

767.

## SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 30 NOVEMBRE 1967

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GONELLA

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Congedi</b> . . . . .	41051	<b>GUIDI ed altri: Modifiche alla legge</b> 24 marzo 1958, n. 195, relativa alla co- stituzione e al funzionamento del Con- siglio superiore della magistratura (1231);	
<b>Disegno e proposte di legge (Seguito della di- scussione):</b>		<b>MARTUSCELLI ed altri: Modificazioni alla</b> legge 24 marzo 1958, n. 195, conte- nente norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superio- re della magistratura (1744) . . . .	41051
Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e funziona- mento del Consiglio superiore della magistratura (3846);		<b>PRESIDENTE</b> . . . . .	41051
<b>BASSO ed altri: Norme sulla costituzione</b> e sul funzionamento del Consiglio su- periore della magistratura (996);		<b>GUIDI, Relatore di minoranza</b> . . . .	41051
<b>Bozzi ed altri: Modificazioni alla legge</b> 24 marzo 1958, n. 195, contenente nor- me sulla costituzione e sul funziona- mento del Consiglio superiore della magistratura (1120);		<b>MANNIRONI, Relatore per la maggioranza</b>	41073
		<b>REALE, Ministro di grazia e giustizia</b> .	41064
		41065, 41067, 41069, 41076, 41081	
		<b>ROMEO, Relatore di minoranza</b> . . . .	41061
		<b>Proposte di legge:</b>	
		(Annunzio) . . . . .	41051
		(Deferimento a Commissioni) . . . .	41051

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10,30.**

FRANZO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 22 novembre 1967.

(È approvato).

**Congedi.**

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Borghi, Helfer e Sedati.

(I congedi sono concessi).

**Annunzio di proposte di legge.**

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

NANNINI: « Norme integrative degli articoli 8 e 9 della legge 25 luglio 1966, n. 574, concernente modifiche alle norme relative ai concorsi magistrali ed alla assunzione in ruolo degli insegnanti elementari » (4618);

IOZZELLI: « Istituzione della qualifica di archivista superiore nel ruolo organico della carriera esecutiva del personale di archivio (tabella R) del Ministero delle poste e telecomunicazioni » (4619);

LAFORGIA ed altri: « Ulteriori provvidenze creditizie in favore dell'artigianato » (4620).

Saranno stampate e distribuite. Le prime due, avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, saranno trasmesse alle competenti Commissioni, con riserva di stabilirne la sede; dell'ultima, che importa onere finanziario, sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

È stata, inoltre, presentata la seguente proposta di legge:

RADI: « Estensione delle disposizioni di cui all'articolo 30 della legge 28 luglio 1961, n. 830, in favore di alcuni pensionati del fondo speciale per gli addetti ai pubblici servizi di trasporto in concessione » (4621).

Sarà stampata, distribuita e, poiché importa onere finanziario, ne sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

**Deferimento a Commissione.**

PRESIDENTE. La IV Commissione permanente (Giustizia), ha deliberato di chiedere che la seguente proposta di legge, già ad essa

assegnata in sede referente, le sia deferita in sede legislativa:

MARTUSCELLI ed altri: « Modificazioni al regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, sull'ordinamento dello stato civile » (1803).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

**Seguito della discussione del disegno di legge: Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura (3846) e delle concorrenti proposte di legge: Basso ed altri (996), Bozzi ed altri (1120), Guidi ed altri (1231), Martuscelli ed altri (1744).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e delle concorrenti proposte di legge: Basso ed altri; Bozzi ed altri; Guidi ed altri; Martuscelli ed altri.

Come la Camera ricorda, ieri è stata chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Guidi, relatore di minoranza.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, abbiamo già detto che voteremo questo disegno di legge a condizione che sia reintegrato il testo e cioè sostituito l'emendamento Breganze con il testo iniziale, anche se non ci nascondiamo i limiti che questo disegno di legge presenta.

Siamo stati fra i primi a sottolineare — ad esempio — la necessità di risolvere il problema di dare una risposta alla questione circa la impugnabilità o meno davanti al Consiglio di Stato ed alla Corte di cassazione dei provvedimenti del Consiglio superiore e sappiamo che questa è una questione non di poco momento; anzi, abbiamo detto con grande chiarezza, anche prevedendo gli sviluppi della battaglia per la riforma del Consiglio superiore, di cui questo disegno di legge è soltanto una anticipazione, che questo problema è destinato ad assumere una importanza sempre cre-

scente a mano a mano che riusciremo a realizzare un sistema democratico di elezione dei membri del Consiglio superiore della magistratura (mi riferisco a quelli, ovviamente, di estrazione dalla magistratura).

È evidente che più si rafforzerà il carattere di democraticità, più le forze che resistono tenderanno a trincerarsi sul problema della impugnabilità, sulla possibilità di intervenire attraverso i controlli, attraverso il Consiglio di Stato e la Corte suprema. Per questo crediamo che il problema abbia importanza e sia destinato ad assumerne una sempre crescente. Abbiamo anche espresso la nostra opinione circa questa questione, ripeto, di grande importanza.

Noi sappiamo come è posto il problema: si fa riferimento all'articolo 24 e all'articolo 103 della Costituzione; il secondo relativo alla possibilità di tutela di interessi legittimi avverso la pubblica amministrazione, il primo, in merito al diritto del cittadino di tutelare i propri diritti ed interessi. Noi però riteniamo che in tal modo il problema è posto in modo unilaterale e quindi tale da non dare la giusta risposta alla questione. Noi facciamo una considerazione di fondo, se volete anche di carattere sistematico. Perché, onorevoli colleghi, la Costituzione ha collocato il problema della pubblica amministrazione (articolo 97) sotto il titolo III: « Il Governo »? Vi è una ragione chiara, cioè a dire: secondo la nostra Costituzione, la pubblica amministrazione — lo dice del resto l'articolo 97 chiaramente — è intesa come un complesso di uffici e di dipendenti organizzati e collegati all'esecutivo, anche se la Costituzione afferma che il pubblico dipendente è al servizio esclusivo della nazione. Quindi abbiamo una pubblica amministrazione che è così configurata, cioè come un complesso di uffici e di pubblici impiegati che risiedono nell'ambito dell'esecutivo. Ecco perché la Costituzione colloca il problema sotto il titolo III. Non a caso, viceversa, ha voluto collocare il problema della magistratura al titolo IV, dandole cioè una sua autonomia e ovviamente distinguendo questa come un potere del tutto autonomo rispetto all'esecutivo. In fondo, con questa prima enunciazione — lo vedremo poi più dettagliatamente — siamo nel cuore del problema della indipendenza della magistratura dal Governo. E non a caso con l'articolo 104 si è voluto creare questo strumento dell'autogoverno, che è appunto uno strumento speciale rispetto a quelli che sono gli istituti di normale controllo, gli istituti che attengono al problema della pubblica amministrazione. Vi è quindi questo problema es-

senziale: il Consiglio superiore della magistratura è un organo speciale rispetto agli altri che attengono alla pubblica amministrazione. E a questo riguardo ritengo che forse non è nemmeno decisivo affrontare il problema se il Consiglio superiore sia organo costituzionale o organo a rilevanza costituzionale, anche perché abbiamo letto tutta una serie di atti, sappiamo che anche questa distinzione non presenta sempre sia chiari contorni sia elementi caratterizzanti di queste due categorie giuridiche.

Certo, noi diciamo chiaramente che affrontare il problema della non impugnabilità dei provvedimenti di fronte alla Cassazione e al Consiglio di Stato significa affrontare una grossa questione di autonomia. Non possiamo dimenticare, ad esempio, che sono stati compiuti numerosi passi indietro anche da parte del mondo cattolico. Ho sotto gli occhi una pubblicazione assai interessante: *La magistratura nello Stato democratico*, che riproduce gli atti di un dibattito di notevole importanza, che ebbe luogo dal 19 al 21 marzo del 1965.

Vi parteciparono giuristi di grande valore; vi fu una relazione Santosuosso che pose il problema della natura di organo costituzionale o meno del Consiglio superiore; vi furono però anche delle conclusioni assai interessanti, nelle quali si disse che, quale che fosse la sua configurazione, certo il problema degli articoli 113 e 103 appariva superato dalla natura speciale di questo. Il Santosuosso, tutt'al più, ipotizzava la possibilità di un ricorso alla Corte costituzionale. In fondo, questa che veniva avanzata, è un'antica ipotesi e, se non erro, fu proprio nel marzo 1947, durante i lavori preparatori dell'articolo 104, che questo tema venne avanzato (fu l'onorevole Perassi, credo, a fare riferimento a questa eventualità). Noi diciamo chiaramente che non siamo favorevoli ad una soluzione del genere. Noi tendiamo infatti a far sì che la Corte costituzionale mantenga l'attuale sua fisionomia di organo che interviene sul controllo delle leggi e siamo contrari, quindi, alla trasformazione in un organo che sommi in sé le funzioni di carattere giurisdizionale — nel senso più comune e tradizionale della parola — e quelle di controllo costituzionale.

Volevo però rilevare questa posizione che già il relatore Santosuosso assunse implicitamente in sede di relazione per sottolineare come allora si volle escludere la possibilità di deferire la questione di controllo al Consiglio di Stato o alla Corte di cassazione. Dirò di più: anche di fronte a questa affermazio-

ne del Santosuosso vi fu un intervento del noto giurista Di Gennaro il quale dette una risposta assai categorica. Quello studioso infatti disse che ove si fosse propugnata da un lato la piena indipendenza dell'ordine giudiziario, come ordine autonomo e indipendente e dall'altro si fossero sottoposte le decisioni prese dal Consiglio superiore, nell'ambito della proprio potestà di giustizia, al riesame della Corte costituzionale, si sarebbe finito per negare l'indipendenza della stessa potestà di giustizia e quindi, implicitamente, l'indipendenza della funzione giurisdizionale. Vedete dunque come erano ferme ed avanzate quelle posizioni, tali cioè da escludere la possibilità non solo di un controllo da parte del Consiglio di Stato o della Cassazione ma anche della stessa Corte costituzionale. Che cosa resta più di queste posizioni, onorevoli colleghi? Certo sarebbe persino retorica la mia domanda se la rivolgessi all'onorevole Breganze, il quale va assai al di là. Ma questa domanda la rivolgo al complesso del gruppo parlamentare della democrazia cristiana, nei cui interventi non abbiamo colto nemmeno questi aspetti quasi di arrendevolezza e persino di ineluttabilità rispetto alla possibilità che il problema possa essere risolto attraverso l'impugnativa davanti al Consiglio di Stato o davanti alla stessa Corte di cassazione.

Certo, accettare il problema e porlo in questi termini significa in fondo disconoscere il valore del Consiglio superiore della magistratura. Ma perché allora il legislatore scomoderebbe il Parlamento? Perché si porrebbe al vertice del Consiglio superiore il Presidente della Repubblica? Perché si prevedono, anche sotto un profilo costituzionale, elezioni dell'intero corpo dei magistrati, se poi l'efficacia dei provvedimenti di questo organo dovesse essere — lasciatemelo dire, onorevoli colleghi — presso a poco pari all'efficacia di quelli di una giunta provinciale amministrativa? Oggi siamo a questo livello: gli atti del Consiglio superiore dovrebbero essere controllati come gli atti della giunta provinciale amministrativa da parte del Consiglio di Stato.

Ma, onorevoli colleghi, io credo che le questioni di carattere costituzionale abbiano un grande valore, e infatti abbiano voluto che avessero posto anche in questa discussione; ma affermo che occorrerebbe anche un minimo di senso della proporzione. Cos'è questo Consiglio di Stato? Non abbiamo dimenticato l'amara denuncia del presidente Petrilli, quando indicava che cosa fosse il Consiglio di Stato, affermando che la metà dei consiglieri è composta di prefetti.

VALITUTTI. Ella vorrebbe togliere ogni garanzia ai magistrati?

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Adesso verrò anche a questo; abbia un po' di pazienza.

VALITUTTI. Il Consiglio di Stato non è costituito da prefetti.

PRESIDENTE. L'onorevole Valitutti non è stato prefetto.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Non è stato prefetto. Certamente il suo valore non lo ha posto nella condizione di essere al livello di questi questuanti di cui parlava Petrilli, presidente del Consiglio di Stato, quando parlava di gabinettisti, funzionari a riposo, vecchi servi dello Stato che fanno la ressa presso i ministri per ottenere la nomina a consiglieri di Stato o della Corte dei conti. Questa quasi esclusività del potere esecutivo nella nomina di magistrati che devono esaminare gli atti e i provvedimenti dello stesso esecutivo appare in contrasto non solo con la garanzia di indipendenza sancita dalla Costituzione, ma anche con l'utile esercizio delle funzioni da questa assegnate al Consiglio.

Orbene, noi avremmo questa situazione: che atti compiuti dal Consiglio superiore sarebbero vagliati da un organo in cui è impossibile che voi, onorevoli colleghi, contestiate la presenza dell'esecutivo attraverso determinate scelte di giudici. E se si contesta — giustamente — la possibilità che l'esecutivo scelga i suoi giudici per questioni che riguardano la pubblica amministrazione, come non contestare la possibilità che un organo in cui l'esecutivo è così largamente presente sia esso competente a controllare la legittimità degli atti del Consiglio superiore, organo di autogoverno, esplicitamente e specificamente istituito proprio per creare una eccezione a quella che è la struttura generale dell'amministrazione della giustizia?

Ma allora qual è la soluzione? Ci si invitava a dare una risposta. Forse se si fosse seguita la nostra impostazione si sarebbe potuti arrivare più rapidamente alla conclusione. Ho già detto che giuristi del mondo cattolico accennavano alla possibilità di un ricorso alla Corte costituzionale. Questa non ci sembra una soluzione idonea. Noi riteniamo che il Consiglio superiore sia un organo creato proprio per avere quella che da molti giuristi si dice una possibilità di autocontrollo giurisdizionale. Ecco la soluzione — ad esem-

pio — di una duplice istanza, ecco la possibilità di un controllo e di un riesame.

VALITUTTI. Riesame da parte dello stesso organo ?

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Onorevole Valitutti, lei dimentica un aspetto che forse a lei sembra secondario e cioè che — in definitiva — questo organo, il Consiglio superiore della magistratura, è costituito nella maggior parte da magistrati, eletti dall'intero corpo della magistratura e che danno quindi la maggiore garanzia possibile dal punto di vista giurisdizionale.

VALITUTTI. Questa è una lesione proprio dell'indipendenza dei giudici.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Onorevole Valitutti, non possiamo spingere la sottigliezza fino al cavillo, arrivando addirittura a sostenere che questo organo debba essere sottoposto — così come voi affermate — ad un Consiglio di Stato che, ripeto, è organo in cui sono largamente presenti giudici scelti dallo stesso esecutivo. Questo è il vero attentato, questa è veramente la soluzione che condiziona e riduce il rango del Consiglio superiore rispetto a quello delineato dalla stessa Carta costituzionale.

E, lasciatemelo dire, anche l'ipotesi del ricorso alla Corte di cassazione non è soluzione soddisfacente, perché i membri della Cassazione sono tutti sottoposti, in quanto parte della stessa magistratura, al giudizio del Consiglio superiore. E allora avremmo che una parte di magistrati dovrebbe essere investita del controllo di un atto che è stato espresso, ripeto, dalla rappresentanza di tutta la magistratura attraverso una consultazione del corpo della stessa. Ecco quindi l'incongruenza; ecco quindi l'esigenza di trovare nell'ambito di questo organo, che sovrasta gli altri istituti, un elemento di autocontrollo giurisdizionale che rimanga nel proprio ambito.

La stessa Cassazione, ripeto, è composta di magistrati che non possono non essere soggetti alle decisioni dello stesso Consiglio superiore della magistratura.

La verità è questa: la Costituzione ha voluto costruire il massimo organo di autogoverno e voi invece, signori del Governo, cercate la possibilità di sottoporlo al controllo di organi come il Consiglio di Stato e la stessa Corte di cassazione, i cui componenti — in larga parte, la metà — sono necessariamente sot-

toposti al giudizio dello stesso Consiglio superiore della magistratura !

Ecco perché, onorevoli colleghi, noi riteniamo che questo sia un problema non tecnico ma di autentica indipendenza. Tanta parte dei giuristi cattolici, del resto, condivide tale esigenza, come è dimostrato dal fatto che taluni, come il De Gennaro, hanno espresso il timore che lo stesso intervento della Corte costituzionale possa ledere l'indipendenza della magistratura. Figuratevi poi quale giudizio si dovrebbe dare se ad intervenire fosse il Consiglio di Stato, nei confronti del quale è tuttora inoperante l'articolo 100 della Costituzione, che ancora invoca che i componenti di questo organo siano resi indipendenti dallo stesso esecutivo.

Si tratta, onorevoli colleghi, di una questione che abbiamo voluto prospettare in questa discussione, pur essendo consapevoli che essa non può essere, in questo ultimo scorcio di legislatura, affrontata immediatamente. Rileviamo per altro che una più tempestiva discussione delle relative proposte di legge avrebbe potuto condurci a discutere la questione quattro anni or sono, consentendoci così di risolvere il problema.

