

## COMMISSIONI RIUNITE

## AFFARI COSTITUZIONALI, ORGANIZZAZIONE DELLO STATO, REGIONI, DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO (I) - GIUSTIZIA (IV)

## 1.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 MARZO 1977

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DELLA IV COMMISSIONE MISASI

## INDICE

	PAG.
<b>Proposta di legge</b> (Discussione e rinvio):	
FELISETTI e FRACCHIA: Modifiche della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul Consiglio superiore della magistratura (1181) . . . . .	1
PRESIDENTE . . . . .	1, 3, 5
FELISETTI, <i>Relatore per la IV Commissione</i> . . . . .	2
FRACCHIA . . . . .	4
PENNACCHINI . . . . .	3
SEGNI, <i>Relatore per la I Commissione</i> . . . . .	1
SPERANZA, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> . . . . .	5

La seduta comincia alle 10,20.

**Discussione della proposta di legge Felisetti e Fracchia: Modifiche della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul Consiglio superiore della magistratura (1181).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Felisetti e Fracchia: « Modifiche della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul Consiglio superiore della magistratura ».

L'onorevole Segni, relatore per la I Commissione (affari costituzionali), ha facoltà di svolgere la relazione.

SEGNI, *Relatore per la I Commissione*. La mia relazione sarà necessariamente breve, perché intendo concludere non con una proposta definitiva, ma con una richiesta di ulteriori approfondimenti.

Nonostante la proposta di legge sia composta solo di quattro articoli, pone problemi tutt'altro che indifferenti e facili. Qualcuno ha detto che ci troviamo di fronte ad un progetto di legge « fortuito », creato, cioè, da un caso personale a tutti noto. Questo non mi scandalizza, perché è assai frequente che certi problemi legislativi vengano evidenziati da casi singoli e concreti. Ritengo, però, sia dovere del legislatore studiare delle soluzioni dotate di una rilevanza e di una portata generali. Se è a questo che vogliamo arrivare, dobbiamo sottoporre il testo in discussione ad una revisione assai attenta.

Si segnala una carenza legislativa: infatti, ora non è previsto un termine di perenzione per il procedimento disciplinare. Nel testo in discussione viene adottata una soluzione che, però, non mi soddisfa pienamente, perché il termine di no-

vanta giorni mi pare troppo breve. Tuttavia, il problema non è solo di termini: è anche di titolarità dell'azione disciplinare. L'attuale sistema che l'affida al ministro e al procuratore generale presso la Corte di cassazione va rivisto. Occorre trovare una soluzione, qualunque essa sia.

Riserve ho pure sul modo in cui è stato formulato l'articolo 4, perché mi sembra che quella sorta di immunità parlamentare che in esso è prevista debba essere un po' riveduta.

Mi limito, come ho detto prima, alla sola enunciazione dei problemi che sottopongo all'attenzione della Commissione, senza indicare delle soluzioni, perché mi sembra che le gravi questioni affrontate — del resto note a tutti — non richiedano ulteriori sottolineature per giustificare la mia richiesta di un rinvio del seguito della discussione del provvedimento, al fine di procedere ad una maggiore ponderazione della materia e di arrivare a delle proposte legislative più attente e meditate.

FELISETTI, *Relatore per la IV Commissione*. Non ho obiezioni pregiudiziali alla richiesta di rinvio, per consentire una ulteriore meditazione. Chiedo però che il rinvio sia determinato nel tempo, cioè a data fissa, per evitare che si vada troppo in là.

Sull'articolo 4 posso essere d'accordo. Si potrebbe anche eliminare, non ho posizioni precostituite né intangibili in merito.

Riguardo agli altri punti desidero precisare quanto segue. Per quanto si riferisce al fatto che deve essere stabilito un termine di decadenza e di prescrizione all'azione da chiunque promossa, secondo i principi generali, ai fini del perequamento di questa disciplina a tutte le altre, siamo disponibili a discutere. Il termine di decadenza potrà essere di novanta giorni, di due mesi, eccetera. Lo stesso per quanto riguarda la estinzione; nell'ipotesi che l'iter disciplinare abbia un avvio, è evidente che occorre fissare un termine entro il quale il procedimento deve concludersi pena, in caso contrario, la sua perenzione.

