di lavoro, ma a me sembra che si tratti di una celerità di carattere esterno, dannosa ai fini di quella che deve essere una celerità più interna, la quale deve poggiare su una maturazione della causa; maturazione cui deve pervenire il magistrato attraverso un suo maggiore e più decisivo intervento.

Allo stato attuale il magistrato — o giudice istruttore — si limita insomma a trattare la causa estraniandosi dalla medesima, mentre col disegno di legge si vorrebbe che egli, prima di andare in udienza, conoscesse effettivamente le questioni prospettate, formanti oggetto del processo e che dirigesse effettivamente il medesimo e la sua istruzione.

L'articolo 440 del codice di procedura civile, così come modificato dal disegno di legge, prevede la facoltà del giudice di emettere ordinanze per il pagamento di somme a titolo provvisorio. Si tratta praticamente della cosiddetta provvisionale, già prevista dal codice, avente riferimento alla liquidazione di quella parte di somme richieste che non siano contestate; però la norma aggiunge che la liquidazione provvisoria può essere effettuata nei limiti della quantità per cui si ritiene già raggiunta la prova, e su tale punto non possiamo essere consenzienti perchè alla sentenza liquidativa della provvisionale si vorrebbe sostituire un'ordinanza, cioè un provvedimento che può essere impugnabile o revocabile soltanto con la sentenza definitiva. Ciò sarebbe accettabile per il caso in cui la somma da liquidare non fosse contestata; ma non mi pare che lo sia, allorquando il giudizio sulla prova raggiunta deve essere dato esclusivamente dal giudice, il quale deve emettere poi la sentenza definitiva.

Ancora, l'articolo 448, così come modificato nel provvedimento, stabilisce che il giudice, nel procedere alla liquidazione del credito di lavoro, debba applicare il saggio di interesse annuo del 10 per cento e contemporaneamente debba determinare la valutazione monetaria del credito. La condanna al pagamento della somma relativa, e cioè di quella concernente sia la svalutazione monetaria che il saggio di interesse, decorre dal giorno della maturazione del diritto; e non mi sembra che ciò sia accettabile, poichè si tratterebbe di una profonda innovazione nei confronti dell'articolo 1282 del codice civile, il quale stabilisce che i crediti producono interessi allorquando sono liquidi ed esigibili, e li producono dal giorno della domanda. Qui, invece, la decorrenza inizia dal giorno della maturazione del diritto. Il saggio d'interesse al 10 per cento, poi, non trova alcuna giustificazione, se è altresì correlato alla svalutazione monetaria. L'attore, o la parte vittoriosa, verrebbe ad avere una doppia liquidazione, e cioè quella degli interessi, in misura superiore a quella legale, e contemporaneamente una somma relativa alla svalutazione della moneta; senza dire che nel caso in specie, adesso che il processo è improntato a criteri di celerità, non si vede perchè debbasi ipotizzare una svalutazione monetaria la quale dovrebbe verificarsi in un breve decorrere di tempo.

Per la sentenza di primo grado — cioè quella emessa dal pretore — è prevista l'esecutorietà come principio di carattere generale. Non mi pare che tale principio possa essere accolto perchè il pretore, cui è stata devoluta la competenza specifica, può essere chiamato a decidere processi anche di rilevante contenuto economico; onde non è pensabile che una sentenza, emanata per lo più con eccessiva fretta e secondo criteri di sommarietà o di discrezionalità, possa essere dichiarata esecutiva senza il controllo dell'organo collegiale di appello.

Si dice che al comma terzo dell'articolo 448 è prevista la possibilità della revoca dell'esecutorietà della sentenza inibitoria, che

dovrebbe essere pronunciata dal giudice di appello. Innanzitutto bisogna rilevare che si fa riferimento al collegio e non al presidente dello stesso: attualmente l'articolo 351 del codice di procedura civile prevede che la provvisoria esecuzione possa essere sospesa o revocata dal presidente del collegio o dal giudice istruttore, allorchè questo sia stato già designato. Mentre oggi la revoca o la sospensione è prevista in tutti i casi di cui all'articolo 882 del codice di procedura civile, si vorrebbe ora dare tale facoltà nel solo caso di danni gravi e irreparabili: il che significa di fatto che non potrà mai darsi questa revoca o sospensione della provvisoria esecuzione, anche quando appaia evidente la sussistenza di gravi motivi, in quanto non basta il grave danno, ma è necessaria la irreparabilità del medesimo.