La questione rimane aperta e la nostra posizione risulta condivisa da molti giuristi, come ad esempio il Barile, i quali respingono la possibilità di un controllo sul Consiglio superiore della magistratura da parte del Consiglio di Stato o della Corte di cassazione e affermano l'esigenza di riconoscere l'autogoverno giurisdizionale dello stesso Consiglio superiore.

Certo, non vogliamo sfuggire al dibattito (al quale abbiamo dato un contributo notevole) sui poteri del Capo dello Stato nei confronti del Consiglio superiore. Noi riteniamo che debba essere prevista in avvenire l'eliminazione della possibilità di scioglimento del Consiglio superiore della magistratura da parte del Presidente della Repubblica, riconoscendo che quella del Capo dello Stato è una posizione di carattere collegiale. A questo proposito si è detto che quella del Capo dello Stato è una funzione « neutrale »; lo è a livello delle sue attribuzioni in senso generale, e tanto più in seno al Consiglio superiore della magistratura. Questa espressione può far sorridere (figura « neutra » richiama alla mente l'idea di un atteggiamento « neutrale »), se pensiamo a discorsi, interventi politici anche in politica estera, addirittura relativi a scelte di maggioranza.

Una cosa comunque è certa per sottolineare la distanza esistente tra il modo di eser-

## IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 NOVEMBRE 1967

cizio delle funzioni e le attribuzioni specifiche del Capo dello Stato, che è proprio indicato — come garante della Costituzione — ad assumere questa funzione di elemento distante dalle alternative e anche dai diversi schieramenti politici. Il Capo dello Stato, perciò, in quanto tale, deve rifiutarsi di rendersi portavoce di determinati indirizzi, sia pure di maggioranza.

Ma il problema diventa più specifico se viene affrontato in rapporto al Consiglio superiore della magistratura. Non possiamo non ricordare, a questo proposito, che vi è stata tutta una serie di atti espliciti dal Presidente del Consiglio superiore come esercizio di un potere esterno rispetto allo stesso Consiglio. Invece, ripeto, la presidenza del Capo dello Stato è stata prevista dal costituente come una funzione — si diceva allora — coperta dalla stessa collegialità. Furono espresse delle preoccupazioni quando si delineò la presidenza del Capo dello Stato, ma la maggior parte dei costituenti affermò che la sua presenza in un organo collegiale avrebbe fatto sì che il suo operato sarebbe stato coperto dalla collegialità del Consiglio.

Ecco quindi l'estrema delicatezza e l'importanza di sottolineare che l'esercizio di queste funzioni non deve assumere un carattere esterno, sovrapposto allo stesso Consiglio superiore della magistratura.

Vi è stata tutta una serie di atti in questi anni, dal 1963 al 1967, che hanno assunto la caratteristica di atti impropri, esterni. Si pensi al messaggio del 1965, ai successivi messaggi del 1966 e del 1967. Orbene, questi messaggi hanno presentato sempre questa caratteristica di atti che in definitiva avrebbero dovuto esser rivolti soprattutto al Parlamento. Si pensi anche al messaggio del 20 novembre 1963 con il quale il Presidente della Repubblica, che non aveva partecipato ai lavori, dava l'assenso all'ordine del giorno del Consiglio superiore e invitava i componenti dello stesso a rivolgere una particolare attestazione di stima ai giudici della VI sezione del tribunale di Roma che aveva condannato i muratori romani. Si noti bene, un'attestazione di stima che interveniva in un momento in cui la sentenza era sottoposta a gravame e quindi non poteva non apparire anche come elemento di pressione nei confronti dei giudici di seconda istanza.

Penso a tutta la serie di messaggi che ho ricordato; e penso soprattutto a quello del 23 aprile 1965, attraverso il quale si affrontava il problema della magistratura, della giustizia e degli eventuali rimedi. Affrontare il pro-

blema dei rimedi significava, evidentemente, rivolgersi al Parlamento, e alla sua maggioranza che dovrebbe intervenire per quanto riguarda la riforma delle strutture della giustizia.

Penso al messaggio del 14 luglio 1966, in cui i rimedi venivano addirittura enunciati in vere e proprie misure legislative, ed infine penso al messaggio del 21 febbraio 1967, quello più discusso dalla dottrina o nella pubblica opinione; di questo messaggio hanno parlato molti giuristi, tra cui il professor Barile, e lo stesso è stato oggetto di discussione sia al congresso dei magistrati di Catania sia in quest'aula. La valutazione dell'esercizio di questo potere è stata affrontata soprattutto sotto il profilo dell'interpretazione del diritto di sciopero; il Capo dello Stato non ha certo il potere di interpretare, e tanto meno di attuare, le norme costituzionali, potere che compete certamente al Parlamento ed all'ordine giudiziario.

Ed è stato detto in modo assai chiaro che in quel caso si è avuto un travalicamento di poteri, sia per quanto riguarda la posizione di organo monocratico del Capo dello Stato, sia per quanto riguarda la funzione di presidente del Consiglio superiore della magistratura.

Oltre a queste due questioni molto importanti, sulle quali abbiamo voluto intervenire per precisare la nostra posizione, dobbiamo trattare il punto più interessante emerso dal dibattito, quello relativo al sistema elettorale; e non a caso, certo, il dibattito si è incentrato su questa questione, e soprattutto sull'atteggiamento della democrazia cristiana. La discussione che si è avuta in quest'aula è stata certo tra le più impegnate.

Come relatore di minoranza è per me molto difficile esprimere un giudizio su quelli che sono stati i contributi della democrazia cristiana; desidero comunque sottolineare che la maggior parte degli interventi fatti dagli oratori della democrazia cristiana è stata volta a sostenere le tesi approvate in seguito all'introduzione dell'emendamento Breganze. La serie degli interventi che abbiamo ascoltato potrebbero essere paragonati a un rito, dato che questi interventi tendevano a riaffermare la fiducia degli oratori nella giusta soluzione delineata dall'emendamento Breganze.

Non desidero certo parlare di pronunciamenti; si è avvertita comunque l'esigenza, da parte di un certo settore della democrazia cristiana, di presentarsi con una precisa presa di posizione, cosa che assume un preciso significato politico. Noi non possiamo non sot-

tolineare che, fino ad oggi, ha taciuto la voce favorevole al disegno di legge governativo. Abbiamo sentito parlare i dissenzienti, non i consenzienti. Il ministro Reale diceva di non essere in grado di prevedere l'esito di questa legge. La voce di coloro che dovrebbero essere favorevoli all'approvazione del disegno di legge governativo ancora non si è ascoltata. Ci auguriamo di sentirla. Saremmo anzi lieti di essere smentiti da qualche esponente della democrazia cristiana che dicesse, magari, che noi siamo stati frettolosi ad anticipare il giudizio. Fino ad oggi, però, è assai difficile prevedere quando e come vi sarà questo intervento.

Sappiamo il valore di questa battaglia attorno alle norme elettorali. Quella « cabala » del numero si presenta sempre come una questione assai difficile e complessa. Sappiamo però che esso è uno dei nodi di potere più importante, investendo la vita della stessa giustizia, il problema del potere o del prepotere della Cassazione. Ecco i termini della contesa, ecco il senso dell'attuale discussione.

L'argomentazione nostra, e non solo nostra, che oggi abbiamo una legge elettorale la quale stabilisce un rapporto per cui cento magistrati di Cassazione possono eleggere un loro rappresentante, mentre ne occorrono più di mille ai giudici di tribunale per eleggere un rappresentante (vi è cioè un rapporto da 1 a 10), è un'argomentazione non superabile. Sono state mosse alcune osservazioni, assai marginali che non hanno però investito questo problema.

Si pone qui un problema di autentica democrazia, di corretto funzionamento della vita del Consiglio superiore. Vi è anche il problema di ripristinare una norma democratica che agevolerà il superamento di gran parte degli attuali contrasti. Le obiezioni degli intervenuti a favore dell'emendamento Breganze sono state estremamente deboli. È stato richiamato l'articolo 104 della Costituzione affermando che esso dà una soluzione. Ma da dove si ricava questa interpretazione? L'articolo 104 dice esattamente l'opposto, poiché afferma: « Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti (ripeto, tutti!) i magistrati... ». L'attuale sistema per cui i rappresentanti della Cassazione sono eletti soltanto dai membri della Cassazione non rispetta certo il dettato costituzionale; costoro non sono eletti da tutti i magistrati. Direi che questo sistema non è nemmeno corretto dal punto di vista della legge nel suo insieme. Infatti, persino coloro che devono raccogliere mille voti per avere un rappresentante,

pur avendo questa grande aliquota, non vedono realizzato il dettato costituzionale. Ecco quindi che appare evidente come, su questo punto, la legge vigente sia in aperta violazione della Costituzione.

**BREGANZE.** Abbia la bontà di leggere la sentenza della Corte costituzionale, in cui è stato affrontato a fondo questo argomento.

**GUIDI, Relatore di minoranza.** Se ella ha avuto la bontà di leggere (ci facciamo uno scambio di appelli alla bontà) le mie modeste considerazioni relative al progetto di legge saprà (ed avrà visto che è sottolineato questo aspetto) che, a mio giudizio, si tratta di un problema del legislatore ordinario; il che vuol dire, onorevole Breganze, che il problema è aperto, che la soluzione non può essere la sua che praticamente ripristina la vecchia situazione mantenendo immutate le cose; si muta il contenente, non i contenuti.

**BREGANZE.** La mia soluzione può essere opinabile senz'altro, ma non è contro la Costituzione.

**GUIDI, Relatore di minoranza.** La sua non è una soluzione, parliamoci chiaramente; non inganniamoci. La sua, in fondo, è la volontà di lasciare le cose come stanno, non è una soluzione al problema. Una soluzione al problema è trovare qualcosa che ne modifichi la sostanza. Voi volete dire che deve restare intatto questo potere di decisione del gruppo dominante oggi nella Cassazione. Questa è la sostanza delle cose.

**BREGANZE.** Lo escludo radicalmente.

**GUIDI, Relatore di minoranza.** Io sono sempre assai pensoso e persino perplesso di fronte a queste sue dichiarazioni di buona fede, però credo soprattutto ai concetti, alle cose, alla realtà. In questo senso questa modesta riforma che noi abbiamo sollecitato e vogliamo vedere realizzata acquista davvero un contenuto, un legame con gli interessi più popolari. Qui si tratta di vedere che tipo di scelta facciamo in tema di giustizia. Infatti i rappresentanti al Consiglio superiore sono quelli che noi abbiamo definito i giudici dei giudici, quelli che fanno un certo tipo di selezione dei magistrati, quelli che intervengono per promuovere o per punire. Ecco quindi l'importanza di modificare la rappresentanza, di renderla democratica. Questo inci-

derà (e voi lo sapete bene) negli indirizzi della stessa vita giudiziaria perché esso in fondo è il termine di confronto e di scontro tra noi e voi. Il problema è quello di vedere quali saranno gli indirizzi, se e quando si modificheranno nell'ambito della vita giudiziaria.

Voi ci avete detto, forse anche intendendo farci un complimento, che la nostra è una proposta coerente, però è una proposta schiacciante, perché vorrebbe consentire che tutti i magistrati concorrono a scegliere i loro rappresentanti. Credo che lo abbia detto l'onorevole Valitutti. Ma, onorevole Valitutti, è la legge della democrazia, che è fatta anche di numero. Indubbiamente, voi avete avuto anche parole di apprezzamento nei confronti dei magistrati, che avete riconosciuto elementi maturi, soprattutto i giovani. Ebbene, noi chiediamo — questa è stata la nostra linea — che ogni magistrato conti per uno nelle elezioni dei rappresentanti in seno al Consiglio superiore della magistratura. Questo è il senso della nostra proposta di legge e questo è anche il senso di una rivendicazione fondamentale che è all'origine di questa legge.

VALITUTTI. Allora si sostituiscono i partiti alla magistratura !

GUIDI, *Relatore di minoranza*. No; e vengo anche a questo. Voi ripetete una serie di argomenti che avete già sviluppati e quindi non è difficile prevederli. C'è il problema del contrasto. Si dice che i contrasti si esasperano. No, onorevoli colleghi; i contrasti esistono; esistono anche su questa legge, che noi abbiamo definito la legge più fraudolenta. I contrasti esistono, perché c'è un contrasto di fondo in ordine all'applicazione o meno della Costituzione. Questo è stato il motivo dello scontro. Voi avete seguito come me i congressi di Gardone, di Catania, di Terracina dell'Unione dei magistrati, e vi siete resi conto che questo è il senso del contrasto. Ma perché dopo il congresso di Gardone c'è stata quella levata di scudi da parte dell'UMI contro le indicazioni del congresso, che affermava l'esigenza di attuare nell'ambito della giustizia una politica costituzionale, l'esigenza cioè di attuare la Costituzione? Credo che — se lo divulgassimo — creerebbe perfino sorpresa il fatto che una parte dei magistrati attacca l'altra perché rivendica l'esigenza che la Costituzione sia attuata, mentre c'è tutta un'altra parte che lo contesta. Onorevoli colleghi, non sono affermazioni di comodo.

GALDO. Non è così.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. So perfettamente perché il Movimento sociale si duole per questo e ne conosco perfettamente anche le ragioni. Non possiamo dimenticare il ruolo che la Cassazione ha avuto dalla liberazione ad oggi, soprattutto dal 1948 ad oggi: questa funzione ritardatrice dell'attuazione della Costituzione. Noi ricordiamo che prima dell'entrata in vigore della Corte costituzionale tutta una serie di istituti — i peggiori — della legge di pubblica sicurezza furono tenuti in piedi. Ricordate l'articolo 113 di tale legge riguardante la censura dei manifesti e della stampa? Era stato tenuto in piedi. E ci volle la prima sentenza della Corte costituzionale per abbattere questo istituto, certamente antidemocratico.

Ci ricordiamo l'interpretazione in tema dei poteri dei prefetti da parte della stessa Cassazione; ci ricordiamo l'interpretazione in tema di vilipendio che talvolta ha perfino teso a soffocare il diritto di critica; ci ricordiamo anche un richiamo della stessa Corte costituzionale a proposito della giusta causa nei licenziamenti. Voi ricorderete, onorevoli colleghi, che quasi alla vigilia del dibattito sulla legge sulla giusta causa nei licenziamenti venne fuori una sentenza della Corte costituzionale in cui si diceva che la Corte di cassazione avrebbe potuto, anche alla luce della Costituzione, applicare i criteri della giusta causa nei licenziamenti.

Vi è stata cioè tutta una funzione ritardatrice non solo su determinati temi di libertà, ma anche riguardo ai diritti degli stessi lavoratori.

Che dire poi delle sentenze in tema di diritti della difesa? Qui siamo davvero di fronte ad una constatazione: questa linea ha impedito che operassero i principi della Carta costituzionale e che fossero applicati anche alla stessa procedura penale e quindi ai diritti del cittadino. Come fate allora a irridere quando vi diciamo che il tema della discussione è proprio questo: attuazione o no della Carta costituzionale? Come fate a dire questo, quando questa linea la vediamo applicata anche al livello del Consiglio superiore della magistratura? Sappiamo che vi è un indirizzo diretto non soltanto a non attuare la Costituzione, ma anche a colpire gli uomini e le forze che in seno all'associazione dei magistrati si battono perché mutino le cose. Sappiamo per esempio della minaccia di ricorso a metodi punitivi nei confronti di chi ha osato dire che il Consiglio superiore è nelle mani

del primo presidente della Cassazione. Questo è tanto vero che appare indispensabile un nostro intervento per ridurre questo potere. Sappiamo anche la risposta livida che è stata data nei confronti dei magistrati di Milano i quali hanno preso posizione nei confronti di un atto di legittima sottrazione al giudice naturale del potere di riesame di un famoso processo. Vi è quindi tutta un'azione precisa, una lotta. Questa è la natura del contrasto.

Ella, onorevole Valitutti, non può dichiarare che questa legge l'ha eliminata perché anzi la rafforza. Vi è un solo modo per eliminarla: quello di reintegrare le norme della democrazia, far sì che anche dal seno della magistratura vengano avanti queste forze che rivendicano la necessità dell'attuazione della Carta costituzionale anche per quanto riguarda la vita della giustizia.

VALITUTTI. Il problema è assai più complesso.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. A me duole che forse ella sia un po' lontano dalla vita e dalle questioni del mondo giudiziario. (*Interruzione del deputato Valitutti*).

Ella, onorevole Valitutti, nel suo intervento ha ignorato i termini reali dello scontro, che si riflettono, del resto, nelle stesse prese di posizione dei congressi e nella battaglia fin qui condotta. E, badate, onorevoli colleghi, è una battaglia di idee, ma è una battaglia fatta anche di sofferenze, perché vi sono uomini che hanno patito e sofferto per l'affermazione di questi principi.

Onorevole Valitutti, ha sbagliato certamente il suo collega di gruppo onorevole Carriota Ferrara, quando, imprudentemente leggendo qua e là alcuni articoli della *Magistratura*, ha dipinto questa parte importante del mondo giudiziario come un gruppo di faziosi, un gruppo che, come ella ha detto, onorevole Valitutti, si muove e si agita per costruire la fazione o la fazione ed inventare divisioni.

Ebbene, vi sbagliate. Dicendo queste cose (mi sia consentito esprimermi così, anche se so di investire alte cattedre), dimostrate di non avere compreso niente di tutta questa storia.

