

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CIFARELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 NOVEMBRE 1971

Norme sulle assegnazioni di sede dei magistrati ordinari e sugli incarichi degli stessi per funzioni diverse da quelle di giustizia

ONOREVOLI SENATORI. — Casi recenti che hanno fortemente turbato l'opinione pubblica hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di introdurre una più efficace tutela di quella indipendenza effettiva dell'ordine giudiziario che la Costituzione ha inteso assicurare e di quel prestigio dei magistrati che l'ordinamento giudiziario protegge e che è, del resto, condizione e conseguenza insieme della autonomia costituzionalmente riconosciuta al « terzo potere » dello Stato.

L'Assemblea costituente operò validamente per assicurare l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura. Come ebbe a dichiarare il Presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, non si volle una « forma piena di autogoverno, che non si addirebbe ad un corpo formato mediante concorsi, senza attingere alle fonti della designazione popolare ». Però, con le norme degli articoli da 101 a 107, la Costituente in effetti pose in essere un completo sistema di autoregolazione della Magistratura per le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni, le misure disciplinari, e inol-

tre, con il principio della inamovibilità e le garanzie affidate al Consiglio superiore della Magistratura assicurò l'assoluta autonomia dei giudici di fronte al potere esecutivo. Del decorso ventennio va qui ricordata la lotta vivace e significativa per la realizzazione dell'indipendenza effettiva del potere giudiziario: lotta che aveva la sua lontana premessa in quelle impegnate al cadere dell'età prefascista e la sua base attuale nelle solenni deliberazioni dell'Assemblea costituente.

Per la Magistratura — che non è soltanto « un ordine », ma anche, nel suo complesso, un « potere » dello Stato — le norme della Carta costituzionale della Repubblica soddisfano questa esigenza di libertà storicamente affermata e costituiscono un sistema che, sia pure attraverso difficoltà non tutte superate, si dimostra adeguato alla soluzione del problema fondamentale dell'indipendenza del giudice da ogni altro « potere » dello Stato e dall'esecutivo in particolare.

La Costituente però non pose mente ai condizionamenti ambientali e alle influenze di situazioni sociali e locali particolari, che possono compromettere l'autonomia del giu-

dice in modi non meno insidiosi di quelli che i nostri padri ravvisavano nelle pressioni o nelle blandizie del Governo. Ben è vero che l'articolo 98 della Costituzione prevede che per i magistrati, come per altre categorie di depositari del *jus imperii* dello Stato, si possa con legge stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici. Ma proprio questa previsione costituzionale (che oggi già implica per il giudice un significativo limite, soprattutto affidato alla sua coscienza e prudenza) sta a dimostrare che l'autonomia della Magistratura va presidiata anche contro turbative diverse dalla classica ipotesi della ingerenza indebita di un altro « potere » dello Stato.

Da quest'ordine di considerazioni sorge la prima parte di questo disegno di legge (articoli 1, 2 e 3), che stabilisce il duplice divieto per il magistrato ordinario — eccettuati quelli di Cassazione, che esplicano le loro funzioni presso la suprema Corte (art. 3) — di esercitare le proprie funzioni per più di un decennio in sedi giudiziarie del distretto di Corte d'appello nel quale è compreso il comune dove egli è nato (art. 1) e di essere destinato per un periodo che ecceda complessivamente il decennio a sedi comprese nello stesso distretto di Corte d'appello (art. 2). Non si presume così di risolvere tutti i delicati problemi attinenti alla libertà e indipendenza del giudice, ma si mira a conseguire situazioni di sganciamento del giudice dalla stretta dell'ambiente, territorialmente e socialmente inteso, e quindi della cerchia, naturalmente complessa, dei rapporti familiari, degli interessi del gruppo entro il quale egli si è formato, o nel quale può trovarsi inglobato per una troppa lunga permanenza di ufficio in uno stesso luogo.

Questi due semplici divieti non abbisognano di particolari chiarimenti: ma ad essi danno risalto le cronache, anche recenti, del nostro Paese, che hanno registrato episodi molto gravi nei quali non risulta di certo irrilevante la troppa a lungo protratta carriera di un magistrato nella propria terra d'origine e, comunque, nella stessa sede giudiziaria. Può obiettarsi che il riferimento al luogo di nascita non è risolutivo per tutti i casi: ciononostante la presenza di questo

condizionamento, in termini di mentalità o di interessi, condizionamento magari solo subito, è innegabile in certi episodi che hanno turbato l'opinione pubblica.