Per l'impugnazione viene ripetuta la stessa disciplina del processo di primo grado, salvo che l'appello viene proposto dinanzi ad un collegio che è composto di tre elementi. Mi sembra assai breve il termine per l'appello (20 giorni), così come è altrettanto breve il termine per l'appello incidentale, che va proposto entro quel termine, pena l'inammissibilità; e ciò può nuocere al prestatore di opera, il quale potrebbe non trovarsi nella condizione di procedere all'appello nei tempi brevi previsti dal disegno di legge. In sede di impugnazione si prevede l'inammissibilità di nuove domande e di nuove eccezioni e di nuovi mezzi di prova. Si tratta di una serie di preclusioni che potrebbero danneggiare l'una e l'altra parte.

Per il ricorso in Cassazione non è prevista alcuna norma specifica, tranne che il collegio sarà composto di cinque, anzichè di sette elementi. Si aggiunge soltanto che la Cassazione di fatto diventa un giudice di merito. Non vi è nessuna previsione, nel disegno di legge, in ordine all'opposizione di terzi o alla revocazione, così come non vi è nessuna specifica norma in ordine al sequestro conservativo, nè ai mezzi cautelari in genere.

La seconda parte del disegno di legge concerne le controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatorie. Allo stato attuale, come sappiamo, queste controversie sono devolute — per le ragioni di merito — al tribunale. Con il disegno di legge in esame, invece, anche queste controversie vengono devolute al pretore, ma soltanto al pretore del capolulogo. Io non vedo il motivo di tale norma con cui si appesantisce il pretore del capoluogo, invece di distribuire questi processi anche agli altri pretori della circoscrizione della Corte di appello o del tribunale. È previsto inoltre che le organizzazioni sindacali o i patronati di assistenza possano fornire pareri. Non mi pare che sia opportuno introdurre nel processo civile elementi estranei alle parti in lite. È stato abolito l'intervento del pubblico ministero e ciò contrasta con l'aspetto privatistico che si è voluto dare al disegno di legge, in difformità di quanto previsto dall'attuale codice di procedura civile. Anche ciò può determinare serie conseguenze e forse una eccezione di illegittimità costituzionale, perchè all'articolo 3 della Costituzione è previsto — in sostanza — che le controversie di cui all'articolo 429 possono essere risolte, purchè ciò avvenga senza pregiudizio della facoltà del lavoratore di adire all'autorità giudiziaria. Non è previsto che ciò non possa avvenire con il pregiudizio della facoltà del datore di lavoro di adire all'autorità giudiziaria. A me pare che qui vi sia una violazione dell'articolo 3 della Costituzione, in quanto le due parti corrispettive non sono trattate con parità di condizioni. L'articolo 51 innova in piccolissima parte la disciplina dell'attuale articolo 2113 del codice civile in tema di rinunce, prevedendo, oltre all'allargamento del termine di decadenza entro cui si può impugnare la rinuncia, la possibilità che l'impugnazione possa farsi anche con atti extragiudiziali. Non comprendo l'utilità di tale norma, perchè praticamente l'atto extragiudiziale dovrebbe costituire una dichiarazione di volontà, che poi in effetti potrebbe concretarsi nell'impugnazione di un giudizio. Ma colui che impugna si pone in una condizione di privilegio, perchè interrompe a tempo indeterminato il termine di decadenza; sicchè una parte non ha mai la certezza in ordine all'effettiva e definitiva validità della rinuncia o della transazione. Non mi sembra che

tale norma sia conforme alla legittimità costituzionale.

In tema di interessi vi è un diverso trattamento per la liquidazione dei crediti di lavoro e per le liquidazioni inerenti a questioni di previdenza e di assistenza. Su questo punto non vengono previsti gli interessi nella misura del 10 per cento, così come vengono previsti nell'altro caso; e non vedo il perchè di questo diverso trattamento. Un criterio di giustizia dovrebbe sussistere per tutte le controversie previste dal disegno di legge.