VALITUTTI. Oh, l'abbiamo compreso troppo bene!

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Dimostrate di non aver compreso la battaglia condotta da tanti magistrati. Per affrontare adeguatamen-

te il problema della magistratura, non soltanto bisogna valutarlo nei suoi termini reali, ma occorre anche sviscerarlo, risalendo alle sue origini.

I dirigenti dell'Associazione nazionale dei magistrati ravvisano che nell'attuale situazione della magistratura esistono tare antiche, che rimontano all'inizio dello Stato unitario. Un esponente di questa associazione, richiamandosi a studi lontani, che risalgono al 1879, a discorsi di quell'epoca e anche a giudizi che allora emersero...

VALITUTTI. Questo riguarda la nostra responsabilità, la responsabilità del Parlamento, il quale non può trasferirla sul corpo della magistratura.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Ella sa quale rispetto abbia per lei. Sono tuttavia dolente di dover constatare che, mentre io parlo di una cosa, ella introduce un diverso argomento. Non ho inteso sollevare il problema delle responsabilità, che indubbiamente esiste e verrà trattato a suo tempo.

PRESIDENTE. Il principale responsabile della legge sono io, tra l'altro.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Il senso del mio discorso era un altro, signor Presidente. L'Associazione nazionale dei magistrati ha affrontato questo tema risalendo alle cause, alle origini, non soltanto valutando ed indicando i difetti dell'attuale struttura dell'amministrazione giudiziaria, ma anche procedendo ad un'indagine retrospettiva.

Uno di questi studiosi, dicevo, richiamandosi a giudizi dell'epoca e a studi che risalgono al 1879, ha scritto: « Se nelle condizioni in cui è posto l'ordine giudiziario non si manomette la giustizia, vuol dire che abbiamo davvero dei magistrati eroi ». Badate che questo si diceva nel 1879; e - lasciatemelo dire, onorevoli colleghi - di fronte alla constatata carenza di strumenti idonei al livello dell'ordinamento giudiziario, della riforma dei codici, quelle parole sono attuali anche oggi! Se oggi ancora talvolta si riesce ad ottenere giustizia, avvertiamo che questo è soprattutto dovuto alla coscienza del magistrato, al fatto che tanti magistrati italiani sanno anteporre i problemi della giustizia a quello della carriera e a quello della legge del « letto di giustizia », che impongono i gruppi della Cassazione, e sanno con coraggio affermare le aspirazioni della giustizia.

Questo è il senso di una battaglia ampia, democratica, che ha radici nella stessa battaglia del nostro Risorgimento, e che certo è stata anche coraggiosa, perché in certi momenti particolari (ricordo il processo ai muratori romani, cui facevo poc'anzi cenno) abbiamo avuto una precisa assunzione di responsabilità, una presa di posizione ed anche una dichiarazione ufficiale.

In questo compito siamo stati calunniati fin dal primo giorno. La nostra associazione è apparsa ad alcuni un'arma in mano ad arrivisti, ad altri ancora un tentativo di turbolenta sovversione portata nelle viscere di un potere fondamentale dello Stato, nell'opera di difesa della legalità costituzionale, nella lotta per evidenziare la lebbra che corrompeva le strutture portanti della vita politica; e parecchi di noi sperimentarono la durezza di quegli ordinamenti che costituivano ed in parte tuttora costituiscono un'arma efficacissima. Certo, è una profonda verità. Conosciamo la battaglia di questi uomini, di queste forze che coraggiosamente hanno sostenuto l'attuazione della Costituzione e sanno che alcuni, molti di loro hanno anche pagato di persona quando la discriminazione era quel « taglio » che noi ricordiamo, quando anche avanzare una protesta era oggetto di una precisa sanzione. Sappiamo che questi uomini hanno pagato di persona e lo hanno fatto nell'interesse della giustizia, proprio legati all'aspirazione di vedere che la funzione che essi hanno esercitato nei giovani anni, sia all'altezza delle aspirazioni del popolo italiano. E questo è anche il senso della nostra battaglia.

Noi sentiamo di discutere una legge anche difficile e limitata, ma il nostro pensiero non può non essere rivolto alle esigenze che oggi il cittadino italiano avverte di vedere finalmente realizzata giustizia; l'« utente » della giustizia quando si rivolge al giudice per ottenere, appunto, giustizia, in tema di mercede o di indennizzo, vede che spesso l'obiettivo che si era prefisso viene vanificato nel corso degli anni. E sappiamo che la lentezza non è un fatto periferico, ma un fenomeno collegato ad un tipo di funzionamento della stessa giustizia. Sappiamo del resto che questa aspirazione è profonda nelle masse degli operai, dei contadini, degli uomini politici, che hanno il diritto di battersi e trovare poi il giudice che sappia intendere le proprie aspirazioni, la ragione della propria condotta. Ecco perché questa battaglia ha questo rilievo e questa portata di carattere nazionale e perché è assurdo pensare ad una soluzione di carattere tecnico.

Io so che i colleghi di parte democristiana si sono doluti del nostro giudizio.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Delle parole usate, troppo pesanti, non del giudizio.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Troppo pesanti? Ma ella crede davvero che, di fronte ad atteggiamenti che voi avete assunto, le nostre parole fossero tali? Io capisco che molti di voi sono così collegati ad un tipo di orientamento che ritengono persino una sacrosanta crociata questa che voi combattete, anche se — me lo consenta — oggi sostenere la causa del prepotere della Cassazione è davvero una causa non nobile, una causa largamente condannata.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Rispettabile la sua opinione, ma consenta che altri la pensino diversamente.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Io non dico di essere stupito, perché anzi la sua risposta mi conferma in certi giudizi; però, dopo che le ho ricordato questi atti, questa funzione della Cassazione, vuol dire che vale la pena di battersi perché restino questi indirizzi, perché resti questo gruppo dirigente, perché l'attuazione della Costituzione sia ferma. Certo, questa può anche essere una missione; ella può dire: questa è la mia battaglia; ed io comprendo che il senso dello scontro è anche questo, non è solo tra i magistrati dell'associazione nazionale e il gruppo ristretto della Cassazione, ma è anche fra tutta una parte che si batte per la Costituzione e una parte che non la vuole e quindi si collega a certe forze che non vogliono attuarla, che vogliono che rimanga nei testi ma non scenda nella vita, nella realtà.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Dica piuttosto che è fra una parte che vuole interpretare la Costituzione a suo modo ed una che vuole difenderla.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Di che vi dolete, onorevoli colleghi? Voi avete operato un atto che comporta quello che noi abbiamo detto un rovesciamento di alleanze, un capovolgimento di posizioni. Questa è la realtà. E per questo che avete ottenuto l'adesione del gruppo del Movimento sociale italiano. Voi andate verso un certo indirizzo e non potete non raccogliere le adesioni di coloro che vanno in quella direzione. Onorevole Breganze,

ci possono essere diversità, ma nei punti fondamentali il gruppo Tavolaro realizza le stesse maggioranze che ella ha realizzato in seno alla Commissione giustizia. Questa è la verità.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Non avete voluto fare una riforma vera: avete voluto fare solo una riforma particolare.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Tra poco risponderò anche su questo punto.

Certo è, questo, un tipo di alleanze che in Commissione giustizia ormai di sovente la democrazia cristiana tende a realizzare: come ha già ricordato un collega del mio gruppo, sulle leggi riguardanti la famiglia ci troviamo spesso in questa situazione, onorevole Mannironi, e così sulla legge riguardante gli anticoncezionali, sul divorzio, su certe funzioni ritardatrici a proposito della legge Dal Canton. Noi ci ricordiamo che quelle posizioni allora ci furono: è una costante. Alcuni ingenuamente mi dicono: guarda, nella Commissione giustizia si è realizzata una antologia certo di belle teste, ma di belle teste conservatrici della democrazia cristiana. Io non credo che questo sia un fatto eccezionale, occasionale: no, è una scelta che avete fatto.

Il gruppo democristiano avvertiva che la Commissione giustizia doveva affrontare una serie di grossi problemi, di grosse questioni, e ha allineato i suoi uomini: quelli che ha ritenuto idonei a questo compito. Per questo ci guardiamo bene, onorevole Breganze, dal personalizzare il problema: sappiamo che è un fatto politico. Ne siamo così convinti che non solo le sue dichiarazioni ci lasciano perplessi, ma avvertiamo che dietro ad esse c'è un preciso indirizzo, c'è la logica per cui avete difeso il presidente Tavolaro quando doveva finalmente rispondere dell'omaggio reso al legislatore fascista. Voi avete fatto quadrato, come oggi fate quadrato intorno al problema del potere di questo stesso gruppo.

Certo noi osserviamo e sosteniamo che questa legge ha i suoi limiti, come dicevo poc'anzi, ma contiene un elemento positivo. Si è parlato di contraddittorietà della soluzione proposta dal disegno di legge governativo. Noi non contestiamo questa contraddittorietà: diciamo che per larga parte sussiste il vecchio sistema elettorale e che la contraddittorietà è determinata proprio da questo fatto: che permane tutta una parte del vecchio sistema, ma c'è anche un elemento innovatore. Noi diciamo che questo elemento innovatore è da noi valutato positivamente, e riteniamo che debba essere accolto come un elemento di avvio per arrivare

ad una soluzione più radicale che democratizzi il sistema elettorale nell'ambito del Consiglio superiore della magistratura.

Questo è il nostro giudizio. Sappiamo anche che questa legge vale soprattutto in quanto sia operante in vista delle prossime elezioni di gennaio. Ecco perché abbiamo accettato di rinviare, pur impegnandoci a condurre con continuità la battaglia per la riforma del Consiglio superiore, tutta una serie di questioni che noi riteniamo urgenti e importanti e che certamente all'indomani dell'approvazione di questa legge riproporremo con forza, perché riteniamo necessario che il complesso delle questioni venga affrontato.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, avete visto la posizione del gruppo comunista. Onorevole Reggiani, come suona falsa talvolta la polemica che tende a definire il nostro voto come un voto inutile! Il nostro voto non è stato davvero inutile né in Commissione, né in questa stessa battaglia. (*Interruzione del deputato Reggiani*).

No, onorevole Reggiani, non lo dico a lei, ma al suo gruppo e alla stampa che tante volte cerca di accreditare questa tesi.

BREGANZE. Sono contento che l'onorevole Reggiani sia salvo.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Per questo aspetto almeno. Dicevo che è davvero difficile sostenere che il nostro voto sia un voto inefficace, per il contributo che, anche successivamente, noi abbiamo dato alla battaglia stessa. Così è difficile altresì sostenere la tesi di un preteso massimalismo che vorrebbe spostare in avanti gli obiettivi e che chiede sempre quattro o sei allorché gli si offre due. Ricordo anzi che tutta quella parte che si oppone a questo disegno di legge e la stessa destra pungolavano affinché noi sostenessimo il più ampio complesso delle riforme, tanto faceva comodo che il dibattito si allargasse e che, in definitiva, fosse rinviata la soluzione dei problemi immediati. Noi riteniamo che sia necessario affrontare ora questo particolare problema per una ragione di tempestività, anche se riconosciamo — lo diciamo chiaramente — che il complesso delle riforme è rimasto inattuato in questa legislatura. Noi non sappiamo se questa modesta riforma sarà varata, ma certo non possiamo non ricordare — vicini ormai come siamo alla conclusione di questa legislatura — che le realizzazioni sono davvero enormemente distanti dagli impegni. Si era parlato di priorità degli impegni della giu-

stizia. Lo abbiamo letto nei programmi della democrazia cristiana, lo abbiamo sentito dai vari governi Moro, in cui si diceva che questo era l'obiettivo prioritario che avrebbe caratterizzato la stessa vita di questa alleanza di legislatura, la quale avrebbe affrontato i problemi dello Stato e, in primo luogo, i problemi della giustizia. Non ci possiamo dimenticare che fu proprio un ministro democristiano a presentare un progetto di delega dei quattro codici. Noi sappiamo i contenuti e conosciamo i motivi di critica. Non ce ne possiamo dimenticare. Ma che distanza, ripeto, tra gli obiettivi prospettati, che erano quelli della riforma dell'intera legislazione codificata, e i risultati che abbiamo ora di fronte! Onorevole ministro, noi siamo di fronte a questa realtà amara: che la riforma del codice di procedura penale, il cui esame è stato concluso in Commissione da tanti mesi, non sarà praticamente approvata per la prossima fine della legislatura. Voi avete spinto le cose di anno in anno fino a rendere impossibile l'attuazione di certe riforme, come questa. E che cosa ne è dell'ordinamento giudiziario? Sappiamo perfettamente che, alla fine della passata legislatura, fu composta una commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario. C'era allora un altro ministro della giustizia, l'onorevole Bosco, e noi ricordiamo che in quella occasione si pensò di operare una discriminazione verso i comunisti. Nella commissione vi erano elementi diversi, e presidente era Tavolaro; ma i comunisti furono esclusi. Ma come allora non prevedere i risultati che poi si sono avuti? La riforma è stata insabbiata, e praticamente si è speso molto tempo per elaborare le linee della riforma, sino a rendere impossibile la presentazione di un disegno di legge.

Ma certo alcune scelte che voi avete operato allora non potevano non condurre a certi sbocchi, a certi risultati, ossia all'insabbiamento della riforma dell'ordine giudiziario. C'è questo complesso di mancate attuazioni, di volontà di tenere in piedi la vecchia legislazione, che caratterizza la vita del centro-sinistra. Questo è il senso della nostra critica. Ma per questo, pur mantenendo viva la nostra critica, non possiamo non ribadire che seconderemo ogni passo in avanti che possa essere segnato nei confronti del ripristino della vecchia norma del progetto in esame e che possa intaccare il potere di decisione del gruppo oggi determinante della Cassazione che condiziona la vita giudiziaria e che è una delle cause dell'attuale crisi della giustizia. (*Applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il secondo relatore di minoranza onorevole Romeo.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, una legge, una riforma che doveva avere e che ha carattere squisitamente tecnico, come quella che riguarda la costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, ha assunto ed ha invece un carattere squisitamente politico. Questa conclusione si rileva dallo svolgimento della discussione ed è ancor più rilevabile dall'intervento dell'onorevole Guidi il quale, appunto nella sua relazione di minoranza, richiama (sono sue parole) « le assicurazioni sulla richiesta del voto di fiducia sul disegno di legge proposto dall'onorevole Reale, che dovrebbe far cadere nel nulla l'emendamento Breganze approvato dalla Commissione ».

Nientemeno si vorrebbe che, attraverso un voto di fiducia o attraverso altri stimoli e altre direttive, la parte democristiana correggesse in pieno quello che è stato l'atteggiamento assunto in Commissione giustizia e quello che è (in questo ha ragione l'onorevole Guidi) l'atteggiamento univoco assunto in quest'aula; perché in aula da parte democristiana non si sono levate voci se non in appoggio all'emendamento Breganze. Sarà proprio strano che ad un certo momento, forse, nel segreto dell'urna, questo atteggiamento della democrazia cristiana venga a cambiare. Evidentemente si verificherà allora la influenza del Capo del Governo per imporre quella che non è la volontà di una maggioranza ma è la volontà di un accordo politico.

Può anche esser vero che questo avvenga. Siamo abituati al cedimento dell'onorevole Moro alla volontà comunista e non mi meraviglierei che egli venisse in quest'aula a chiedere il voto di fiducia perché l'elezione dei componenti il Consiglio superiore della magistratura venga fatta secondo le indicazioni comuniste.

Questa proposizione, peraltro, i comunisti avevano già fatta chiedendo che venisse riportato in aula il provvedimento. Anche questo potrà avvenire perché la democrazia cristiana potrà essere pronta a cedere.

Non mi rendo conto perché, avendo veramente a cuore il funzionamento del Consiglio superiore e non soltanto la legge elettorale, non sia stata invece accolta la proposta che ho avuto l'onore di formulare in Commissione giustizia: cioè che fosse effettivamente esaminata organicamente tutta la riforma del Con-

siglio superiore della magistratura e che ciò potesse avvenire anche in sede legislativa.

Come ho scritto nella mia relazione di minoranza, per il Consiglio superiore della magistratura « non vi è stata una benché minima volontà di esaminare ed impostare la formazione ed il funzionamento di un organo costituzionale in modo completo, globale e definitivo al di fuori e al di sopra di calcoli politici o di particolare aspirazioni ». La riforma è stata considerata soltanto per la elezione dei magistrati a componenti il Consiglio, mentre era necessario, a mio modo di vedere, procedere ad una riforma organica e completa, nell'ambito della quale fosse inserita anche la riforma elettorale.

Prima di stabilire il sistema elettorale per l'elezione dei componenti magistrati, occorre dare all'organo supremo della magistratura dignità, prestigio e possibilità di assolvere alle sue funzioni. Non si obietti che un lavoro di tal genere non avrebbe consentito di approvare un sistema elettorale prima della scadenza del mandato degli attuali componenti del Consiglio. Infatti dal marzo 1967 ad oggi (senza voler considerare il periodo precedente), ove si fosse assegnato il provvedimento alla Commissione giustizia in sede legislativa, si sarebbe potuta varare qualsiasi riforma, senza considerare che nella legge 24 marzo 1958, n. 195, esiste una specifica disposizione che proroga i poteri dei consiglieri in carica sino alla nomina dei nuovi. Perché dunque considerare soltanto il sistema elettorale quando, come riconosce l'onorevole Mannironi nella relazione di maggioranza, critiche ben più fondate, da tutte le parti politiche, sono state fatte alla legge 24 marzo 1958 fin dalla sua approvazione?