Gli argomenti di fondo mi sembrano comunque gli altri due: il problema elettorale, ai fini della eleggibilità passiva, ed il problema della sospensione o decadenza per chi, già nell'esercizio delle funzioni, venga a trovarsi in una particolare condizione rispetto ad un provvedimento di sanzione disciplinare.

Concordo con il collega Segni sul fatto che non dobbiamo scandalizzarci se ci troviamo di fronte a casi concreti che portano in evidenza queste questioni. È successo molte volte e, d'altra parte, la realtà spesso è più fantastica di tutte le previsioni. Io credo che queste realtà, che ci mettono nella condizione di verificare praticamente come funzionano le disposizioni legislative, vadano colte proprio come occasione per convalidare o correggere discipline come quella di cui ci stiamo interessando in questo momento. Ad esempio, mi sembra che debba essere sottolineato il fatto che c'è una volontà elettorale di base che si è espressa attraverso una elezione, la quale, entro certi limiti — anche qui ricorrendo ai principi generali in materia di elettorato passivo — non può essere sviata né contrastata dall'esistenza di provvedimenti disciplinari quando questi, ad esempio, non vadano oltre il limite dei provvedimenti monitori. In materia di provvedimenti disciplinari io distinguerei infatti tra quelle che sono le sanzioni di sostanza e quelle che sono di carattere monitorio; dobbiamo trovare un punto di equilibrio per — come dire — tutelare insieme il prestigio del magistrato e la possibilità di libera espressione dei suoi opinamenti, senza veder recuperate poi surrettiziamente certe situazioni attraverso meccanismi di potere o provvedimenti disciplinari quando questi non vadano oltre la censura. Comunque è questa una materia sulla quale siamo disponibili per la discussione.

In merito alla legge che regola il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, vi sono poi altre questioni che sono venute in evidenza e che io anticipo solo come momento di completezza del discorso e non certo per tradurle in questo provvedimento, perché altrimenti

si rischierebbe di andare troppo in là nel tempo. C'è, ad esempio, la questione dell'articolo 22, in materia di *quorum* ai fini dell'elezione dei membri da parte del Parlamento. È questo un problema di adeguamento alla Costituzione che in qualche misura dovrà essere ripreso.

Comunque, sono d'accordo ed accolgo quindi la richiesta di non concludere oggi la discussione — chiaramente con un riferimento a tempi ben precisi — per consentire una ulteriore riflessione sulla materia.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

**PENNACCHINI.** Sostanzialmente ritengo di poter concordare — e credo di esprimere il pensiero del mio gruppo — sulle proposte testé fatte dai relatori per un rinvio che consenta un ripensamento, sia pure con un riferimento ben preciso nei tempi, come ha chiesto l'onorevole Felisetti, dato che la materia certamente merita una accurata revisione.

Premetto che neppure io mi scandalizzo del fatto che determinati casi, che la realtà quotidiana pone alla nostra attenzione, offrano lo spunto per una revisione legislativa, né mi scandalizzo se da parte di qualcuno una determinata legge può essere definita con il termine poco edificante, oggi molto usato, di « legge fotografia », se in questo modo si pone in luce la necessità di trovare norme più eque, più giuste, più adeguate alla realtà. Non dobbiamo farci arrestare nel nostro cammino solo per il sospetto che determinate persone ne potrebbero venire colpite o avvantaggiate.

L'unica osservazione che mi permetto di fare, ma non ai colleghi della Commissione quanto a coloro che guardano e talvolta criticano il nostro lavoro, è che questa definizione di « legge fotografia » dovrebbe essere fatta comunque, quale che sia la direzione che la legge prende e non soltanto quando la direzione è una ed una soltanto.

Il gruppo democristiano comunque non si lascia impressionare da ciò, ma afferma che evidentemente una revisione

generale, che permetta di colmare le lacune che attualmente l'esperienza ha posto alla nostra attenzione, è certamente indispensabile. Desidero dare atto ai presentatori della proposta di legge in discussione della sensibilità dimostrata relativamente alla necessità di una revisione dell'intera materia dei provvedimenti disciplinari e all'introduzione di termini di prescrizione ai fini della unificazione dello stato giuridico degli impiegati dello Stato.

Molto giusta è anche l'osservazione circa la parificazione del regime di ineleggibilità a quello di decadenza, in quanto con la normativa attuale esistono misure diverse per l'uno e per l'altro istituto. Condivido anche quanto è stato detto dall'onorevole Segni circa la necessità di pervenire ad una regolamentazione dello esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati.