Nel disegno di legge si ricorre spesso, ma impropriamente, all'espressione « gratuito patrocinio »: bisogna parlare piuttosto di « patrocinio statale ». In ogni caso, desta perplessità il fatto che l'ammissione a questo patrocinio debba essere decisa dal giudice della causa. Quando discutemmo il provvedimento sul patrocinio statale, furono in molti a far rilevare che il giudice adito, nel momento stesso in cui decide di ammettere o meno una delle parti al patrocinio statale, già formula un giudizio sulla fondatezza o meno della domanda propostagli.

Non credo di dover aggiungere altro. In linea di massima, sono d'accordo con i criteri di carattere generale che ispirano questo disegno di legge (e soprattutto con quello della speditezza); però devo sottolineare che vi è un grosso problema, che probabilmente porterà al completo naufragio di tutte le nostre buone intenzioni: la mancanza di una specifica organizzazione non solo degli uffici giudiziari, ma anche degli studi di avvocato. È infatti da escludere che un avvocato che lavora con sistemi che potremmo definire artigianali possa seguire vari procedimenti relativi a controversie di lavoro. Anche se il processo vero e proprio durerà una sola udienza, questa nuova procedura comporta tutta una serie di complicati adempimenti e quindi gli avvocati dovrebbero riunirsi in *équipes* per poter lavorare con una certa organicità.

Vi è infine il grosso problema degli uffici giudiziari, che vanno potenziati in giudici, ausiliari, mezzi, locali, se vogliamo che il nuovo processo per controversie di lavoro possa svolgersi effettivamente nei modi e con i tempi che noi ipotizziamo.

P R E S I D E N T E . Molti colleghi mi hanno fatto presente l'opportunità di una riunione informale tra i rappresentanti dei vari Gruppi per un primo esame degli emendamenti presentati. Se la Commisisone è d'accordo, questa riunione informale può avere luogo mentre procediamo nello svolgimento degli interventi in sede di discussione generale sugli altri provvedimenti all'ordine del giorno odierno.

Poichè nessuno fa obiezioni, rimane così stabilito. Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

Seguito della discussione congiunta e rinvio dei disegni di legge:

« Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione » (1961), d'iniziativa dei senatori Pieraccini ed altri;

« Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione e modifiche all'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1 » (1962), d'iniziativa dei senatori Montini ed altri

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 Pieraccini, Iannelli, Formica, Albertini, Vignola, Albanese, Bardi, Cipellini, De Matteis, Ferroni, Lucchi, Bloise e Banfi; e: « Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione e modifiche all'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1 », d'iniziativa dei senatori Montini, Cerami e Del Nero.

Come i colleghi ricordano, la discussione dei disegni di legge era stata sospesa il 25 novembre. Ora è iscritto a parlare il senatore Zuccalà.

Z U C C A L À . Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento ha suscitato in me, per le responsabilità che io — come ciascuno di noi — sento di avere nell'ambito del Parlamento, notevoli perplessità; ed è necessario anche da parte mia, un chiarimento,

che preferisco sia dato in sede ufficiale per evitare equivoci.

Io sono d'accordo sul fatto che il vecchio sistema di promozione dei magistrati presentava delle mende, ed anche gravi, che andavano corrette, rendendo oltretutto il sistema stesso più democratico di quanto non sia stato finora. Però il fatto è che, partendo da tale presupposto, si vuole approvare un disegno di legge che solo marginalmente cerca di superare le lacune del sistema e solo per soddisfare determinate esigenze di ordine corporativo; ciò suscita in noi dubbi profondi e colpisce il nostro senso di responsabilità.

A mio parere, due sono i punti fondamentali da esaminare: anzitutto, il vecchio scrutinio, fatto da una specifica commissione, che doveva servire di base alla pronuncia del Consiglio superiore della magistratura per le promozioni; in secondo luogo, i titoli per il suddetto scrutinio, che erano dati per le sentenze o lavori, da scegliere secondo un criterio regolato per legge.