Voglia perdonarmi, signor Presidente, se anch'io muoverò alcuni rilievi a quella legge, pur sapendo che ella, in quel momento, ricopriva la carica di guardasigilli; ella stesso, del resto, in qualche suo intervento ebbe a riconoscere l'opportunità di rivedere la legge.

PRESIDENTE. In ogni modo, prima il Consiglio superiore non vi era. Dopo quella legge vi è stato.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Di questo le diamo ampio riconoscimento, signor Presidente. Quelle critiche investivano tutta la struttura del Consiglio superiore della magistratura e chiedevano una completa revisione della legge.

In sede di Commissione di giustizia ci si è soffermati anche sulla proposta di legge Basso, sostitutiva della legge vigente, ed io

stesso, nella seduta del 5 aprile 1967, svolsi un analitico intervento per sottolineare la necessità di una riforma completa e organica diretta a risolvere le questioni fondamentali che interessano la natura, i compiti e il funzionamento del Consiglio. Prima di qualsiasi riforma particolare, sostenni allora e ripeto oggi, vi era da affrontare e risolvere la questione della natura dell'organo, individuare, cioè, se avesse carattere costituzionale o amministrativo.

La classica teoria della divisione dei poteri pone tradizionalmente la magistratura tra i poteri dello Stato, accanto all'esecutivo e al legislativo, e questa attribuzione non può considerarsi mutata dalla vigente Costituzione per il solo fatto che la magistratura è stata definita ordine. Il fatto che la magistratura sia stata definita ordine non intacca il principio sostanziale per il quale essa è un potere dello Stato, perché è sì un ordine, ma autonomo e indipendente da ogni altro potere. Se la magistratura è un potere, l'organo che si trova al vertice del potere giudiziario ha natura costituzionale in quanto la sua istituzione è diretta a realizzare e a garantire l'indipendenza e l'autonomia della funzione giurisdizionale.

D'altra parte che l'ordine giudiziario sia un potere dello Stato e, come tale, autonomo dagli altri poteri, si desume dalle funzioni assegnate alla magistratura. Essa ha il compito di rendere retta giustizia e tale compito non potrebbe perseguire se non fosse esclusa qualsiasi ingerenza diretta e indiretta da parte degli altri poteri. La libertà dei giudici non si garantisce con semplici affermazioni ma con leggi e garanzie che ne tutelino la libertà e l'indipendenza.

La Costituzione ha affermato l'indipendenza del potere del giudice e da questa indipendenza nasce il fondamento dell'autogoverno che è stato affidato alla tutela del Consiglio superiore della magistratura. Ma la Costituzione, naturalmente, ha rimesso la formazione della struttura dell'organo al legislatore. Dobbiamo convenire che la legge 24 marzo 1958, sia pure in parte, ha negato i principi costituzionali che invece erano stati riaffermati dai disegni di legge anteriori (Angeloni, Santoni Rugiu, Grassi e Conti) e anche dagli studi della commissione Ferrara.

I motivi di questa involuzione anche se prospettati sotto il velo di esigenze di diritto pubblico sono stati e sono soprattutto di natura politica. Si è affermato che una rigida interpretazione delle norme costituzionali avrebbe determinato la costituzione di una

casta chiusa, di uno Stato nello Stato. Questa argomentazione potrebbe essere valida se al Consiglio superiore della magistratura venissero affidate funzioni proprie di altri poteri, se si demandasse per esempio, a questo organo, la formazione delle leggi; ma quando le leggi restano affidate alla competenza del Parlamento e non si consente ai giudici di superarne le finalità e gli scopi con una libera interpretazione, non si può assumere che esistano pericoli di invasione da parte della magistratura della sfera di competenza del potere legislativo. Non si può neanche sostenere che attraverso l'assoluta indipendenza della magistratura potrebbe essere modificato l'orientamento politico dello Stato e il suo indirizzo, in quanto i giudici hanno sempre l'obbligo di applicare le leggi che il potere legislativo adotta nella sua competenza e che sono espressioni dell'indirizzo politico di un dato momento.

Ed è per questo che non sono d'accordo con quanto è stato affermato dal collega Carriota Ferrara, e cioè che nella teoria della divisione dei poteri i giudici e il Consiglio superiore costituiscono una eccezione. Tutti gli organi costituzionali, quando svolgono le loro funzioni, godono di indipendenza ed autonomia; l'essenziale è che ogni potere rimanga nella sfera di sua competenza e, per quanto riguarda la magistratura, che non vi sia nei suoi confronti l'interferenza del potere esecutivo e che essa non invada il campo legislativo riservato al Parlamento.

Distinzione di poteri non significa negazione dell'unità dello Stato o rottura dell'equilibrio tra i poteri dello Stato; il Consiglio superiore della magistratura non è il Parlamento dei magistrati, e nemmeno l'organo di loro rappresentanza. È un organo dello Stato, che, appunto perché ha la finalità di mantenere l'unità dello Stato e l'equilibrio di tutti i poteri, ha per presidente il Capo dello Stato, e per membri, oltre quelli eletti dai magistrati, quelli eletti dal Parlamento in seduta comune.

Condizione essenziale perché questo organo, il Consiglio superiore della magistratura, assolva le funzioni ad esso demandate è che esso non sia espressione di associazioni, di ideologie politiche o di ambizioni carrieristiche, e che nel suo seno non trovino riscontro i dissensi ed i contrasti che hanno indebolito l'unità morale che fino a qualche tempo fa caratterizzava la magistratura.

I problemi di fondo che riguardano il potere giudiziario non possono essere pretermessi a problemi particolari o settoriali; i magistrati, per la funzione che esercitano,

non possono essere considerati come massa, ma nella loro individualità, per quello che ciascuno vale. Non può valere nei loro confronti un'egualitarismo demagogico; deve essere fatta una valutazione per la funzione che svolgono, e per come la svolgono, anche se questa valutazione, per l'ordinamento autonomo che la magistratura ha, è fatta e deve essere fatta dall'organo Consiglio superiore della magistratura. I magistrati, per essere indipendenti, non devono fare politica nell'esercizio delle loro funzioni, e non devono neanche essere tentati, nell'applicazione della legge, da interpretazioni politiche.

Sono d'accordo con l'onorevole Carriota Ferrara quando egli aspramente stigmatizza l'affermazione che è diritto del giudice potersi mettere in contatto politico con il popolo; i magistrati possono avere, ed hanno il diritto di avere, le proprie convinzioni e le proprie ideologie politiche, ma devono svolgere la loro funzione al di sopra di ogni ideologia politica e non devono, nell'applicazione della legge, prescindere dalle norme codificate; non possono ispirarsi a principi costituzionali fino a quando questi non siano trasfusi in norme precettive. Un magistrato, quando ritiene che una norma sia in contrasto con il principio costituzionale, non può disattenderla, ma deve soltanto rimettere al sindacato della Corte costituzionale il giudizio sull'aderenza o non della norma al principio costituzionale. Il giudice è soggetto alla legge; ed è legge soltanto quella che è diventata norma precettiva.

Da queste osservazioni, che dimostrano la inadeguatezza del progetto del ministro Reale alle esigenze di una riforma organica, è stata determinata in Commissione ed è determinata in quest'aula la mia opposizione. È infatti profondamente errato ritenere che, invece, l'opposizione del MSI sia motivata da ragioni politiche. Quella in discussione doveva essere una legge squisitamente tecnica, alla quale si sarebbe dovuto andare incontro con la volontà completamente libera da preconcetti e ideologie politiche. È una concezione errata, ripeto, voler ritenere che noi abbiamo assunto una certa posizione per un determinato motivo politico. Il nostro fondamentale rilievo è che il progetto dell'onorevole ministro Reale e il testo approvato in Commissione si limitano a considerare soltanto alcuni problemi e non i più importanti. Mi permetto di richiamare l'attenzione dell'onorevole ministro su una questione particolare che mi pare sia stata segnalata allo stesso ministro dal Consiglio superiore della

magistratura. Questo organo aveva segnalato, nel presentare le sue osservazioni di indole tecnica al progetto del ministro, una sua deliberazione del 20 luglio nella quale faceva presente come fosse opportuno portare alla discussione del Governo e del Parlamento la questione della legittimità costituzionale dell'articolo 30 della legge stessa, lasciato intatto da tutti i progetti di riforma.

Se non erro mi pare che il Consiglio superiore della magistratura nella sua relazione al ministro, scrivesse: « È stato espresso il dubbio che detta norma, secondo la quale il Consiglio scade nel suo complesso dopo una quadriennale attività, sia in contrasto con l'articolo 104, sesto comma della Costituzione, per il quale la durata della carica per 4 anni è riferita non già all'organo ma a ciascuno dei giudici ».

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Conosciamo quale sia la profondità di questo problema.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Comunque desidero soltanto rilevare che ella, onorevole ministro, nell'affrontare tutta la riforma del Consiglio superiore ha disatteso anche le segnalazioni del Consiglio stesso, il quale, in fondo, le poneva un quesito di importanza rilevante: rinnovo individuale o scadenza collegiale del Consiglio?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Io sono convinto che non debba realizzarsi il rinnovo individuale, tanto più che è una questione posta proprio ora in concreto per il fatto che vi è stata una elezione quasi immediatamente prima della scadenza.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Non voglio contrastare la sua opinione; anche se posso non essere d'accordo con lei, non vi è dubbio che vi è una realtà per cui questo poteva essere uno degli argomenti da trattare almeno in Commissione. Non mi rendo conto per quale ragione il ministro guardasigilli, che ha avuto segnalata dal Consiglio superiore della magistratura una certa questione con la quale si chiede il suo intervento e quello del Parlamento, non abbia ritenuto opportuno...

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Quando io, per altri motivi, in Commissione ho chiesto di riferire il parere del Consiglio superiore mi è stato risposto da tutti o quasi tutti i componenti della Commissione che ciò

sarebbe stato illegittimo in quanto il Consiglio superiore dà pareri al Governo e non al Parlamento. Dunque il Consiglio superiore mi ha dato un parere che, purtroppo, non mi ha convinto a presentare quell'argomento al voto della Commissione. Non mi pare di aver fatto qualcosa di illegittimo salvo il giudizio di merito sul fondamento o meno della mia opinione.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Io penso che poiché la questione riguardava la richiesta del Consiglio superiore della magistratura essa poteva essere considerata in Commissione. Si tratta di vedere se gli articoli 12, 30 e 32 sono in contrasto o meno con l'articolo 104 della Costituzione. Sarebbe stato opportuno, indipendentemente dalla richiesta del Consiglio superiore della magistratura, che in Commissione giustizia, in questa aula, così come si discutono tanti problemi, si discutesse anche quello.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Qualcuno poteva presentare un emendamento; lo avremmo discusso ed avrei detto la mia opinione.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Ella sa bene, onorevole ministro, che qui non si tratta di presentare emendamenti. Infatti se io ne dovessi presentare per tutti gli articoli che a mio giudizio dovrebbero essere riformati (e per i quali ho steso un'ampia e dettagliata relazione di minoranza) dovrei proporre un altro testo legislativo. Il fatto è che i testi che erano stati proposti, anche da parte di altri gruppi politici, come quello del partito socialista unitario, non sono stati neanche considerati perché ci siamo fermati a prendere in esame soltanto questa piccola, modesta riforma che affronta in sostanza soltanto il problema relativo al sistema di elezione dei magistrati.

Mi permetto di rilevare che anche i quattro-cinque punti che ella ha voluto considerare nel suo progetto, a mio modo di vedere, non sono stati considerati correttamente né dal punto di vista costituzionale né da quello pubblicistico.

Infatti, l'articolo 1, che modifica l'articolo 4 della legge, mantiene la sezione disciplinare con poteri decisori, e ciò in netto contrasto con l'articolo 105 della Costituzione. Anche questa norma che ella, nel suo progetto, ha voluto prendere in esame per farla discutere e riformare offre il fianco alla critica, perché a me pare che essa non si ispiri alle norme della Costituzione. Questo rilievo

è stato già fatto nel corso della discussione dell'articolo 1 della legge attuale, allorché si osservò che nel progetto originario era prevista una sezione disciplinare con soli compiti e funzioni referenti. Il senatore Magliano, relatore al Senato, giustificò la costituzione della sezione disciplinare con la considerazione che una questione disciplinare non potrebbe essere discussa agevolmente da 21 persone. Questa giustificazione, a mio modo di vedere, non eliminava la contraddittorietà della norma col principio del carattere unitario del Consiglio superiore, principio per il quale era stata stabilita l'abolizione delle varie sezioni preesistenti; giustamente il senatore Cerabona, rispondendo al senatore Magliano, osservava che la sezione disciplinare doveva essere abolita per prima, dal momento che si rendeva omaggio al concetto di giudizio unitario. Se il Consiglio superiore è un tutto organico, esso non può essere diviso proprio nella parte più delicata ed essenziale, quella che si riferisce all'azione disciplinare nei riguardi dei magistrati. Il guardasigilli di allora (che in questo momento dirige i nostri lavori, l'onorevole Gonella) osservava che la presidenza della sezione era affidata allo stesso Presidente della Repubblica e perciò poteva essere ritenuto che la sezione disciplinare era il Consiglio stesso in una formazione più adatta.

La realtà invece — me lo consenta l'onorevole Gonella — è che questa sezione non solo ha una funzione e una struttura diversa da quella del Consiglio superiore, ma in particolare sottrae al Consiglio stesso i poteri disciplinari ad esso affidati dalla Costituzione.

Per convincersi di questo assunto basta considerare la composizione della sezione disciplinare e rilevare che, anche con il meccanismo dell'articolo 2 del disegno di legge proposto dall'onorevole Reale, essa delibera con il numero di 9 componenti, i quali costituiscono una maggioranza preconstituita così come avviene sotto l'egida dell'articolo 2 della legge 24 marzo 1958, n. 195, che prevede sette componenti. La sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura non può avere, a mio modo di vedere, che funzione referente, così come tutte le altre istituite per lo snellimento e per lo svolgimento organico del lavoro. Ad essa può essere al massimo affidata la funzione istruttoria, lasciando però il potere decisorio al Consiglio superiore che deve giudicare col *plenum* dei suoi componenti.

L'articolo 3 del disegno di legge, modificante l'articolo 7 della legge vigente, prevede

la composizione della segreteria, ma, come nella disposizione che si vuole modificare, la nomina dei magistrati addetti alla segreteria avviene dopo avere sentito il ministro di grazia e giustizia. Questo intervento del guardasigilli, a mio modo di vedere, non ha alcuna motivazione valida, se non quella di voler mantenere a tutti i costi una anticostituzionale interferenza del potere esecutivo.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*.  
Le dà fastidio pure che il ministro sia sentito?

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Sentito, sì, ma solo per quanto riguarda il numero dei componenti. Invece l'intervento del ministro nello stabilire quali debbono essere i componenti chiamati a far parte della segreteria non si giustifica se non con la volontà da parte dell'esecutivo di intervenire in quella che deve essere l'attività autonoma del Consiglio superiore della magistratura.

La norma dell'articolo 3 però, come è stato rilevato anche ieri, non solo determina il numero dei magistrati che costituiscono la segreteria, ma anche il numero e la qualifica dell'altro personale fino al punto di fissare quanti sono i dattilografi e gli uscieri. Il giorno in cui il capo della segreteria del Consiglio avrà l'esigenza di aumentare di una unità il numero dei dattilografi o degli uscieri o di ridurlo, sarà necessaria una nuova legge.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ella che si preoccupa tanto giustamente dell'opinione del Consiglio superiore a proposito di un altro argomento, sa che anche questa è una richiesta specifica del Consiglio stesso che noi abbiamo accolto?

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Onorevole ministro, penso che il ministro guardasigilli abbia il diritto e il dovere di esaminare le cose indipendentemente da quelle che possono essere le richieste positive o negative del Consiglio superiore. Il ministro e il Parlamento devono giudicare se sia o no opportuno stabilire in una legge il numero dei dattilografi e degli uscieri addetti al Consiglio superiore della magistratura. Domando a tutti voi, onorevoli colleghi, se corrisponda al supremo interesse della difesa del prestigio e delle funzioni del Parlamento l'introduzione in questo disegno di legge di una normativa riguardante il numero dei dattilografi e degli uscieri addetti alla segreteria del Consiglio. Ricordo una circolare diramata proprio dalla

Presidenza di questa Assemblea, con la quale si esortava a non estendere la normazione a mezzo di legge a rapporti e situazioni per i quali si può e si deve fare ricorso a fonti normativi inferiori alla legge. Per determinare il numero degli addetti agli uffici di segreteria, dei dattilografi giudiziari e degli uscieri da adibire alla segreteria del Consiglio, sarebbe stato sufficiente stabilire la competenza del Consiglio superiore della magistratura a deliberare nel merito, secondo le esigenze della segreteria e sentito il parere del ministro di grazia e giustizia.