Non vedo inoltre come, affrontando il problema secondo una visione generale, si possa prescindere dal considerare una altra gravissima questione che ha formato oggetto di studio e di dibattito e, qualche volta, anche di reazione da parte delle categorie interessate e di una certa parte della pubblica opinione, cioè quella relativa all'impugnabilità delle sentenze del Consiglio superiore della magistratura. Oggi infatti esiste la possibilità, non so quanto conforme al dettato costituzionale, che le sentenze di un organo che ha rilevanza costituzionale vengano cancellate dai tribunali amministrativi.

Non intendo spendere molte parole in merito all'articolo 4. del provvedimento in discussione, in quanto la fondatezza di alcune critiche riguardo ad esso sollevate è stata lealmente riconosciuta dagli stessi presentatori della proposta di legge. È chiaro infatti che, quando si parla di offesa e soprattutto di offesa contenuta in elaborazioni scritte, affermare che in un certo caso essa diventa reato non punibile non è costituzionalmente corretto. Se si vuole offrire una certa libertà di esprimere le proprie opinioni ai membri del Consiglio superiore della magistratura, non ci si può certo spingere oltre i limiti stabiliti dalla Costituzione per i

membri del Parlamento, ammesso che il trattamento penalistico da riservarsi ai membri del Consiglio superiore sia interamente equiparabile a quello riservato ai parlamentari.

Per questi motivi, pur esprimendo una adesione di massima allo spirito che ha animato i presentatori nella formulazione della proposta di legge in discussione, mi dichiaro favorevole alla proposta di rinvio, nell'intesa che si tratti di un rinvio a termine e che consenta di affrontare in maniera possibilmente armonica e generale quei problemi che hanno determinato le nostre perplessità in merito alla attuale normativa riguardante il Consiglio superiore della magistratura.

FRACCHIA. Faccio mie le argomentazioni espresse dall'onorevole Felisetti, con il quale condivido la responsabilità della presentazione della proposta di legge che stiamo discutendo.

Desidero precisare che siamo stati mossi nella nostra iniziativa legislativa da alcune precise preoccupazioni. La prima, che trova riscontro nella formulazione dell'articolo 1, riguarda la necessità di adeguare la normativa in materia di procedimenti disciplinari di competenza del Consiglio superiore della magistratura alla più recente giurisprudenza della Cassazione e della Corte costituzionale, che hanno provveduto a porre nel dovuto rilievo e a definire motivi e cause che hanno comportato ritardi nell'azione disciplinare dello stesso Consiglio superiore.

Prendo atto che il relatore sollecita la opportunità di ampliare i termini di estinzione del procedimento al fine di garantire una migliore e più penetrante valutazione dell'illecito disciplinare, anche se devo rilevare che i termini proposti presentano margini sufficientemente ampi.

Per quanto riguarda le altre questioni rispetto alle quali sono emerse preoccupazioni già, per altro, avvertite dai presentatori, cioè l'eleggibilità, la sospensione e la decadenza, ritengo che ci si debba spingere oltre le considerazioni relative alla posizione del consigliere che si trova nella situazione che tutti conosciamo. Se è vero che nel caso di specie trattasi, co-

me si è detto, di una « legge fotografia », tale legge deve tuttavia affrontare il problema superando in prospettiva il caso personale oggi esistente. Affrontiamo per la prima volta questioni che sono insorte con l'elezione del nuovo Consiglio superiore e sappiamo quale importanza abbiano avuto nell'ambito dell'ordine giudiziario queste elezioni e con quanto favore siano state accolte le modifiche apportate al sistema elettorale, capaci di dare spazio alle diverse tendenze presenti nello stesso ordine giudiziario.

È avvenuto che un consigliere colpito da censura è stato eletto a far parte del Consiglio, cioè dell'organo cui spetta la competenza di dichiarare la decadenza o meno del consigliere stesso. L'elezione è avvenuta in base ad un voto democraticamente e legittimamente espresso e ciò malgrado fosse noto che a suo carico pendeva un provvedimento di censura. Il fatto è tale, a mio giudizio, da rendere necessaria l'iniziativa del Parlamento, in quanto, proprio nel momento in cui il Consiglio superiore della magistratura viene costituito secondo un nuovo sistema elettorale, sorge un problema che non esito a definire politico, a causa di alcune implicazioni decisamente importanti delle quali il Parlamento non può non farsi carico.