I colleghi intervenuti hanno già rilevato le incongruenze e l'inutilità di queste norme. Sappiamo tutti che i suddetti titoli e sentenze avevano origini stranissime; sappiamo tutti che lo scrutinio sul quale si basava il Consiglio superiore della magistratura per le promozioni non era, come si dice, « oro di coppella » e che quindi poteva facilmente essere superato. Ma da questo a pretendere una nuova legislazione sulla base dei due provvedimenti che abbiamo in esame, c'è un abisso, perchè i due punti negativi suddetti sono solo marginali nel provvedimento; la legge del 1963 prevedeva tutta un'altra serie di garanzie per la promozione a magistrato di Cassazione, che nulla avevano a che vedere con questi due limiti; e ricordo che si tratta di una legge emanata dal legislatore repubblicano sulla base di reali esigenze che non solo non sono state superate per tempo, ma si sono appesantite ed aggravate, perchè i contrasti, le difficoltà, che sarebbe grave ipocrisia per ciascuno di noi nascondere o ignorare e che sono alla ribalta dell'opinione pubblica, non sono il frutto di azioni gratuite. In politica nulla accade per niente: quei contrasti sono la risultante di determinate strutture all'interno dell'apparato giudiziario, che non regge più ai tempi, con quel famoso scollamento tra istituzioni e società civile che noi sentiamo denunciare (sempre, dentro e fuori le aule del Parlamento) e che certo non saniamo con i disegni di legge in esame.

Un provvedimento riguardante la Magistratura va certamente varato; ed il più volte annunciato ma mai presentato disegno di legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario rappresenterebbe appunto la sede più adatta a dare vita, finalmente, ad istituzioni conformi alla società civile: non lo sono invece dei provvedimenti di livello limitato e settoriale.

Qual era l'*iter*, a parte lo scrutinio e le sentenze, che si doveva seguire secondo il legislatore del 1963 (legislatore, ripeto, repubblicano e non fascista)? In sostanza la commissione di scrutinio emanava un parere sulla base di un altro parere espresso precedentemente dal Consiglio guidiziario. Il Consiglio giudiziario, che è organo democratico, prendeva a base — con tutti i limiti ed i pregi che ciò comporta — una relazione del capo dell'ufficio, la quale, assieme al parere, veniva poi trasmessa alla commissione di scrutinio; quest'ultima, valutati i lavori (i quali erano solo un elemento del giudizio e neppure il principale) nonchè il parere e la relazione suddetti, valutate inoltre la laboriosità, la diligenza e la capacità del magistrato (il che non vuol dire niente, perchè il legisaltore, nel 1963, prevedeva altri due requisiti) prendeva la sua decisione. Ora l'articolo 2 del disegno di legge numero 1962 ignora gli altri due requisiti. Precisamente l'articolo 6 della legge 4 gennaio 1963 prevedeva che i magistrati potevano essere promossi per cultura, per dignità e per prestigio e che dovevano essere tenuti presenti i precedenti relativi al servizio prestato. Non dobbiamo dimenticare che un magistrato può essere laborioso, può essere in possesso della tecnica professionale, ma può avere nel suo fascicolo precedenti di qualsiasi natura, talchè la sua promozione a consigliere di Corte d'appello può essere pe-

ricolosa. Devo dire purtroppo che abbiamo avuto esempi non certo di atteggiamenti progressivi, ma retrivi e pericolosi. Un magistrato, ad esempio, che perseguita costantemente gli operai che scioperano e non si accorge quasi mai delle persecuzioni della teppaglia che assalta le camere di lavoro, assume un atteggiamento che deve essere in qualche modo valutato. Con la legge del 1963 tutti questi elementi venivano rimessi a questo comitato di scrutinio per poi essere rimessi al Consiglio superiore della magistratura, il quale assumeva le eventuali valutazioni del Ministro di grazia e giustizia ed ogni altro elemento di cui poteva ritenere valida l'acquisizione. Adesso invece, in base all'articolo 1, (questo è un segno di incongruenza della tecnica legislativa) il Consiglio superiore della magistratura prende in esame solo il parere del Consiglio giudiziario e procede automaticamente.