Onorevole Reale, ella ieri, ad una analoga osservazione dell'onorevole Bozzi, ha risposto che già nella legge esiste una simile disposizione. Non lo discuto, ma nell'approntare la nuova normativa era sufficiente usare una formula più idonea e più corrispondente alle esigenze che una legge deve avere, quelle cioè di non scendere al livello di norma regolamentare, e tutto sarebbe stato superato.

L'articolo 5 sostituisce, come è detto nella relazione per la maggioranza, l'articolo 9 della legge del 1958 ed accoglie la richiesta di gestione autonoma delle spese relative al funzionamento del Consiglio. In questo mi dichiaro d'accordo. L'articolo 6, che modifica il primo comma dell'articolo 11 della legge del 1958, va esaminato in relazione a taluni precetti costituzionali. Al riguardo, gli articoli 105 e 110 della Costituzione sono, a mio modo di vedere, di un'estrema chiarezza e non possono dare adito ad interpretazioni diverse.

Dice l'articolo 105: « Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati ». La competenza istituzionale del Consiglio è confermata dall'articolo 110: « Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ».

Dal contesto di queste due disposizioni costituzionali risultano fissati il principio dell'autogoverno della magistratura e la delimitazione delle funzioni del ministro. Mentre non vi è mai stato alcun dubbio sulla interpretazione letterale e logica delle suddette norme costituzionali, la formulazione dell'articolo 11 della legge vigente fu improntata invece ad una interpretazione politica delle norme costituzionali stesse, che muoveva dalla esigenza di armonizzare la collaborazione tra

Consiglio superiore e potere esecutivo. Così con l'articolo 11 si statui, al primo comma, che sulle assegnazioni e promozioni e su ogni altro provvedimento relativo allo stato dei magistrati il Consiglio superiore delibera soltanto se il ministro della giustizia abbia avanzato specifica richiesta; al secondo comma che il Consiglio superiore nelle materie di cui al primo comma, nonché per la nomina e revoca dei pretori onorari, conciliatori e vice-conciliatori, per la nomina di professori ed avvocati a magistrati di Cassazione delibera previa relazione della competente commissione di cui all'articolo 3; al terzo comma che il conferimento degli uffici direttivi viene deliberato dal Consiglio superiore su proposta di una sua commissione, formulata di concerto col ministro di grazia e giustizia.

Con la nuova formulazione che modifica l'articolo 11 della legge si dà esecuzione alla sentenza 23 dicembre 1963 della Corte costituzionale e si accolgono le critiche formulate alla norma del primo comma, che nel suo contenuto toglie ogni autonomia al Consiglio superiore della magistratura, in quanto questo per ogni provvedimento deve attendere la richiesta del ministro. L'iniziativa — secondo l'attuale primo comma dell'articolo 17 della legge — è esclusiva del ministro e il Consiglio superiore diventa lo strumento della sua volontà. Le decisioni adottate dal Consiglio superiore sono quindi predeterminate dal ministro.

Il nuovo testo modificato corregge questa situazione, in quanto il Consiglio superiore acquista la sua autonomia, il suo potere di iniziativa indipendente dalla richiesta del ministro, cui viene riconosciuta soltanto la potestà di formulare richieste. Questa riforma, sempre in un quadro più organico e completo di tutta la struttura del Consiglio superiore della magistratura, va considerata favorevolmente perché è l'unica disposizione che dà autonomia al Consiglio e lo toglie dalla funzione di pedissequo esecutore dell'iniziativa ministeriale. Però, affrontando la riforma dell'articolo 11 della legge, non ci si rende conto per quale motivo il Governo si sia fermato al primo comma e non abbia affrontato anche la riforma del terzo comma dell'articolo. La norma contenuta in questo comma riguarda il conferimento degli uffici direttivi, escluso quello di pretore dirigente. La procedura stabilita è la seguente: il ministro avanza la richiesta di conferimento di uffici direttivi, il presidente del Consiglio superiore riunisce la commissione speciale di tre membri che deve raggiungere un accordo di concerto

col ministro sul nome da proporre al Consiglio superiore, che poi è libero di accogliere o respingere la risposta concordata.

Si possono evidentemente verificare due casi: 1) la commissione non raggiunge l'accordo con il ministro sulla norma da proporre, per cui non può essere fatta alcuna proposta al Consiglio e perciò la proposta del ministro non viene presa in esame; 2) il Consiglio superiore rigetta la proposta concordata ed anche quella successiva formulata di concerto tra la commissione speciale ed il ministro, ed anche in questo caso, avendo il Consiglio soltanto facoltà di accogliere o di respingere la proposta concordata ma non quella di procedere autonomamente, la richiesta del ministro rimane inevasa.

Avendo il testo legislativo affrontato la modifica al primo comma dell'articolo 11, perché — dico io — non ha affrontato anche quella del terzo comma? Le due ipotesi formulate sono delle vere lacune della legge vigente che è necessario colmare. La nomina dei magistrati agli uffici direttivi è atto di grande importanza, che incide profondamente nella amministrazione, nel funzionamento della giustizia e nella stessa carriera dei magistrati. Allo stato attuale questa nomina è un atto concorsuale, nel quale il Consiglio superiore della magistratura ha una posizione di interdipendenza se non di subordinazione. L'attuale norma crea una possibile ipotesi di conflitto che non ha soluzioni, in quanto il conflitto eventuale tra due organi — Consiglio superiore e ministro — non può ipotizzare il verificarsi del caso di cui all'articolo 31 della legge, e cioè lo scioglimento del Consiglio superiore della magistratura da parte del Presidente della Repubblica. Del resto su questo punto io mi dichiaro perfettamente d'accordo con quanto ieri ha sostenuto l'onorevole Bozzi, che non è neanche pensabile che il Presidente della Repubblica possa avere questo potere di scioglimento del Consiglio superiore della magistratura: egli non può essere autore dello scioglimento di un Consiglio del quale fa parte, sia pure con la qualifica di presidente.

Ma lasciamo stare tale questione che per il momento non ha rilevanza. La soluzione per quanto riguarda il problema da me indicato non può essere trovata che in sede parlamentare e non v'è motivo che, modificando il primo comma dell'articolo 11 della legge, non si debba modificare anche il terzo, stabilendo che, per il conferimento degli uffici direttivi, il Consiglio delibera su proposta formulata dalla commissione, sentito il pare-

re del ministro di grazia e giustizia. Mi permetto di segnalare al relatore per la maggioranza questa particolare mia considerazione per vedere se egli stesso possa rendersi promotore di un emendamento che mi pare almeno conferisca una maggiore dignità al Consiglio.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Vorrei ricordarle che tale questione ha formato oggetto di discussione in Commissione proprio per mia iniziativa. Orbene, la soluzione può essere buona o cattiva, ma essa è stata dettata dall'opinione, che mi pare sia prevalsa, che ci sono sufficienti ragioni — alle quali accennerò in risposta a quello che ella dice oggi — per mantenere l'assetto attuale.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Onorevole ministro, ella però nel suo progetto non aveva indicato questa soluzione.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Non potevo indicarla perché volevo lasciare il testo com'era. Ho menzionato tale questione ed implicitamente anche le conseguenti modifiche; però altre ragioni sono parse prevalenti rispetto alle modifiche. E ciò tanto a parere mio che a parere della Commissione.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Purtroppo, ella sa che in Commissione, come anche in quest'aula, l'attenzione si è polarizzata esclusivamente sulla questione elettorale, e tutte le altre (sono state prospettate molte questioni, alcune delle quali molto più importanti di quella elettorale) sono state messe in non cale, al punto che si voleva giungere ad una legge-stralcio esclusivamente per quanto riguarda il sistema elettorale.

Ma torno al suo progetto di legge. Con l'articolo 7 ella aveva proposto qualche cosa; però l'articolo 7 è stato soppresso dalla Commissione e rimane fermo il disposto dell'articolo 17 della legge 14 marzo 1958, che, nel suo contesto, conferma la volontà di non riconoscere al Consiglio superiore la natura costituzionale che gli spetta. Si è ritenuto di non approfondire questo problema, di lasciare in vigore una norma che lascia controversa una questione in ordine alla quale esistono contrasti di giudizio e interpretazioni diverse da parte della Cassazione e del Consiglio di Stato. E quello che sorprende è che il relatore per la maggioranza, onorevole Mannironi, demandi il tutto all'eventuale sindacato della Corte costituzionale. Nel cor-

so di questa discussione l'onorevole Mannironi, ad analogo rilievo dell'onorevole Fortuna, ha risposto che si tratta di una prudente attesa delle decisioni della Corte costituzionale. Mi consenta, onorevole Mannironi, di osservare che questa sua impostazione significa rinuncia a quella che è la funzione parlamentare. Il Parlamento per modificare una legge quando ne riscontri la necessità — era qui che doveva incentrarsi la discussione — non deve attendere lo stimolo della Corte costituzionale. Un siffatto sistema significa rinuncia alla attività legislativa propria ed esclusiva del Parlamento.

Dissentito anche dal giudizio espresso dall'onorevole Lucifredi che l'astensione del Parlamento dall'esercitare l'attività legislativa possa significare atto di riguardo verso la Corte costituzionale. L'equilibrio dei poteri non può imporre che il Parlamento aspetti le decisioni della Corte costituzionale e dell'autorità giudiziaria per assolvere ad una sua funzione volta a dare una diversa disciplina ad una particolare norma, specie se consideriamo che l'effetto della decisione della Corte costituzionale non può essere mai retroattivo. Noi, se fossimo convinti che una certa norma è anticostituzionale e lasciassimo ferma la norma stessa in attesa che intervenga anche il giudizio della Corte costituzionale, verremmo meno alla nostra funzione e alle nostre responsabilità di parlamentari, tanto più che noi sappiamo anche che la norma, giudicata di natura non costituzionale, rimarrà con tutti i suoi effetti fino a quando non avremo promulgata una diversa legge. Il Parlamento non può rinviare le sue decisioni e subordinarle al sindacato di un altro organo, sia pure dell'organo costituzionale. In Commissione giustizia e in aula si sarebbe dovuto perlomeno affrontare l'articolo 17 della legge vigente, e non per risolvere con urgenza il solo sistema elettorale che interessa una parte politica. Si è voluto lasciare insoluto questo problema fondamentale insieme ad altri problemi anch'essi fondamentali per la vita e per l'organico funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Una rigorosa applicazione delle norme costituzionali, a mio modo di vedere, dovrebbe portare alla terza soluzione prospettata dal ministro guardasigilli. Posso anche ammettere che per scelta politica o per altro principio, come quello ieri indicato dall'onorevole Bozzi nel suo intervento, si possa giungere ad una diversa soluzione. Non si può però, senza mortificare il Parlamento, assumere una posizione di attesa sia pure prudente, come l'ha

definita l'onorevole Mannironi. Mi consenta il ministro della giustizia una osservazione: egli, quando ha visto approvato dalla Commissione l'emendamento Breganze al testo da lui proposto per il sistema elettorale, ha reagito, ha financo minacciato le sue dimissioni e ha richiesto al Presidente del Consiglio il suo intervento affinché i parlamentari democristiani non approvassero in quest'aula tale emendamento. Perché lo stesso atteggiamento, onorevole ministro, la stessa posizione, la stessa reazione ella non ha manifestato quando in Commissione è stata votata la soppressione dell'articolo 7 del disegno di legge?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi ero rimesso alla Commissione riconoscendo la validità di certi motivi che consigliavano l'attesa.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. E perché, signor ministro, si rimette alla Commissione per questo problema da lei stesso definito di grande importanza, mentre per la questione elettorale non si affida al parere della Commissione e minaccia persino le dimissioni?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Io non minaccio niente.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Ella lo ha dichiarato, non certo io.

Questo articolo, onorevole ministro, riguardava una questione che ella aveva definito la più interessante. Nella seduta del 12 aprile 1966, aveva dichiarato a noi, membri della Commissione, di essere orientato ad escogitare un sistema (ella cerca sempre di escogitare un sistema: ha cercato un « marchin-gegno », come è stato definito ieri, quello che riguarda la questione elettorale), aveva cercato di escogitare un sistema, dicevo, per cui le impugnative delle decisioni del Consiglio superiore della magistratura dovessero trovare soluzione nell'interno del Consiglio stesso. Aggiungeva che riteneva di ostacolo a questa soluzione il disposto degli articoli 111 e 113 della Costituzione; e concludeva col ravvisare come unica soluzione pratica e possibile quella di ottenere, con i nuovi articoli proposti dal disegno di legge, la eliminazione di alcune delle incongruenze più macroscopiche.

Quindi non si trattava di cosa di piccolo conto, ma di qualche cosa di molto interessante, da lei stesso ritenuta una incongruenza macroscopica. Ebbene, nessuna reazione

da parte sua vi è stata, onorevole ministro, allorché questa incongruenza macroscopica è rimasta, mentre una sua reazione — me lo consenta — vi è stata soltanto ed esclusivamente quando si è modificato il suo sistema elettorale.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. La verità è che in Commissione erano tutti d'accordo per accantonare determinati grossi problemi.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. E sempre così. Siete sempre d'accordo di accantonare i problemi, perché questo rientra nel quadro e nell'indirizzo politico dell'attuale maggioranza. Voi accantonate tutto, tendete soltanto a studiare, a discutere, ad esaminare i problemi che interessano la parte comunista, mentre accantonate tutto il resto: questa è la realtà.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. È una accusa gratuita, ingiusta ed infondata!

ROMEO, *Relatore di minoranza*. È così: tanto è vero che i comunisti richiamano all'ordine, così come è successo questa mattina con l'intervento dell'onorevole Guidi.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. L'onorevole Guidi non ha richiamato all'ordine, ha soltanto criticato.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Vi ha criticato perché una volta tanto, finalmente, vi sono stati in Commissione giustizia uomini che si sono ribellati a mantenere un accordo di governo; e non so fino a quale punto rimarrà questa vostra autonomia. Mi auguro che questa autonomia manifestata in Commissione e in quest'aula clamorosamente ed unanimemente sia mantenuta, poi, al momento della votazione.

Ora che l'articolo 7 è stato soppresso, l'onorevole Reale non ravvisa più l'esistenza delle « macroscopiche incongruenze »! In questi termini ella si era espresso, onorevole ministro.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. La macroscopica incongruenza era costituita dal fatto — al quale abbiamo posto rimedio — che il presidente della Cassazione fosse contemporaneamente giudice nella sezione disciplinare e poi anche giudice nelle sezioni unite. Se avessimo adottato il sistema di esaurire tutto nell'ambito del Consiglio, non ci sarebbe stata quella incongruenza. Abbiamo adottato il si-

stema di togliere il presidente della sezione disciplinare, abolendo, cioè, l'incongruenza con un altro mezzo.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Scusi se mi permetto di insistere, onorevole ministro. L'incongruenza macroscopica da lei rilevata era costituita dal problema se questi provvedimenti fossero impugnabili dinanzi al Consiglio di Stato o alla Cassazione (secondo la natura dell'atto) oppure se fosse di competenza del Consiglio superiore della magistratura.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Quella non era l'incongruenza, era il problema.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Ma ella rilevava l'incongruenza del sistema perché per alcuni casi si ricorreva al Consiglio di Stato.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. No, onorevole Romeo! Tanto è vero che la mia proposta, che enunciai, era (vi piaccia o no) che si andasse ancora alle sezioni unite per i provvedimenti disciplinari e si andasse (secondo la proposta Bozzi) al Consiglio di Stato in adunanza plenaria per i provvedimenti relativi allo *status*, alle promozioni, ecc.; ciò può non piacere, ma l'incongruenza non poteva esservi.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Ella, invece, in Commissione il 12 aprile dichiarò di essere orientato ad escogitare un sistema per cui l'impugnativa delle decisioni del Consiglio superiore della magistratura dovesse trovare soluzione all'interno del Consiglio stesso. Questa era la sua impostazione. Poi, ad un certo momento ha cercato il compromesso fra le tesi e ha accettato una diversa soluzione.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. No, onorevole Romeo. Io ho dichiarato che ero orientato così, ma che in seguito mi sono trovato di fronte agli articoli 111 e 113 della Costituzione che mi hanno fatto per lo meno fortissimamente dubitare della costituzionalità di una norma che impedisca ai cittadini di avere la tutela giurisdizionale garantita dalla Costituzione.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Comunque la realtà è che questo problema di particolare importanza (lo rilevava anche l'onorevole Guidi stamane), uno dei problemi più

importanti per il funzionamento del Consiglio superiore, è stato completamente trascurato per considerare invece soltanto la riforma elettorale. Lo stesso onorevole Martuscelli si è dimesso. Abbiamo avuto una reazione a catena: il ministro che minaccia le dimissioni e, fortunatamente per noi, non si è dimesso, l'onorevole Martuscelli che immediatamente rassegna le dimissioni da relatore per la maggioranza, e le rassegna soltanto perché non è stato approvato il sistema elettorale, giungendo (lo ricordano tutti i colleghi della Commissione) al punto di dire che egli, come rappresentante dell'associazione magistrati, non poteva accettare più l'incarico di relatore. I colleghi ricorderanno che io mi permisi allora di obiettare all'onorevole Martuscelli che egli, in Commissione come in questa aula, non si poteva e non si può considerare, e non è, un rappresentante di una associazione ma il rappresentante del popolo che lo ha eletto. È noto che poi l'onorevole Martuscelli è addirittura diventato relatore di minoranza.