In ogni caso, che il giudice renda giustizia nella propria terra comporta sicuramente svantaggi maggiori della utilità, ravvisabile in una profonda conoscenza di uomini e cose. Che il giudice faccia tutta la sua carriera in una stessa sede, come spesso succede, comporta sicuramente il pericolo, se non altro, di menomazione della sua effettiva indipendenza di magistrato di fronte all'ambiente nel quale egli opera, e non di rado un affievolimento della stessa autorità morale del suo operato. Del resto, è nota la antica convinzione del popolo del Mezzogiorno, che per avere piena giustizia occorre che il giudice non sia un conterraneo.

Di certo vanno respinte certe affrettate valutazioni avutesi nel recente passato e certe infondate prevenzioni « regionali » nei confronti della Magistratura, onde gravissimi processi furono trasferiti da una ad altra regione, come se si trattasse di ovviare a insufficienze del complesso di magistrati operanti in una data regione. Mentre, se inconvenienti possono temersi, sono da temere dovunque, perchè si tratta di un problema generale.

Tuttavia il nostro è un Paese nel quale un verbo come « ammanicare » ha tratto origine del cosiddetto *libellum ad manicas*, in altri termini dallo scritto di raccomandazione che poteva essere infilato nella manica del solenne robone di un magistrato, prima che questi entrasse nella aula delle decisioni, da personaggi localmente influenti.

La coscienza storicistica e l'esperienza della nostra società nazionale, che è in confusa evoluzione, impediscono certamente di riporre una fiducia incondizionata nella efficacia a sè stante di rimedi puramente legali. *La vera garanzia dell'indipendenza e della serenità del giudice risiede, in definitiva, nella sua coscienza morale.* Tuttavia l'ordinamento giuridico, elevando una barriera contro constatati o paventati abusi, deve porre in essere situazioni che tranquil-

lizzino il più possibile la generalità dei cittadini e non impongano al giudice un tipo di stoicismo che sia al di sopra della comune umanità.

A questo scopo sostanziale mirano anche le disposizioni della seconda parte di questo disegno di legge (articoli 4 e 5), che si ispirano alla necessità di porre termine, una volta rimosse dalla Costituente le preesistenti forme di diretta ingerenza del potere esecutivo negli affari della giustizia, ad un'altra indiretta forma di compenetrazione fra esecutivo e giudiziario, che appare anche più insidiosa e, in ultima analisi, incostituzionale. Ci si riferisce allo sviluppo di una sorta di « carriera parallela » dei magistrati, che non si compie più esercitando le funzioni giurisdizionali nelle Preture, nei Tribunali e nelle Corti, ma svolgendo altre e diverse funzioni alle dipendenze di Ministri, di Sottosegretari, di Presidenti di grandi enti pubblici nazionali o anche di amministratori di enti locali. Peggio ancora, naturalmente, se le attività svolte siano di consulenza, esplicita parallelamente alle stesse funzioni giudiziarie, e magari anche in ordine a provvedimenti od affari sui quali il medesimo magistrato potrebbe successivamente essere chiamato a pronunciarsi in sede di giudizio.

Il fenomeno ha finora manifestazioni limitate, ma significative: esse consigliano di sbarrare una volta per tutte la strada ad un suo ulteriore sviluppo. Non occorre qui sottolineare le perniciose conseguenze che ne derivano sia sul morale degli altri magistrati che, a torto o a ragione, attribuiscono a questa « carriera parallela » un risultato di accelerazione delle promozioni o di più facile sbocco verso le sedi maggiormente ambite; sia sul prestigio della funzione giudiziaria, che si sostanzia dalla reputazione di indipendenza, la quale deve mantenersi assoluta, escludendo anche l'accostamento tra il magistrato e il funzionario, e sia pure funzionario della cosiddetta « alta amministrazione ».