All'articolo 2, poi, si afferma che il parere del Consiglio giudiziario e la valutazione del Consiglio superiore della magistratura devono essere motivati ed effettuati con riferimento alle capacità tecniche e professionali. Ma nel momento in cui scatta l'articolo 1 autonomamente dovrebbe scattare la promozione, cioè la presa in considerazione del parere del Consiglio giudiziario. Il Consiglio superiore della magistratura infatti non acquisisce questi elementi, ma acquisisce solo il parere del Consiglio giudiziario. Il Consiglio superiore della magistratura, verificatosi il decorso del tempo e preso in esame il parere del Consiglio giudiziario, procede alla nomina, per cui tutti gli elementi tecnico-professionali, la laboriosità, i precedenti prestati non contano.

Il Consiglio superiore della magistratura, in base al secondo comma dell'articolo 2, ha facoltà di assumere in contraddittorio con l'interessato ogni ulteriore elemento. Cosa significa ciò? Significa che come norma la promozione può scattare automaticamente, che nella promozione automatica attraverso il parere del Consiglio giudiziario, il Consiglio superiore della magistratura può trarre elementi sulla valutazione di questi magistrati, ma non ha l'obbligo specifico di assumere autonomamente le sue informazioni. Ciò che il Consiglio superiore della magistratura deve inserire nel suo parere può trovarlo nel parere espresso dal Consiglio giudiziario. Poichè il Consiglio superiore della magistratura non è tenuto, se non come facoltà, a chiedere eventuali informazioni, può prescindere nel suo giudizio dal parere del Ministro di grazia e giustizia e nominare direttamente sulla base del parere del Consiglio giudiziario. La prassi sarà nel senso di fare ritenere sufficiente il parere del Consiglio giudiziario perchè il Consiglio superiore della magistratura nomini tutti. Il Consiglio giudiziario (organo democratico) comunicherà all'interessato (e non è questo un principio di democrazia?) — quando vi siano — le remore di ordine psicologico o i rilievi fatti nei suoi confronti. La disciplina della legge del 1963, (emanava, quindi, in regime democratico), era che il Consiglio giudiziario esprimeva un suo parere e lo rimetteva al Consiglio superiore della magistratura; e l'interessato democraticamente poteva prendere anche cognizione del parere presso il Consiglio giudiziario. E noi sappiamo che quando si trattava di decidere su persone, si votava a scrutinio segreto, perchè non dovevano esistere remore di ordine psicologico. Nella legge del 1963 il legislatore aveva stabilito che il parere del Consiglio giudiziario accompagnato dall'informativa del capo dell'ufficio doveva tener conto degli elementi, di cui all'articolo 6 del procedimento: la cultura, l'operosità, il prestigio. Il Consiglio giudiziario non comunicava nessun parere e rimetteva il suo giudizio al Consiglio superiore della magistratura.

Nei provvedimenti al nostro esame le garanzie sono indubbiamente minori, in quanto vi è un solo grado di giurisdizione, contro i due vigenti con il sistema dello scrutinio. Nel sistema precedente, infatti, era possibile ricorrere contro il giudizio espresso dal consiglio di scrutinio, giudizio che doveva poi servire al Consiglio superiore per decidere. Avrei capito che ora il primo esame fosse affidato ad una commissione del Consiglio superiore e la decisione definitiva al Consiglio stesso in seduta plenaria: in questo modo si sarebbero avuti due gradi e magari anche l'ulteriore garanzia del contradditorio, che qui manca del tutto.

E vediamo ora il famoso articolo 6 del disegno di legge n. 1962: il Sottosegretario ha detto che la promozione non è automatica; ma dalla lettera della legge appare esattamente il contrario. Non è che questo possa provocare una opposizione di principio: diciamo soltanto che, se l'intendimento è quello di mutare completamente la situazione esistente, dobbiamo affermarlo chiaramente e addossarcene le relative responsabilità — evitando di far passare questo provvedimento come una « leggina » necessaria soltanto a promuovere ottocento persone.