La questione, dicevo, aveva una importanza fondamentale e, invece, la maggioranza ha ritenuto di dover lasciare invariati il secondo e il terzo comma vigenti, non avendo voluto affrontare quella che rimane la questione fondamentale (su questo punto mi sembra che tutti concordino) e cioè la definizione della natura, se costituzionale o amministrativa, del Consiglio superiore della magistratura.

È evidente che, se il Consiglio superiore della magistratura ha natura amministrativa, la tutela giurisdizionale spetta al Consiglio di Stato. Ho già detto, però, all'inizio del mio intervento, che, a mio avviso, il Consiglio ha invece natura costituzionale. Non si tratta di una opinione soltanto mia, perché in questa aula già altri hanno richiamato il pensiero del professor Menotti De Francesco il quale, mettendo in rilievo che il Consiglio superiore della magistratura non ha rapporti di necessità funzionale con il potere esecutivo, afferma la sua natura costituzionale, anche se le sue deliberazioni hanno il contenuto di atti amministrativi.

Il ricorso al Consiglio di Stato lasciando in vigore l'articolo 17, a mio avviso (in questo divergo dalla posizione assunta dall'onorevole Bozzi), significa violazione della Costituzione, così come il precetto del terzo comma dello stesso articolo, che ammette il ricorso alle sezioni unite della Suprema corte di cassazione in materia disciplinare.

La materia dei provvedimenti disciplinari, in base all'articolo 105 della Costituzione, è

attribuita specificamente ed esclusivamente al Consiglio superiore della magistratura nella sua interezza e collegialità, con carattere di definitività. Appunto per questo, in rapporto all'articolo 1, avevo sostenuto e ribadisco nuovamente che la sezione disciplinare dovrebbe avere soltanto funzione istruttoria e non decisoria. Volendo mantenere alla sezione disciplinare la funzione decisoria, sarebbe corretto, come aveva proposto l'onorevole Reale, salvi poi i suoi rilievi sull'articolo 105, che contro i provvedimenti da essa adottati il ricorso sia da proporre al Consiglio superiore della magistratura in sede plenaria.

Questo sistema risulterebbe più logico e farebbe acquisire ai provvedimenti disciplinari carattere di definitività, secondo la norma costituzionale, attraverso le decisioni del *plenum* del collegio. Giustamente nel suo intervento, l'onorevole Fortuna ha richiamato l'esempio della Corte dei conti la quale, a sezioni unite, pronuncia definitivamente sui ricorsi del personale, compresa la sua magistratura, sulla nomina, sulle promozioni, sui provvedimenti disciplinari e, comunque, su problemi attinenti al rapporto d'impiego. Questo sistema è corrispondente alla natura costituzionale del Consiglio superiore della magistratura configurato nell'articolo 105 della Costituzione. Su questo punto, ha detto l'onorevole Fortuna, vi è l'unanimità di tutti i gruppi. Ed allora, io domando con lui: quale che sia il sistema elettorale, per quale ragione non si adotta una soluzione di questo genere? Perché tutto viene ridotto al problema di risolvere il sistema elettorale?

La relazione di minoranza, onorevole Martuscelli, conferma che la sua rinuncia all'incarico di relatore è stata determinata dall'emendamento Breganze relativo al sistema di elezione dei membri dei magistrati del Consiglio superiore che è e rimane l'esclusiva finalità della riforma. Onorevole Martuscelli, è esatto che io, non per accordi pregressi, ma per intuizione immediata, per decisione presa in Commissione votai in senso favorevole all'emendamento Breganze che praticamente fa cadere la finalità di questa progettata riforma che è soltanto elettoralistica. Con questo, se ho dimostrato che l'emendamento Breganze non ha carattere tecnico, diciamolo francamente, e in questo senso d'accordo con l'onorevole Guidi, ma ha carattere esclusivamente politico, come ha detto anche l'onorevole Bozzi, ho pure dimostrato che questa battaglia che l'onorevole Martuscelli conduce non ha la finalità di dare al Consiglio superiore un nuovo ordinamento o un ordinamento più

idoneo: ha soltanto la finalità di trasformare in legge le aspirazioni di una particolare associazione di magistrati. Io affermo che questa associazione, a carattere politico o meno, persegue una finalità di egualitarismo che nella forza del numero vuole acquisire il diritto al governo della magistratura, trasformando il Consiglio superiore da organo costituzionale in organo elettorale.

Stamane l'onorevole Guidi ha riferito (mi pare che abbia ancora sotto gli occhi i giornali pubblicati dalla associazione dei magistrati) alcuni articoli di stampa. Però mi piacerebbe che l'onorevole Guidi ci leggesse anche il contenuto della pubblicazione del 10 ottobre (*La Magistratura*, è sempre lo stesso organo) per sapere cosa voglia questa associazione e cosa dovrebbe essere, sempre secondo questa associazione, il Consiglio superiore e come dovrebbero svolgersi le elezioni per detto Consiglio.

Onorevole Guidi, penso che ella, nella sua correttezza, non potrebbe essere d'accordo con quello che l'associazione vuole, almeno secondo quanto è affermato in questo articolo dell'ottobre scorso. In esso si dice: « Le elezioni per il Consiglio superiore sono vicine; questa volta l'associazione deve proporsi un solo compito, quello di fare eleggere i candidati che siano pronti ad essere i suoi portavoce in seno al Consiglio. In pratica si tratta di scegliere uomini fedeli ai principi; sostenere candidature di uomini che si impegnino pubblicamente, davanti al corpo elettorale, di adeguare la propria azione in seno al Consiglio alle direttive che saranno di volta in volta segnate, anche in relazione a singoli problemi, dagli organi ufficiali del nostro sodalizio ».

Onorevoli colleghi, in tal modo l'Associazione nazionale dei magistrati invierebbe i suoi rappresentanti al Consiglio superiore per attuare le direttive dell'associazione stessa, associazione di natura sindacale o politica, della quale non desidero qui ricercare le origini e gli scopi. In tal modo il Consiglio superiore della magistratura, onorevole Guidi, non avrebbe alcuna autonomia, perché i suoi membri sarebbero semplici portavoce delle direttive dell'associazione nazionale dei magistrati.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Questa associazione raccoglie la stragrande maggioranza dei magistrati italiani.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Il Consiglio superiore della magistratura non è l'or-

gano di rappresentanza dei magistrati, ma è un organo dello Stato, i cui membri non sono solo quelli eletti dai magistrati, ma anche quelli designati dalla Camera e dal Senato, oltre il Capo dello Stato che ne è il Presidente. L'associazione dei magistrati vuole in pratica fare una camera del lavoro dei magistrati stessi; sarebbe allora più opportuno abolire questo organo.

Non avrei letto in aula quanto è stato scritto sull'organo dell'associazione dei magistrati, se ad esso non avesse fatto riferimento l'onorevole Guidi.

ZAPPA, *Presidente della Commissione*. Quella non è stata una delibera dell'associazione.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. I massimalisti si trovano in ogni ambiente.

ROMEO, *Relatore di minoranza*. Quegli articoli ricordati dall'onorevole Guidi non costituiscono il deliberato dell'associazione, ma riportano certamente il pensiero illuminato di qualche ottimo magistrato. Quanto ho letto è certo un pensiero personale, ma questo pensiero è stato riportato dall'organo ufficiale dell'associazione dei magistrati. Onorevoli colleghi, non vorrei approfittare ulteriormente della vostra cortesia, ma in quell'articolo c'è di più.

Vi è detto: « Chi si sbraccia a rivendicare libertà all'iniziativa o piena autonomia di decisione, vuole in sostanza assicurare la libertà di tradire l'associazione. Ripetiamo: bisogna che s'impegnino pubblicamente a seguire le direttive dell'associazione. Potrà sempre cambiare bandiera, ma allora sarà facile sbattergli sul muso i 30 denari del tradimento, e ancora una volta Giuda sarà sconfitto ». (*Interruzione del Ministro Reale*). Quando un'associazione esprime di queste idee non possiamo dire che soltanto per far piacere ad essa noi dobbiamo fare una riforma.

Venendo al testo al nostro esame è da ricordare che gli articoli 8 e 9 modificano gli articoli 23, 25, 26 e 27, che riguardano la composizione e il sistema elettorale. Nella relazione di maggioranza a questo solo argomento è stato concesso dello spazio perché, purtroppo, esso è considerato, in realtà, l'unico aspetto interessante e urgente della riforma del Consiglio superiore della magistratura.

Ho già detto che il problema del sistema elettorale, pur essendo quello più atteso dalla maggioranza dei magistrati non poteva essere avulso da una riforma organica e comple-

ta, e che la sola sua soluzione non giustifica la riforma di una legge che andrebbe invece completamente ristrutturata.

Secondo la legge 24 marzo 1958, n. 195, il Consiglio superiore della magistratura è formato da 24 componenti, di cui 3 di diritto, 14 eletti dai magistrati per categorie e 7 eletti dal Parlamento. Il sistema elettorale, con il testo proposto dal guardasigilli e poi modificato dalla Commissione giustizia, verrebbe ad essere mutato per quanto riguarda i componenti eletti dai magistrati. Venne sollevata la questione se il sistema della legge vigente fondata sul principio della votazione per categoria, fosse costituzionale; ma la Corte costituzionale con la ricordata sentenza del 16-23 dicembre 1963, n. 168, ha affermato che il sistema della votazione dei magistrati per categoria era costituzionalmente legittimo. Superata la questione costituzionale, il sistema elettorale viene ugualmente criticato in quanto non sarebbe rappresentativo della magistratura nella sua globalità.

Tra le varie proposte di modifica del sistema il disegno di legge presentato dal ministro Reale aveva cercato un compromesso consistente in due fasi. Nella prima fase veniva elettivamente formata una « rosa » nazionale di 42 candidati designati dalle singole categorie dei magistrati; in questa rosa gli elettori avrebbero dovuto scegliere quattro magistrati di Cassazione, tre di appello e tre di tribunale mentre avrebbero potuto votare per due magistrati fuori della rosa e così via.

La Commissione giustizia ha respinto questo sistema di compromesso proposto dal guardasigilli e il nuovo testo emendato stabilisce che la elezione dei componenti del Consiglio superiore va fatta soltanto tra i candidati inclusi nella rosa dei nomi che viene più opportunamente allargata. È stato, così, riaffermato il principio della distinzione per categoria dei magistrati.

Qui potrà essere opportuno vedere se le categorie dei magistrati sono quelle che si evincono dalla stessa legge o se sono diverse, come ha proposto l'onorevole Galdo, secondo il quale i magistrati potrebbero essere considerati a seconda delle funzioni che svolgono. Si tratta, comunque, sempre di rappresentanza di categorie di magistrati.

Debbo lealmente dire che l'adesione del gruppo parlamentare al quale l'onorevole Galdo ed io apparteniamo all'emendamento Breganze, modificativo del testo governativo, è stata determinata dalla convinzione che con il testo governativo così emendato vengono a cadere le finalità di questa riforma delibera-

tamente limitata alla modifica del sistema elettorale pur avendo la legge necessità di una completa revisione nella sua struttura. Si sono lasciate insolute questioni fondamentali che interessano la natura, la formazione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e si è posto mano soltanto a delle norme che, se anche riguardano un problema di una certa importanza, non sono certamente le sole e le più importanti. Si affronta praticamente solo il problema elettorale.

Non si può fare una riforma di un organo così importante, di un organo costituzionale, di un organo che è alla base della vita dello Stato, soltanto per considerare quelle che sono le esigenze degli elettori, cioè dei magistrati, senza giungere ad una vera riforma. La riforma del Consiglio superiore della magistratura per essere veramente tale deve considerare anche gli altri e più complessi problemi che riguardano questo organismo.

Sono convinto che se il gruppo della democrazia cristiana rimarrà fermo sulla scelta decisa in Commissione e non cederà ad influenze e pressioni per impegni di vertice, espressamente richiamati dal ministro guardasigilli nell'esprimere il suo parere contrario all'emendamento Breganze, questa riforma parziale non si farà ed il Parlamento potrà e dovrà, invece, affrontare e portare a termine una riforma organica, completa.

Per questi motivi, io e il gruppo al quale appartengo, sosterremo il testo dell'articolo nella formulazione della Commissione.

Alle argomentazioni svolte nella relazione dall'onorevole Mannironi, a sostegno del testo modificato che, praticamente, mantiene il sistema elettorale accolto dal legislatore del 1958, è da aggiungere che la norma ha per base l'articolo 107 della Costituzione, ove i magistrati sono distinti in base alla diversità delle funzioni. La Corte costituzionale, come ho già detto, ha escluso che con la votazione per categorie venga violato il principio della parità della rappresentanza di tutti i magistrati in quanto il terzo comma dell'articolo 107 stabilisce una differenziazione che si riconnette ai tre gradi di giurisdizione e, pur escludendo per i magistrati un ordinamento gerarchico, evita una posizione di assoluta parificazione.

Le funzioni e i compiti del Consiglio superiore della magistratura richiedono che ad esso siano eletti i magistrati di più vasta esperienza. Non è da ritenere che la maggiore partecipazione numerica di magistrati di Cas-

szazione nel *plenum* del Consiglio possa esercitare delle specifiche influenze sulle varie deliberazioni perché, se questo inconveniente sussistesse veramente, cambiando il rapporto numerico dei magistrati, interverrebbe una prevalenza di altre categorie. In altre parole, il male esisterebbe sempre, anche se spostato da un gruppo ad un altro. Queste influenze, se ipotizzabili, dovrebbero trovare una equilibrata contrapposizione nella partecipazione degli altri componenti eletti dal Parlamento.

Anche per quanto concerne l'elettorato attivo, che viene esercitato in seno alle categorie dei magistrati, è stata sollevata eccezione di incostituzionalità perché lesivo dell'egualianza del voto. Questa eccezione è stata ritenuta infondata dalla Corte costituzionale, perché, a parte il fatto che questo metodo corrisponde al sistema adottato per l'eleggibilità, pone la parità per ciascuna categoria. Nella scelta dei componenti il Consiglio superiore della magistratura è estraneo ogni principio di rappresentanza democratica: la nomina deve essere una scelta di capacità tecniche, selezionate; e ciò proprio per le funzioni alle quali sono chiamati i componenti del Consiglio superiore della magistratura, come quelle dei membri della Corte costituzionale e del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Non magistrati di ogni età, di poca esperienza, di non provata capacità possono esercitare le delicate funzioni attribuite al Consiglio superiore della magistratura. La magistratura, se non è un ordine gerarchico, è un ordine differenziato perché non può essere disconosciuta l'esistenza di una magistratura inferiore, superiore e suprema. Il Consiglio superiore della magistratura non rappresenta i magistrati e i loro particolari interessi: è un potere dello Stato. Ciò senza dire che dal cosiddetto punto di vista tecnico è opportuno considerare che fra le due tesi contrastanti — quella sostenuta da parte comunista e quella sostenuta dalla vecchia legge — la soluzione di compromesso dell'onorevole Reale, non corrisponde a nessun equilibrio. Sarebbe adottato un principio solo al fine di andare incontro a richieste di parte, e il sistema varrebbe soltanto, come lucidamente ha detto il collega Bisantis, a rendere più vivo il contrasto e più profonda la divisione tra i diversi magistrati. Noi abbiamo il dovere di non acuire, con cedimenti, questa situazione dovendo sperare che tutti i magistrati, prima o dopo, si ritrovino tutti uniti nella loro tradizione che è stata sempre espressione di civismo, di dignità e di garanzia degli interessi dello Stato e della comunità che esso rappresenta.

Onorevoli colleghi, la mia relazione di minoranza e questo mio intervento hanno la finalità di presentare all'attenzione dei colleghi, in Parlamento, la opportunità di non ricorrere, per il Consiglio superiore della magistratura, a riforme parziali o settoriali o di semplice adattamento, ma ad una completa riforma strutturale che segni effettivamente l'indipendenza e l'autonomia della magistratura.

Se la riforma si dovesse ridurre alla questione del sistema elettorale, si lascerebbe il Consiglio superiore della magistratura nella attuale sua struttura e si persevererebbe nell'illegittimità di norme ordinarie che disattendono precise disposizioni costituzionali che snaturano l'organo e le sue funzioni. (*Applausi a destra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Mannironi.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, mi rendo conto che l'argomento del quale ci dobbiamo occupare è estremamente delicato e perciò merita di essere trattato con la maggiore possibile obiettività e serenità. Io formulo, a me stesso prima di tutto, questo proposito nella speranza di poterlo rispettare. Questa maggiore serenità è imposta a me prima di tutto dal fatto che sono relatore per una maggioranza che si è formata in Commissione attorno a un emendamento a suo tempo proposto dal collega Breganze e che ha modificato il testo di legge presentato dal ministro Reale.

È un caso, non dico unico, ma certamente raro; però, non è la prima volta che una Commissione, espressione di una certa maggioranza governativa, si trova, non dico in contrasto, ma certo nella condizione di non poter approvare determinate proposte del Governo.

Credo che il collega Breganze, quando ha presentato il suo emendamento, e noi tutti che lo abbiamo sostenuto ed approvato...