Il principio che gli articoli 4 e 5 di questo disegno di legge propongono pertanto di

introdurre nel nostro ordinamento giudiziario è questo: che nessun giudice possa, per qualsivoglia ragione, essere distolto dalle funzioni di giustizia. Le stesse eccezioni determinate da leggi vigenti vanno attentamente riconsiderate, per vedere se e quando possano tuttora giustificarsi in base a considerazioni inerenti alla stessa autonomia dell'ordine giudiziario. Di fronte ad abusi già riscontrati e a quelli maggiori che potrebbero verificarsi in futuro con l'estendersi della « carriera parallela », la Repubblica può e deve circondare l'autonomia del magistrato di nuove e più efficaci difese.

Non può assolutamente dirsi che i divieti che questo disegno di legge prevede e, in particolare quelli contenuti negli articoli 1 e 2, urtino contro la garanzia costituzionale dell'inamovibilità dei giudici; la quale è disposta contro il fatto dell'uomo, non già contro il fatto della legge, e nel dettato costituzionale si fa espressamente salva (articolo 107) la possibilità di trasferimenti deliberati dal Consiglio superiore della Magistratura per motivi previamente stabiliti dall'ordinamento giudiziario. Con le proposte norme si stabilirebbe un criterio oggettivo ed automatico di avvicendamento, posto dalla legge in funzione della miglior tutela di quella esigenza di effettiva autonomia che è essa stessa di ordine costituzionale. Le regole che già oggi presiedono al trasferimento dei magistrati, e che del resto nulla vieta di perfezionare, danno ampia assicurazione circa il modo in cui verrebbe effettuata la destinazione a nuove sedi per il decorso del decennio consentito dalla presente legge.

Di questo disegno di legge l'ambito di applicazione viene deliberatamente ristretto alla sola magistratura ordinaria: non perchè non si pongano analoghi problemi per le giurisdizioni speciali, ma perchè l'estensione ad esse degli esposti principi solleva questioni di natura tecnica di una certa complessità, resa ancora più intensa dalla riorganizzazione su base regionale della giustizia amministrativa e contabile, attualmente all'esame del Parlamento. Sembra pertanto preferibile risolvere oggi i problemi

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che oggi appaiono solubili, e tanto più pacificamente in quanto soccorre, in questo ambito, la garanzia di « autogoverno » rappresentata dal Consiglio superiore della Magistratura.

Onorevoli senatori, con questo provvedimento, contenuto entro limiti che sono di misura e di equilibrio, ma sufficiente-

mente ardito e incisivo per modificare in profondità, e in funzione di effettiva indipendenza, l'esercizio della giustizia civile e penale che è gelosa prerogativa dello Stato, il Parlamento italiano può rispondere ad una alta ed urgente necessità costituzionale. Si può con certezza confidare che ad essa non verrà meno.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Nessun magistrato ordinario può essere destinato a sedi giudiziarie nell'ambito territoriale del distretto di Corte d'appello nel quale è compreso il Comune dove egli è nato.

Art. 2.

Nessun magistrato ordinario può essere destinato per un periodo che ecceda complessivamente dieci anni a sedi comprese nell'ambito territoriale di uno stesso distretto di Corte d'appello, nè esservi nuovamente destinato se non sia trascorso un ulteriore decennio.

Art. 3.

Le disposizioni degli articoli 1 e 2 non si applicano ai magistrati di cassazione che esercitano le loro funzioni presso la suprema Corte.

Nella prima applicazione della presente legge, gli anni già trascorsi in sedi giudiziarie comprese entro lo stesso distretto di Corte d'appello sono computati fino ad un massimo di cinque.

Art. 4.

Nessun magistrato ordinario può essere addetto a funzioni diverse da quelle di giustizia.

Non può, in particolare, essere distaccato o comandato, nè comunque assumere incarichi, anche di sola consulenza, presso Ministeri, enti pubblici ed enti locali di qualsivoglia natura.

Sono fatte salve le eccezioni determinate da leggi vigenti.

Art. 5.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, nel termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge ordinaria per:

a) rivedere organicamente le ipotesi eccezionali di cui al precedente articolo, eliminando quelle che non trovino attuale fondamento in esigenze inderogabili o che risultino contrastanti con l'autonomia dell'ordine giudiziario;

b) disporre, comunque, per le ipotesi residue, il limite massimo di un quinquennio.