Stante tale situazione, esprimo la preoccupazione, della quale certamente io onorevole Felisetti si fa carico al pari di me, che introducendo altri argomenti nella proposta di legge in discussione se ne possa fare slittare l'approvazione definitiva, con il rischio che questa giunga allorché il caso sia stato già risolto, in tal modo eludendo di fatto il problema di ordine politico cui ho accennato.

Sono d'accordo circa il fatto che i problemi relativi alla titolarità dell'azione disciplinare ed all'impugnativa dei relativi provvedimenti vadano affrontati, ma devo sottolineare come una soluzione di tali problemi sia necessariamente legata ad una revisione delle norme dettate dalle leggi del 1941 e del 1958. Ritengo infatti che, nel caso di specie, sia opportuno operare modifiche limitate che non pre-

corrano la riforma generale che il Governo ha annunciato di voler presentare in Parlamento. La proposta di legge in discussione non deve intralciare l'opera centrale di riforma e gli stessi presentatori, nel formularne il testo, si sono preoccupati di non provocare ritardi in vista di una definitiva ed organica sistemazione della materia.

Comunque il rinvio avviene quando praticamente la discussione è già stata incardinata. Mi sembra che vi sia un impegno da parte di tutte le forze politiche a rivedere il problema in un breve lasso di tempo e penso che la Commissione possa senz'altro fissare la misura di questo rinvio in un periodo di due o tre settimane, sì da consentire un ripensamento sui problemi contemplati dalla proposta di legge e su quelli indicati dall'onorevole Pennacchini e dal relatore Segni.

**SPERANZA, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.** Il Governo giudica positiva l'occasione fornitaci per rivedere le modalità di esercizio dell'azione disciplinare prevista dalla Costituzione nei confronti dei magistrati. L'azione disciplinare è un risvolto essenziale delle garanzie offerte costituzionalmente all'ordine giudiziario.

Nel merito della proposta di legge il Governo si riserva di esprimere le proprie valutazioni, non sempre collimanti con quelle dei presentatori della proposta stessa. La tematica che i quattro articoli del progetto di legge sollevano è una tematica di per sé ampia, importante e delicata, a prescindere dai problemi connessi. Non vi è dubbio che è opportuno prevedere un termine di prescrizione dell'illecito disciplinare ed anche un termine di perenzione, così come è opportuno parificare le cause di ineleggibilità e di decadenza dall'incarico di membro del Consiglio superiore della magistratura. È opportuno anche, ad avviso del Governo, che la sospensione dall'esercizio della funzione di magistrato avvenga solo dopo il rinvio a giudizio dinanzi al Consiglio, con una richiesta che non sia di proscioglimento. Inoltre il Governo ritiene op-

portuno rivedere l'articolo 4, che nella stesura del testo presenta aspetti di non conformità alla Costituzione e, comunque, di inopportunità politico-legislativa.

Il Governo ritiene anche, come già ho accennato, che vi siano problemi connessi con quelli sollevati dalla proposta di legge che non possono non essere presi in considerazione, stante la rilevanza dell'esercizio dell'azione disciplinare ai fini del funzionamento della giustizia.

Per quanto riguarda il merito, quindi, il Governo si riserva di esprimere compiutamente e in modo organico il proprio parere sui singoli articoli della proposta di legge.

Aggiungo che la richiesta di rinvio, unanimemente accolta, trova consenziente il Governo, proprio perché la tematica è importante e di grande attualità, e richiede quindi una adeguata preparazione ed attenzione.

**PRESIDENTE.** Mi sembra che non vi sia dissenso sulla sostanza della proposta di legge, tranne alcune osservazioni che sono emerse; vi è piuttosto la preoccupazione di qualcuno che il discorso venga allargato e di altri che, al contrario, non venga allargato. Vi è comunque la volontà di affrontare la questione. D'altra parte, vi è accordo sull'opportunità di rinviare ad altra seduta il seguito della discussione, per poter approfondire tali questioni. Penso che un rinvio congruo potrebbe portare a riprendere il dibattito subito dopo le vacanze pasquali. Per quanto riguarda la fissazione della data, sarà necessario un accordo tra i Presidenti delle due Commissioni, ognuna delle quali ha dei programmi da concordare.

Se non vi sono obiezioni, può dunque rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 10,50.**

---

IL CONSIGLIERE VICARIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---