BREGANZE. Senza distinzione.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Senza alcuna distinzione, né di moderati né di accesi estremisti, né di sinistra né di destra, — dicevo — nessuno di noi ha pensato neppure lontanamente di negare la fiducia al Governo, espressione della maggioranza della quale facciamo parte, né, tanto meno, al ministro Reale, del quale abbiamo sempre

apprezzato profondamente e vivamente non soltanto lo spirito democratico, ma anche la volontà decisa di collaborare nella Commissione e con la Commissione, così come anche noi tutti, membri della stessa Commissione, di tutte le parti politiche, ma specialmente della maggioranza, abbiamo sempre cercato di fare.

Nel caso concreto, si è trattato soltanto di una diversità di opinioni e di vedute su un problema che, nonostante quello che è stato qui detto, è pur sempre di natura tecnica. In effetti, lo si è voluto politicizzare, sostenendo che, dalla decisione su quel punto controverso, dipendesse, chissà come, la sorte del Consiglio superiore della magistratura o di una gran parte dei magistrati. Tutto questo si può dire solo per fini polemici. Per questo, l'argomento è stato trasferito sul piano politico, anche se, ripeto, il punto controverso è sempre di natura tecnica.

Devo dire subito, onorevoli colleghi, che, dopo avere ascoltato tutti coloro che, nel corso dell'interessante discussione, sono intervenuti, ho finito per rafforzare in me il convincimento della fondatezza della posizione da noi assunta, ripeto, pur nel pieno rispetto del pensiero e della volontà del Governo e, per esso, del ministro Reale. Non si capirebbe una posizione diversa: sono argomenti opinabili. Ed il rispetto reciproco delle opinioni deve essere il presupposto di ogni discussione, in democrazia.

Mi pare che l'onorevole Guidi, che, normalmente, nelle discussioni in Commissione, apportando notevole contributo al dibattito, mantiene una linea di equilibrio ragionevole (anche se di tanto in tanto sente anche lui il « richiamo della foresta »), quando invece ha scritto la sua relazione di minoranza, ha usato delle parole che ancora una volta devo lamentare (e con me — credo — anche il ministro). Io credo, onorevole Guidi, che non giovi ad alcuno assumere posizioni polemiche acute, aspre, non sempre rispettose, e tanto meno delle posizioni di forza. La verità oggettiva e la forza degli argomenti si impongono di per sé.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Quali argomenti, ad esempio?

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Non volevo ripetere le sue parole che sono veramente pesanti e che ci hanno toccato; ma poiché ella mi sollecita, le ricorderò le frasi che noi — ripeto — riteniamo offensive. Ella, ad esempio, afferma nella sua relazione: « Deve

essere sottolineata la doppiezza del gruppo democristiano che ha respinto unanimemente il disegno di legge governativo presentato dalla maggioranza di Governo di cui fa parte ». Perché ella vuol chiamare doppiezza questa? Ella non ammette allora la possibilità — come dicevo dapprincipio — che tra il Governo e la sua maggioranza, ad un certo punto, sia difficile far collimare determinate opinioni e soluzioni soprattutto sul piano tecnico? Io avrei invece immaginato che ella avesse apprezzato di più, in questa situazione il senso di autonomia e di libertà del gruppo democristiano nell'atteggiamento assunto di fronte a una tesi del Governo, in perfetta buona fede, convinto di sostenere un'altra tesi altrettanto fondata. (*Interruzione del Relatore di minoranza Guidi*).

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Vi saranno molte occasioni per eccitare questo « senso ».

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Vi sono ancora altre frasi di questo tenore nella sua relazione, ma già quella che ho citato è significativa. Le sembra questo, onorevole Guidi, un linguaggio rispettoso delle opinioni altrui?

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Si tratta di doppiezza politica. Questa legge che stabilisce un rapporto di uno a dieci forse non è iniqua?

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Io sto citando le frasi che abbiamo ritenuto offensive. E l'onorevole Guidi aggiunge: « quindi contro il sistema feudale del voto plurimo » ed altre cose del genere.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Vi offende per il « voto plurimo »?

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Ella può sostenere che si tratti di voto plurimo: io lo nego. Ma per dire questo e criticare il nostro orientamento, non c'è bisogno di usare frasi di questo genere. Quando, per esempio, parlando dell'emendamento Breganze ella dice che « si aggrediscono i principi fondamentali della democrazia, del valore della funzione del giudice, della stessa persona umana », mi pare che ella stesso, che, ripeto...

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Ella non legge bene.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. ...è persona di normale equilibrio, non po-

trà fare a meno di riconoscere che, in quel momento, quando ha scritto queste cose, si è fatto prendere la mano da un qualche cosa che sfuggiva alla sua obiettività e al suo controllo.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. La verità è che siete bruciati dalla nostra critica e isolati dal nostro attacco e cercate di personalizzare la polemica.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. La critica che è stata fatta al gruppo della democrazia cristiana, è assolutamente ingiusta e lo diventa ancor più quando si dice che noi abbiamo profittato dell'appoggio, della collusione...

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Della collusione con i fascisti!

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. ...con il gruppo del Movimento sociale italiano. Ora io credo che anche questo sia un modo di ragionare che a più di 20 anni dalla fine del fascismo possa essere lasciato da parte, in regime di Repubblica, in regime di democrazia. (*Interruzione del relatore di minoranza Guidi*).

Credo di avere il diritto di usare un certo linguaggio, di assumere certi atteggiamenti, per il mio passato del periodo fascista. Ora, io devo dire che, quando a voi hanno fatto comodo, certe collusioni con i partiti che tanto deprecate, quello liberale ed il Movimento sociale, non le avete disdegnate, come nel caso del divorzio.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Nel caso del divorzio possiamo contare sui vostri stessi alleati.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. D'altra parte, perché noi dovremmo respingere l'adesione che ci viene data da colleghi di qualunque parte politica su un problema che è in discussione e sul quale ciascuno deve assumere la propria responsabilità e che è di natura prevalentemente tecnica?

Tutta la posizione polemica e dialettica si è accentuata soprattutto per una parte della legge perché, per il resto, per la verità, devo dire che in Commissione ci si è trovati d'accordo quasi tutti sul testo del disegno di legge governativo e su certi ritocchi ed emendamenti che sono stati introdotti. L'onorevole Gonella, che presiede in questo momento, che conosce benissimo il problema e per pri-

mo l'ha affrontato e superato introducendo proprio la legge sul Consiglio superiore della magistratura in attuazione di un precetto costituzionale, scuote il capo e pensa alle varie discussioni che sono sorte magari a critica della prima legge che è stata fatta in proposito. Io spero che anche il signor Presidente voglia essere rispettoso delle nostre posizioni, nonché delle eventuali critiche che a quella legge sono state fatte. La vita è così: gli istituti si evolvono, come si evolve la vita stessa, e anche gli istituti pubblici vanno adeguati alle esigenze del momento.

Ora, mi pare perfettamente plausibile e accettabile che anche sulla evoluzione che ha subito il Consiglio superiore della magistratura, il potere legislativo dovesse soffermarsi per adeguare le norme che ad un certo momento potrebbero essere ritenute inadeguate, nella regolamentazione della struttura e del funzionamento di quel Consiglio.

Per esempio, sull'articolo 1 relativo al procedimento disciplinare ci si è trovati facilmente d'accordo. Ora, io non dico che la soluzione prospettata sia quella perfetta, perché, tra l'altro, il fatto di costituire la sezione speciale senza delimitazione di tempo e nel modo previsto nel testo governativo può non dico suonare offesa, ma per lo meno determinare un certo risentimento da parte di quei membri del Consiglio superiore che — per la loro posizione — non possono essere chiamati a far parte della sezione disciplinare. Dico questo per rispondere a qualche rilievo fatto dai colleghi che sono intervenuti, e da ultimo dall'onorevole Romeo. Quando si sostiene, infatti, che sarebbe stato meglio che della funzione disciplinare fosse investito l'intero Consiglio superiore, debbo rilevare che, purtroppo, questo obiettivo non potrebbe mai essere integralmente raggiunto, in quanto il procuratore generale che fa parte di diritto del Consiglio superiore, non può far parte contemporaneamente della sezione giudicante perché deve fare, sempre in base alla legge, il pubblico ministero. Ora taluno ha suggerito — ed io non sarei personalmente alieno, anche come relatore, dal prendere in esame un eventuale emendamento al riguardo — che forse sarebbe cosa migliore e più pratica che la sezione speciale, composta di un certo numero di membri del Consiglio superiore, fosse costituita volta per volta e per sorteggio.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Per sorteggio, proprio in relazione ad una questione sulla quale ho accettato quest'emenda-

mento presentato in Commissione, il collegio viene costituito volta per volta. Voi avete aggiunto un articolo 3 che adesso chiedo di incorporare nell'articolo 2. Si tratta comunque di una questione di carattere formale.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. L'articolo 3 potrebbe anche essere eliminato se si modifica l'articolo 2.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Se si fa tutto per sorteggio e se l'intera sezione disciplinare giudica ogni volta, si finisce per mutare tutto il sistema della legge.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Naturalmente il sorteggio è fatto tra gli eletti, i quali, se vogliamo aumentare le garanzie, potranno essere sorteggiati dal Consiglio di presidenza anziché dal solo vicepresidente. Ma, ripeto, non ho visto alcun emendamento su questo punto. Mi riservo di esaminarlo io stesso e di riparlarne a tempo debito con il ministro, per vedere se è possibile trovare una soluzione che abbia maggior senso pratico e che sia capace di eliminare qualsiasi dubbio o incertezza sulla partecipazione totale del Consiglio superiore al giudizio disciplinare.

Sull'articolo 2 ci siamo pure trovati d'accordo. Forse anche in tale articolo vi è una lacuna da colmare. Infatti, quando si prevede l'ipotesi di un procedimento disciplinare a carico del procuratore generale, nell'articolo 2 approvato in Commissione non è detto chi va a sostituire il procuratore generale che è deferito al consiglio di disciplina e, quindi, chi va ad esercitare la funzione di pubblico ministero. Forse sarebbe opportuno dirlo espressamente, prevedendo, cioè, fin d'ora la surrogata con la designazione di uno dei membri della Cassazione con funzioni direttive, come per altri casi è previsto.

MARTUSCELLI, *Relatore di minoranza*. L'avvocato generale, per esempio.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Anche l'avvocato generale. L'accordo è stato pure pieno sulla formazione nuova della segreteria, sul cui ampliamento eravamo e siamo tutti d'accordo. Questa riforma della segreteria si deve fare per legge, e non per regolamento, come ieri sosteneva il collega onorevole Bozzi. Siccome la formazione della segreteria era indicata tassativamente nei vari componenti all'articolo 7 della legge 1958, di-

venta necessario, per poterla modificare, fare una nuova legge.

Ci siamo pure trovati d'accordo tutti sull'articolo 4 del disegno di legge, diventato 5 nel testo della Commissione, laddove si concede l'autonomia amministrativa, anzi l'autonomia della gestione delle spese al Consiglio superiore. È una vecchia aspirazione del Consiglio.

SANTAGATI. Questo è l'unico punto valido.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Si è ritenuto che si potesse approvare quella proposta proprio perché ci era sembrato, e ci sembra, che tutto ciò vada ad integrare ed accentuare maggiormente l'autonomia e l'indipendenza del Consiglio superiore. Ieri l'onorevole Valitutti ha espresso parere nettamente contrario a questo articolo, sostenendo che non soltanto al Consiglio superiore, ma a nessun altro ente o istituto pubblico, è opportuno concedere autonomie amministrative e di gestione. Io credo che anche questa sia una esagerazione, perché esistono alcuni enti i quali fanno buon uso dell'autonomia di cui godono, in quanto sono egualmente sottoposti a controllo, pur godendo del vantaggio di una maggiore snellezza nella disponibilità delle somme che alla loro gestione sono affidate.

Si potrà osservare che il Consiglio superiore della magistratura non è un ente economico; ma io credo che questo argomento, semmai, valga a tranquillizzare maggiormente. In sostanza, il Consiglio superiore amministra e gestisce autonomamente, salvo il rendiconto finale, solo i mezzi che occorrono per il suo regolare funzionamento. Credo che sarebbe fastidioso, per esempio, che il Consiglio superiore, per poter acquistare una macchina per il presidente o il vicepresidente, dovesse seguire tutta una trafila particolare, nei diversi uffici, per ottenere una autorizzazione di spesa. Questo è un esempio qualsiasi che cito per suffragare la mia tesi e che però mi pare valido sufficientemente per illuminarla e farla apparire fondata. Credo, perciò, che anche la Camera finirà con l'approvare il testo dell'articolo 5.

L'articolo 6 riguarda i poteri del ministro. Anche su questo c'è stato pieno consenso di tutti i commissari, perché non abbiamo fatto altro, in buona sostanza, che dare esecuzione a quella che era stata una decisione inoppugnabile della Corte costituzionale. Credo che la formula che è stata adottata possa appa-

gare pienamente l'opinione, la richiesta, il punto di vista, l'orientamento della Corte costituzionale, e, quindi, oggi della Camera. Quando nella legge ordinaria che abbiamo rifatto, abbiamo detto che il ministro può formulare richieste, mi pare che questo minimo di facoltà e di diritto non gli possa essere contestato: perché veramente, se gli si dovesse negare, si romperebbero maggiormente i legami, i rapporti o il coordinamento (che da varie parti e da vario tempo viene invocato) e che deve esistere tra il Consiglio superiore della magistratura e il ministro di grazia e giustizia, oltre che con tutto l'esecutivo e col potere legislativo.

SANTAGATI. Però la dizione è molto vaga.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Mi pare, invece, che più semplice e più scarna non potrebbe essere. Quando si dice che il ministro « ha facoltà », vedrà poi il Consiglio superiore quale uso fare e come accogliere e valutare le richieste che il ministro fa.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Scusi, onorevole Mannironi, per aiutarla (se mi consente) a respingere questa obiezione di vacuità, dirò che il problema è semplicissimo: prima c'era la condizione della richiesta, qui c'è la facoltà della richiesta, cioè lo stesso ambito che prima si dava alla richiesta condizionante, oggi si dà alla facoltà; facoltà è il termine adatto per indicare che non si tratta più di condizione necessaria.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Così pure ci siamo trovati d'accordo nella formulazione dell'articolo 6, che riguarda il funzionamento e la costituzione delle commissioni di scrutinio. Forse al secondo comma, signor ministro, vi è da fare un piccolo ritocco di carattere formale, in quanto si continua a dire che la commissione « procede allo scrutinio dei magistrati che sono chiamati per turno di anzianità e attribuisce la qualifica di merito distinto, oppure dichiara il magistrato impromovibile »...

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono d'accordo e ho preparato un emendamento formale.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Ci siamo trovati pure d'accordo sulla soppressione dell'articolo 7. A tale riguardo non

nascondo che sono rimasto sorpreso per le critiche rivolte all'atteggiamento della Commissione e che si dovrebbero ripetere anche qui, quasi in via preventiva. Si afferma che, sopprimendo l'articolo 7, noi parlamentari abbiamo rinunciato in sede di Commissione, e ci accingeremmo a rinunciare anche in Assemblea, alla nostra potestà di legiferare solo perché siamo in attesa di una certa sentenza della Corte costituzionale che si deve pronunciare su questo delicato e complesso argomento.

Ora io non ho mai pensato che l'attesa di una decisione della Corte costituzionale significhi, per parte nostra, rinuncia alla potestà di legiferare. Credo, anzi, che quella attesa sia non soltanto opportuna ma necessaria. Noi non possiamo dimenticare che la Corte costituzionale potrà essere chiamata a sindacare sul piano della costituzionalità anche la legge che noi ci accingiamo ad approvare. Se, in ipotesi, noi elaborassimo un testo che apparisse domani in netto contrasto con le decisioni della Corte costituzionale, avremmo fatto un lavoro inutile, anzi dannoso e pericoloso, perché potrebbe disorientare l'opinione pubblica, che potrebbe non rendersi conto facilmente delle ragioni che avrebbero indotto il Parlamento a legiferare in contrasto con i principii della Costituzione, proprio mentre la Corte, che esercita il suo sindacato costituzionale, sta per prendere una decisione, impegnativa anche per noi, sullo stesso argomento.

Ecco perché abbiamo ritenuto che fosse meglio attendere la decisione. Questa attesa e quindi la mancata approvazione dell'articolo 7 non significano che si crei una lacuna, un vuoto legislativo, perché, non modificandosi la legge vigente del 1958, su questo punto, resta inteso che essa mantiene il suo pieno vigore.

Io non voglio imbarcarmi nella discussione, per altro interessantissima, che qui è stata avviata da varie parti circa la possibilità o la costituzionalità del ricorso al Consiglio di Stato o alle sezioni unite della Corte di cassazione. Il problema è grave ed importante, ma non può essere deciso qui, di scorcio, attraverso una legge con la quale noi stessi abbiamo voluto circoscrivere la portata della riforma nei confronti della legge del 1958, riducendo tale riforma a poche cose. Naturalmente, ci riserviamo di ritornare sull'argomento in maniera più approfondita ed organica, con ciò riconoscendo che molti dei gravi problemi che nella legge attuale non sono affrontati dovranno essere affrontati e risolti

dal Parlamento, in modo più organico, come l'onorevole Romeo, anche poco fa, ha sostenuto. La proposta è giusta, ma ora non è attuabile.