Devo anche muovere dei rilievi a proposito della ventilata soppressione degli esami per il passaggio dalla Corte di appello alla Cassazione. Il punto è questo: vogliamo equiparare tutti al livello più basso o a quello più alto? Se il primo è il nostro scopo, allora eliminiamo pure gli esami, ma ricordiamoci che in questo modo non permetteremo più ai migliori di emergere, costringendoli ad aspettare sette anni come tutti, invece di poter chiedere di sostenere un esame dopo cinque anni. Per di più, provocheremmo uno squilibrio gravissimo tra quanto previsto per la nomina a magistrato di Appello (cioè possibilità di sostenere un esame anzitempo) e quanto previsto per la nomina dei magistrati di Cassazione, a danno di questi ultimi, naturalmente, i quali sono invece chiamati ad adempiere compiti senz'altro superiori.

Se comunque voi intendete assumervi questa responsabilità, potete farlo, a patto che lo dichiariate esplicitamente. E in questo caso preannuncio la richiesta del mio gruppo di rimettere all'Assemblea questo provvedimento. A questo punto, infatti, la questione è di carattere politico, non tecnico. Se si vuole una equiparazione della massa ad un livello di mediocrità, noi diciamo subito di non essere disponibili.

Ma gli squilibri di questa legge non finiscono qui. C'è, *dulcis in fundo*, il dispositivo dell'articolo 13, secondo comma, secondo il quale il consigliere di Cassazione viene dopo otto anni promosso (ancora automaticamente) a presidente di sezione, cioè a procuratore generale e a primo presidente di Corte d'appello.

Proseguendo su questa strada con una prossima legge, stabiliremo che dopo due anni si diventa procuratori generali o primi presidenti di Cassazione.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Le ho già fatto presente che la promozione non è automatica, ma avviene in base ad una dichiarazione d'idoneità.

Z U C C A L À . Ma come si arriva al grado di procuratore generale o agli uffici superiori? È bene fare un raffronto con l'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, che l'articolo 13 del disegno di legge n. 1962 tende a sostituire. Esso così recita: « La proposta di cui all'ultimo comma dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195, per il conferimento degli uffici direttivi di cui all'articolo 6, n. 3, della legge 24 maggio 1951, numero 392, è preceduta dalla dichiarazione di idoneità alle funzioni da parte del Consiglio superiore della magistratura.

Il Ministro per la grazia e la giustizia nel mese di gennaio di ogni anno richiede, in quanto necessario, la dichiarazione di cui al precedente comma per un numero di magistrati di Corte di cassazione, secondo l'ordine di ruolo, corrispondente al triplo delle vacanze che si verificheranno nell'anno per collocamenti a riposo per limiti di età, oltre gli eventuali riesami ».

Ora, quando stabiliamo che il Consiglio superiore della magistratura prende in esame i magistrati di Appello che raggiungono nell'anno stesso un'anzianità di otto anni, inglobiamo tutti: tutti raggiungono il grado terzo, tutti diventano procuratori generali, tutti diventano presidenti di sezione della Cassazione. È la solita storia per la quale, alla fine, si può anche dare lo stipendio senza che vi sia l'esercizio delle funzioni; ma noi abbiamo sempre combattuto per raggiungere il risultato opposto, affermando che quando si svolgono delle funzioni corrispondenti al grado superiore si ha diritto alla relativa retribuzione.

Del resto, onorevoli colleghi, l'articolo 31 di cui ho dato lettura è innovativo nei con-

fronti della legge 24 marzo 1958, n. 195, istitutiva del Consiglio superiore della magistratura, la quale stabilisce un criterio del tutto opposto, cioè quello della graduatoria trasmessa al Consiglio superiore della magistratura accompagnata da una relazione motivata. Copia di essa è, a cura della commissione esaminatrice, rinviata al Ministro di grazia e giustizia e pubblicata sul Bollettino ufficiale, come dispone il secondo comma dell'articolo 11 della legge del 1958. E qui vi sarebbero ancora molte considerazioni da fare, ma mi riservo di farle in sede di esame degli articoli e degli eventuali emendamenti.

L'importante è, come dicevo prima, evitare che col pretesto di modificare vecchie strutture le quali non reggono più al progresso dei tempi, si vogliano far passare (non so quanto sottobanco) altre soluzioni, le quali vanno invece elaborate in un contesto più ampio, quale quello del nuovo ordinamento giudiziario. A me sembra che questo sarebbe un errore gravissimo perchè, in tal modo, si pregiudicherebbe proprio il varo di tale nuovo ordinamento; e credo che in tal caso ognuno dovrebbe assumersi le proprie responsabilità di ordine politico, per cui dovrebbe essere l'Assemblea a decidere.

B A R D I . Onorevole Presidente, sono molto spiacente — e ne chiedo anche scusa al collega Zuccalà — di dover dichiarare che le opinioni da lui espresse, del resto rispettabilissime, non sono condivise nè da me nè dal Gruppo socialista che, com'è noto, ha presentato uno dei due disegni di legge in esame.

Mi astengo dall'entrare nel merito di questa discussione, perchè il Gruppo socialista ha dato mandato al senatore De Matteis di esprimere ufficialmente la posizione del Gruppo stesso. Prego pertanto la Commissione di dare modo al senatore De Matteis di intervenire ulteriormente e chiarire la posizione del Gruppo.

C I F A R E L L I . Vorrei brevemente sottolineare che le proposte di legge in esame sono un'altra delle manifestazioni di quell'andazzo che costituisce una delle ragioni per cui noi repubblicani siamo usciti dal Governo. Mi stupisco che problemi di tale entità non abbiano trovato sbocco in una organica iniziativa di Governo. Vorrei quindi pregare gli onorevoli colleghi firmatari di questi disegni di legge di non pensare che nelle mie parole vi sia una critica che va al di là di quanto sto per affermare. Il motivo di questi provvedimenti è da ricercarsi in una norma a suo tempo approvata per la Corte dei conti; oggi anche la magistratura ordinaria chiede una anticipazione di carriera. Questa è la ragione di fondo che inficia entrambi i disegni di legge.

Praticamente, tutto si riduce ad una specie di spolverino che viene messo su quello che fa il consiglio di amministrazione di un Ministero, il che non ha nulla a che vedere con le attività tipiche del magistrato, con le funzioni che si riferiscono al terzo potere dello Stato. Noi abbiamo detto in sostanza, a proposito del concorso per esami, che l'intento di queste leggi dovrebbe essere quello di fare in modo che queste persone facciano i magistrati, ma poi consacriamo il vecchio sistema, con il correttivo di una durata maggiore del comando, mentre il giudizio lo affidiamo al consiglio di amministrazione del Ministero.

Altro punto di nettissimo contrasto per quanto riguarda il mio Gruppo è l'eliminazione del concorso per esami. Perchè dobbiamo provocare questo appiattimento? Perchè dobbiamo ridurre tutto ad un breve *iter* con una serie di facilitazioni? Altro motivo di contrasto con queste norme è relativo al rapporto del Consiglio giudiziario. Molti di noi che provengono dalle aule di giustizia sanno bene come vanno certe cose. Avete mai visto i ricorsi al Consiglio superiore della magistratura e tutti i problemi che si pongono? Trovo che un miglioramento rispetto al passato non venga ottenuto in questa maniera. Il Consiglio superiore della magistratura è fortemente politicizzato e pone grandi problemi.

Vi è poi la questione della riduzione dei termini della carriera con la nomina in soprannumero, con la conseguenza che un magistrato può diventare magistrato di Cassa-

zione ed essere promosso, anche se non entrerà mai in Cassazione.

Il collega Zuccalà ha fatto un approfondito esame del profondimento dal punto di vista tecnico. Io, invece, intendo esprimere soltanto una valutazione politica: le ragioni che ho succintamente indicato ci impediscono di dare il nostro voto favorevole a questo provvedimento. Riteniamo che si tratti di materia molto più vasta ed importante di quanto si voglia far apparire e che deve essere esaminata con la dovuta attenzione nella sede più competente.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro chiede di parlare, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 19,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore generale DOTT. BRUNO ZAMBIANCHI