Quindi, evito la lunga ma pur allettante discussione, limitandomi a dire all'onorevole Guidi che i giudizi severi da lui espressi nei riguardi, per esempio, del Consiglio di Stato, sono assolutamente infondati.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Petrilli però la pensava così.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Petrilli è stato presidente del Consiglio di Stato; è persona amica e altamente rispettabile; ma mi pare che si possa discutere anche la sua opinione. Non so poi in che occasione e come egli l'abbia espressa. Bisognerebbe conoscere l'intero contesto del discorso da lui fatto. Comunque, se, in ipotesi, Petrilli avesse fatto quelle affermazioni, credo che esse possano essere discusse ed eventualmente anche disattese. Infatti, non risponde a verità e a obiettività affermare — per esempio — che il Consiglio di Stato è un organo del potere esecutivo. Il principio dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura è sempre salvo anche quando, per determinate questioni, gli interessati ricorrono al Consiglio di Stato. Tanto meno ritengo possa ritenersi menomata o limitata l'indipendenza della magistratura allorché si ricorre, per le questioni disciplinari, alle sezioni unite della Corte di cassazione. Anche i componenti di questo organo, infatti, sono magistrati, e non si ricorre, quindi, ad un corpo estraneo, che potrebbe interferire per limitare l'autorità del Consiglio superiore. Si tratta sempre di magistrati che come gli altri, applicano la legge e questo fatto dovrebbe tranquillizzare tutti gli interessati.

Ritengo di aver esaurito l'esame delle questioni sulle quali non erano sorte controversie di rilievo. Resta ora da esaminare il punto più scottante, quello che riguarda il sistema per le elezioni dei magistrati che per due terzi dovranno far parte del Consiglio superiore della magistratura. Devo dire che, a mio avviso, con l'articolo 8 del testo in discussione, si è fatto un notevole progresso rispetto al passato, dato che si è affermato il principio del collegio unico nazionale, e dato che alla votazione per la nomina di tutti i componenti magistrati del Consiglio superiore, potranno partecipare tutti i magistrati, di qualunque categoria. Si può a ragione affermare che, in seguito a questa riforma, il Consiglio sarà

veramente l'espressione dell'intero corpo dei magistrati.

Il punto più scottante, ripeto, riguarda il sistema elettorale. Il collega Guidi, negando che questo possa essere considerato un aspetto tecnico, ha affermato che, alla base della questione, c'è un contrasto di fondo, evidentemente di natura politica, tra la sua parte e la nostra. Tutto ciò è vero, e non posso certo negare l'evidenza e l'obiettività di questa affermazione. È un rilievo che non si è fatto e che non si fa soltanto per questo progetto, ma che abbiamo avuto occasione di fare per altre leggi di cui ci siamo occupati in Commissione. Esiste un contrasto di fondo, poiché vi è alla base, una visione e una valutazione che ispirano i nostri orientamenti e quindi gli sviluppi di tutta la discussione.

I colleghi comunisti, per esempio, negano che l'articolo 104 abbia il significato che finora gli abbiamo attribuito. Si dice al quarto comma di questo articolo: « Gli altri componenti sono eletti da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie ». L'articolo 8 del disegno di legge riafferma questo principio, per cui tutti i magistrati votano, ma lo fanno per gli appartenenti alle varie categorie.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Non voto quindi per gli altri.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Non voglio guastare (mi scuso se uso questo verbo, che non è dettato da falsa umiltà ma è proprio l'espressione sincera dell'animo mio) una argomentazione che in proposito è contenuta nella sentenza della Corte costituzionale che abbiamo più volte citato e che riguarda appunto l'interpretazione dell'articolo 104 della Costituzione. L'impugnazione che ha portato alla decisione della Corte costituzionale riguardava la qualità, nella composizione dell'organo, della rappresentanza di tutte le categorie dei magistrati, attribuendo una posizione di superiorità ad una delle categorie stesse. La Corte costituzionale a questo riguardo ha così risposto: « Se è vero che, secondo la Costituzione, a coloro che fanno parte dell'ordine giudiziario, non si applicano le disposizioni relative all'ordinamento gerarchico statale, ciò non significa che a tutti i magistrati ordinari sia riconosciuta, sotto questo aspetto, una posizione di assoluta parificazione. La disposizione impugnata ha preveduto una rappresentanza numerica più elevata per la cate-

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 NOVEMBRE 1967

goria dei magistrati di Cassazione, ispirandosi non tanto al numero dei componenti delle varie categorie, quanto alla qualificazione di coloro che compongono la cosiddetta categoria dei magistrati di Cassazione ».

E poi ancora: « Il principio della uguaglianza del voto (come ha precisato questa Corte in un'altra sentenza del 1962) deve intendersi nel senso del divieto del voto multiplo o plurimo e della pari efficacia potenziale del medesimo. Questo principio, per altro, non appare vulnerato dalla disposizione denunciata. Con essa il legislatore ordinario attribuisce a tutti i magistrati il diritto di partecipare alla formazione elettiva del Consiglio, ma, per quanto attiene alla modalità dell'elezione, ha adottato il sistema della votazione per categoria in corrispondenza con la eleggibilità, pure per categoria, stabilita dallo stesso articolo 104 della Costituzione ».

Per mia curiosità personale ho voluto rendermi conto di come l'articolo 104 aveva assunto quella formulazione definitiva nel suo *iter*, e ho rilevato che, nei lavori preparatori, purtroppo non è stato dato molto rilievo alla questione. Non vi è stata infatti una discussione animata ed approfondita in proposito, evidentemente perché i costituenti, per lo meno su quel punto, si erano trovati perfettamente d'accordo. Infatti, nel *Resoconto sommario* della seduta del 25 novembre 1947, dopo aver parlato dell'articolo che riguardava anche la rieleggibilità dei membri del Consiglio, è detto: « ...e con la precisazione [emendamento Perlingieri con il quale concordavano quelli di Scalfaro e di Abozzi] che i membri magistrati sono eletti fra quelli ordinari delle diverse categorie ». Non si è detto altro: ma si è sempre ritenuto anche nel 1958, con la legge voluta e caldeggiata dal ministro di allora, l'onorevole Gonella, che la vera difesa della magistratura potesse essere efficacemente effettuata soltanto se venivano rispettate le categorie.

La sentenza della Corte costituzionale afferma — e non vorrei ripeterlo — che non si fa questione di numero di componenti di una determinata categoria; si tiene conto, invece, della sua rappresentatività, dei valori morali, culturali e di esperienza che quella categoria racchiude. Quindi, non si può fare alla Cassazione l'addebito che ancora oggi ha rinnovato l'onorevole Guidi, allorché ha detto che solo 600 persone hanno la pretesa di contare quanto tutto il resto della magistratura, e che vi è un rapporto infinitamente sperequato rispetto a quella che è la rappresentanza di cui beneficiano le altre categorie numerica-

mente più larghe e più vaste, quali quelle di merito. Ora, io credo che non si possa seguire questo criterio aritmetico nel criticare la legge. Vorrei anche in questo caso servirmi delle parole usate in proposito da una persona che non è né magistrato né parlamentare, che è un professore universitario, un noto ed acuto studioso, ma obiettivo e disinteressato, il professor Salvatore Satta, docente di procedura civile all'università di Roma, successore di Chiovenda e di Segni. Nel parlare della questione dell'assetto piramidale della magistratura, Satta ha usato queste parole: « Non ho nessuna simpatia per le piramidi, né diritte né rovesciate, ma si badi bene che la struttura piramidale della magistratura non è nata dal capriccio di un dittatore che abbia scelto questa figura geometrica per imporre meglio la sua volontà, cioè con l'obiettivarsi di essa, con lo staccarsi dalla persona che la formava, dalla figura, che sempre mi è parsa un po' mitica, del pretore romano. Se potessimo tornare al pretore romano, tutto sarebbe risolto; ma la storia ci insegna che con l'organizzarsi dello Stato in forme che oggi si direbbero burocratiche la norma ha acquistato una sua obiettività, quella che ancora oggi conserva, e da questa è nata spontaneamente l'esigenza del controllo di giudizio, quindi dell'appello, quindi più tardi, infinitamente più tardi, della cassazione. E, con l'appello e con la cassazione, sono nati i gradi ed è nata la piramide ».

Ora, il volere d'improvviso rovesciare questa piramide, mi pare una pretesa per lo meno prematura, perché a nessuno dei giudici, dai più giovani fino a quelli di media età, può negarsi il diritto di arrivare ai vertici rovesciando la piramide; però, bisognerà dire che, per poterci arrivare, tutti si devono mettere in grado di avere legittimamente quella aspirazione e di avere le carte in regola. Quindi, noi difendiamo le categorie, non per difendere la Cassazione, ma obiettivamente la legge. Infatti, ci sembra che si commetterebbe una grave anomalia e si frantumerebbe quella che è l'unità democratica della magistratura.

Credo che tutti gli onorevoli colleghi che hanno finora criticato le nostre tesi non possono fare a meno di riconoscere che, se si dovesse eliminare il concetto di categoria, se tutti i giudici dovessero essere liberi di eleggere chi credono — siano giudici di merito (di tribunale e di appello) o di Cassazione — veramente ne verrebbe fuori una stortura sul piano, oltre che giuridico, anche logico, per-

ché si finirebbe con il dare la prevalenza e la supremazia soltanto al numero, alla massa che è costituita dai giudici di grado inferiore, e verrebbe ad essere violata inevitabilmente la legittima rappresentanza della categoria della Cassazione che pure esiste, ha un'altissima funzione e non può essere ignorata né comunque sopraffatta, come si vorrebbe fare.

Ora, su queste cose si è lungamente parlato. Io stesso ne ho scritto nella mia relazione, alla quale mi richiamo e che oggi integralmente confermo. Perciò, non ripeto tutti gli argomenti che può valere la pena di esaminare, e che sono stati efficacemente trattati da altri valorosi colleghi del mio gruppo i quali hanno suffragato la mia tesi con dovizia di nuove e fondate argomentazioni. Mi riferisco agli interventi degli onorevoli Cavallaro, Breganze, Riccio, Lucifredi, Bisantis (spero di non aver dimenticato altri) che ringrazio per la collaborazione ed ai quali, su questo argomento, si sono aggiunti gli onorevoli Valitutti, Bozzi, Cariota Ferrara, Galdo, Santagati e Romeo. Non è l'ora per dilungarmi ed io desidero abbreviare per tornare alla parte essenziale del contrasto, che è quella rappresentata dal divario tra il testo presentato dal ministro e l'emendamento presentato dal collega Breganze ed approvato dall'intero gruppo democratico cristiano della Commissione giustizia. Qual è il punto del divario? Il collega Breganze, passando in allineamento, su questo punto, con la tesi governativa, alla parte opposta della barricata e mettendosi in netto contrasto con la tesi sostenuta dai colleghi comunisti, socialproletari e anche socialisti, sostiene che il magistrato elettore, chiamato a designare i due terzi dei membri componenti il Consiglio superiore, ha una libertà di scelta, ma che questa è limitata, nel senso che egli può scegliere entro una certa rosa di nomi, e perciò non è libero di votare per altri candidati che in quella rosa non siano compresi.

Il ministro, invece, pensando di compiere una opportuna, lodevole, apprezzabilissima funzione di moderatore e di mediatore, ha ritenuto che si potesse escogitare un altro sistema, che ha chiamato eclettico e che io definisco nella stessa maniera, nel pieno rispetto della serietà e della buona fede dell'impostazione.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia.*  
È eclettico obiettivamente.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza.* Secondo questa soluzione intermedia, il

magistrato elettore, votando, può, sì, scegliere 4 nomi su 6 solo nella rosa dei candidati prescelti dalla categoria, però, per gli altri due nomi, è libero di fare le scelte che crede, al di fuori di qualsiasi rosa di nomi. Ecco il punto del divario.

Per quale ragione abbiamo sostenuto l'emendamento Breganze, in contrasto o in difformità con il testo governativo? Ho già esposto queste ragioni, sia pure sommariamente, nella mia relazione scritta e non ho che da confermarle.

In sostanza, a noi sembra che si violi veramente il sistema, adottando la soluzione proposta dal ministro Reale, perché si vengono a creare due sottocategorie diverse di rappresentanti della categoria della Cassazione. Una sarebbe quella degli eletti nella rosa dei candidati, designati dalla categoria perché ritenuti più meritevoli, più rappresentativi, più degni; l'altra sarebbe quella espressa dal resto del corpo elettorale. I due magistrati così liberamente votati, potranno essere anche in contrasto con gli altri quattro prescelti nella rosa dei candidati; e probabilmente potrebbero essere eletti con un larghissimo numero di voti, di molto superiore a quelli riportati dai consiglieri di Cassazione eletti fra i quattro prescelti nella rosa dei candidati con inutile grave loro mortificazione. La situazione che si verrebbe a creare, soprattutto per la diversa composizione numerica delle categorie, certo, dà la sensazione precisa che andiamo a scompaginare l'armonia del sistema ed a creare un consiglio stranamente composito, non armonico. Se la categoria presceglie i suoi candidati in larga misura, in maniera che l'elettore abbia un ampio arco per la scelta, sarà sempre tranquilla e soddisfatta perché dimostra di aver fiducia in quelle determinate persone. Ma vorrei anche dire che, col sistema delle categorie e dei rispettivi candidati, si determina veramente un rapporto di fiducia reciproca fra le stesse categorie. Ad esempio, quella dei giudici di merito voterebbe per la rosa dei candidati prescelti dalla categoria dei « cassazionisti » — diciamo così, per intenderci — dimostrando di avere piena fiducia in quella scelta. Ma si deve rilevare che c'è anche la reciproca: i consiglieri di Cassazione, che godono dell'elettorato attivo, votano per quei magistrati di corte d'appello e di tribunale che sono stati designati e inclusi nella rosa dei candidati formata dalla rispettiva categoria dimostrando piena fiducia in quella indicazione. Ora, signor ministro, mi pare che non potevamo e non possiamo assumere la

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 NOVEMBRE 1967

posizione di eretici rispetto alla linea diversa che il Governo ha prescelto. Noi in assoluta buona fede abbiamo sostenuto quella tesi e la sosteniamo, ancora, salvo che domani il Governo — in sede di voto — non ci richiami ad altri doveri e ad altri impegni di carattere politico più generale, perché allora il discorso cambierebbe.

SANTAGATI. Allora, sarebbe finita!

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Ma tutto ciò non menoma la mia libertà di relatore, la mia opinione finora sostenuta (e che sto sostenendo anche ora). Sarà l'Assemblea che dovrà, domani, venuto il momento, decidere col voto, nella sua piena libertà ed autonomia, fermo restando, però, che l'opinione enunciata e concretata nell'emendamento Breganze, approvato da tutto il gruppo democristiano, è stata dal gruppo stesso ritenuta la più fondata, la più pratica, la più opportuna. Solo di fronte a ragioni politiche superiori che riguardino una più vasta questione di fiducia posta dal Governo, anche se non formalmente, i democristiani, pur fermi sul loro convincimento, potrebbero cessare di sostenerlo.

SANTAGATI. Scusi, onorevole Mannironi, ma non è solo una opinione, è anche un voto di maggioranza della Commissione su questo emendamento.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. La Commissione è qui presente, e non costituisce più un corpo autonomo separato. La Commissione diventa assemblea e quindi assume qui dentro le sue responsabilità.

SANTAGATI. Allora ella cambia parere.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. È inutile che ella, onorevole Santagati, cerchi di ingarbugliare la faccenda, che è semplicissima.

SANTAGATI. L'avete ingarbugliata voi.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Io credo che non ci sia niente da ingarbugliare. Le posizioni sono chiare ed io credo di essere stato chiarissimo.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Il relatore ha detto la sua preferenza per il vo-

to della Commissione e ha assolto il suo dovere di relatore per la maggioranza.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Tra l'altro, sono relatore di complemento. L'onorevole Romeo stamattina muoveva una critica per questo fatto. Egli sottolineava che il ministro della giustizia, per questo tema, ha minacciato le dimissioni (e per fortuna questo proposito non ha poi coltivato ed attuato). L'onorevole Martuscelli si è dimesso allorché ha visto approvato l'emendamento proposto dall'onorevole Breganze e, quindi, io sono qui a sostituirlo come portavoce di tutta la maggioranza della Commissione, che si è orientata in un certo modo. Quindi, sto parlando non soltanto per me stesso, ma per la Commissione. Questa, però, è una posizione giuridica, parlamentare e politica che vale fino al momento in cui si arriverà al voto; perché allora la Commissione riacquista la sua piena libertà, diventa Assemblea ed è libera di decidere, anche se io dovessi mantenere la posizione che ora sto assumendo, e che mantengo, nel difendere la fondatezza, la chiarezza, la logicità, la giuridicità e l'opportunità dell'emendamento proposto dall'onorevole Breganze.

SANTAGATI. Questo come singolo non come componente della Commissione.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Non è la Commissione che vota ma i singoli deputati.

MANNIRONI, *Relatore per la maggioranza*. Concludo dicendo che mi riservo di riprendere o di riferire qualche altro argomento che avessi ommesso e che si rendesse necessario prospettare, in sede di discussione degli articoli e degli emendamenti. (*Applausi al centro — Commenti*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

**La seduta termina alle 13,30.**

---

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI  
Dott. MANLIO ROSSI

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
Dott. VITTORIO FALZONE

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO