

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 1744</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MARTUSCELLI, FERRI MAURO, ZAPPA, GUERRINI GIORGIO,  
BERLINGUER MARIO, FORTUNA, PRINCIPE, MACCHIAVELLI,  
DI PIAZZA, REGGIANI, MELIS**

*Presentata il 16 ottobre 1964*

Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, contenente norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge 24 marzo 1958, n. 195, che in attuazione degli articoli 104 e seguenti della Costituzione della Repubblica conferiva dignità di organo costituzionale al Consiglio superiore della magistratura, allo scopo di assicurare la piena indipendenza della Magistratura ordinaria, sollevò subito riserve e critiche negli ambienti forensi, nella Magistratura e nell'opinione pubblica interessata, per alcune norme che apparivano in contrasto con la Costituzione, o con l'esigenza di rappresentatività del Consiglio superiore, o comunque limitative dell'effettiva autonomia dell'Ordine giudiziario.

In particolare l'articolo 11 della legge, che subordinava alla richiesta del Ministro di grazia e giustizia ogni provvedimento in materia di stato dei magistrati; l'articolo 17, che prevedeva il ricorso dinanzi al Consiglio di Stato avverso le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, emanate con decreto del Capo dello Stato e del Ministro di grazia e giustizia, o, per la materia disciplinare, il ricorso dinanzi alle Sezioni unite della Corte di cassazione; gli articoli sulla elezione dei componenti magistrati del Consiglio superiore (articoli 23 e seguenti), che non soltanto determinavano una rappresentanza delle tre categorie — dei magistrati di Cassazione, di Appello e di Tribunale — in

misura null'affatto corrispondente alla loro consistenza numerica, in danno particolarmente della terza categoria, ma stabilivano inoltre che le elezioni avvenissero all'interno delle tre categorie, mentre l'articolo 104 della Costituzione dispone che i componenti magistrati siano eletti « da tutti i magistrati ordinari ».

La legge del 1958 escludeva inoltre dall'elettorato attivo gli uditori giudiziari, e, dall'elettorato passivo, i magistrati di Tribunale, con meno di quattro anni di anzianità nella categoria.

Per quanto riguarda l'impugnabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura sono intervenute varie pronunce del Consiglio di Stato; da ultimo la sentenza n. 248 del 14 marzo 1962, la quale non soltanto ha ritenuto pienamente impugnabili dinanzi al Consiglio di Stato le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura sullo stato dei magistrati, quali atti obiettivamente amministrativi e meramente preparatori dei decreti del Capo dello Stato e del Ministro di grazia e giustizia, ma ha inoltre negato al Consiglio superiore, esaminando *ad abundantiam* il problema, la natura di organo costituzionale.

Sulle altre questioni accennate, è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale

n. 168 del 1963. Essa ha ritenuto devoluta al legislatore ordinario, eccettuate alcune disposizioni fondamentali, la disciplina della materia elettorale, ed ha escluso quindi la incostituzionalità delle norme della legge n. 195 del 1958, nei punti in cui ripartiscono i posti da attribuire ai magistrati delle varie categorie, o disciplinano l'elettorato attivo, od escludono da esso gli uditori; ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, primo comma, che, subordinando l'attività del Consiglio superiore, sullo stato dei magistrati, alla richiesta del Ministro di grazia e giustizia, violava gli articoli 104 e 105 della Costituzione, ledendo l'autonomia del Consiglio e dell'ordine giudiziario.

Non ha infine, la Corte costituzionale, ritenuto costituzionalmente illegittima la norma relativa alla forma dei provvedimenti del Consiglio superiore.

Prendendo le mosse dalla citata sentenza della Corte costituzionale, e tenendo presenti le varie critiche formulate nei confronti della legge n. 195, del 1958, presentiamo la seguente proposta diretta a modificare tale legge, nel senso, principalmente, di eliminare gli ostacoli più gravi all'autonomia del Consiglio superiore ed all'effettiva rappresentatività di esso nei confronti dell'intera Magistratura ordinaria.

a) *Con l'articolo 1* si modifica l'articolo 3 della legge vigente, stabilendosi la strutturazione del Consiglio in commissioni deliberanti, costituite, all'inizio di ciascun anno, dallo stesso Consiglio, con l'elezione dei componenti e la determinazione della competenza di ciascuna di esse.

La legge del 1958 disponeva che il Consiglio deliberasse esclusivamente in adunanza plenaria, per assicurare a tutti i componenti la possibilità di partecipare alla formazione della volontà del Consiglio, in tutte le sue deliberazioni. Ora che, in base alla presente proposta di legge, tale possibilità è comunque assicurata, in quanto si è attribuita la competenza, in sede di impugnazione delle deliberazioni del Consiglio superiore, allo stesso Consiglio superiore, in adunanza plenaria, sembra opportuno, per evidenti esigenze di funzionalità dell'organo, determinare la strutturazione in commissioni deliberanti.

La nomina dei componenti viene demandata allo stesso Consiglio analogamente a quanto avviene per le Commissioni parlamentari.

b) *Con l'articolo 2* si è confermata la soppressione, disposta dalla citata sentenza della Corte costituzionale, del primo comma

dell'articolo 1 della legge n. 195 del 1958, che condizionava alla richiesta del Ministro di grazia e giustizia l'attività del Consiglio superiore della magistratura in materia di stato dei magistrati; si è ritenuto però necessario modificare anche il terzo comma (che non fu esaminato, perché non impugnato, dalla Corte costituzionale), nel senso di sopprimere la prescrizione che, nel conferimento degli uffici direttivi, la proposta della commissione, su cui il Consiglio deve deliberare, venga formulata « di concerto » con il Ministro di grazia e giustizia. L'intervento del Ministro di grazia e giustizia deve essere limitato ad esprimere un parere, obbligatorio, ma non vincolante.

c) *L'articolo 3* è diretto a sottrarre esplicitamente le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura all'impugnazione di altri organi, ed a modificare quindi l'articolo 17 della legge del 1958 che prevedeva i ricorsi, avverso i decreti del Capo dello Stato e del Ministro, al Consiglio di Stato, o, in materia disciplinare, alla Corte di cassazione.

A dire il vero, già con l'attuale formulazione dell'articolo 17 potrebbe ritenersi che l'impugnazione al Consiglio di Stato sia ammessa avverso i suddetti decreti, soltanto per vizi propri di essi e non anche per vizi delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura: ma il Consiglio di Stato, come si è detto, ha ritenuto che le deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura non siano che atti meramente preparatori, senza alcuna efficacia esterna, finché non siano trasfusi nei decreti del Capo dello Stato o del Ministro, atti finali di cui esse sono i presupposti.

Così interpretato, l'articolo 17 non sembra conforme al dettato costituzionale, ed alla posizione che esso riserva all'Ordine giudiziario, ed all'organo che lo rappresenta al vertice dei poteri dello Stato.

È vero che la natura di organo costituzionale non contrasta con i controlli demandati ad altri organi — così come gli atti legislativi del Parlamento sono controllati dalla Corte costituzionale, e gli atti amministrativi del Presidente della Repubblica e del Governo sono controllati dal giudice amministrativo e dal giudice ordinario, e possono essere annullati dal primo e disapplicati dal secondo — ma tutto ciò in base al sistema della Costituzione ed alle sue disposizioni espresse od implicite. Per quanto riguarda in particolare l'impugnazione dei decreti del Presidente della Repubblica o del Governo, è indiscutibile la competenza al riguardo del Consiglio

di Stato, che svolge la sua funzione di « tutela della giustizia nell'amministrazione », dato che si tratta di atti amministrativi posti in essere da autorità amministrative.

Nel caso del controllo sulle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, non si può parlare di « tutela della giustizia nell'amministrazione » in quanto non siamo certo in presenza di autorità amministrative; se siamo in presenza di « amministrazione » in senso obiettivo, si tratta però di amministrazione degli organi e delle persone che esercitano la funzione giurisdizionale. Ma anche se volesse ritenersi, la relativa attività, obiettivamente amministrativa, e volesse ritenersi che siano sindacabili dinanzi al Consiglio di Stato gli atti solo obiettivamente, e non anche soggettivamente, amministrativi, l'impugnazione degli atti del Consiglio superiore della magistratura deve ritenersi espressamente esclusa dalla Costituzione, la quale ha sancito l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura da ogni altro potere (articolo 104), ed ha stabilito che « spettano al Consiglio superiore, seconda le norme dell'ordinamento giudiziario... » gli atti di governo della Magistratura.

In vista di questa posizione di prestigio e di indipendenza dell'organo costituzionale, e per impedire il distacco dagli altri organi e poteri dello Stato, la Costituzione ne ha affidato la presidenza allo stesso Presidente della Repubblica, ed ha previsto in esso la rappresentanza del potere legislativo.

Deve disporsi quindi, in ottemperanza al disposto costituzionale, che gli atti del Consiglio superiore della magistratura, a garanzia della sua indipendenza e dell'indipendenza dei giudici amministrati, non siano soggetti al controllo di alcun altro organo o potere: resteranno impugnabili nelle forme ordinarie, e permetteranno il normale controllo amministrativo e contabile, soltanto gli atti del Capo dello Stato o del Ministro, che non sono affatto gli atti finali di un unico procedimento, ma sono soltanto gli atti di esecuzione delle deliberazioni, pienamente autonome e giuridicamente rilevanti, del Consiglio superiore della magistratura; sono soltanto la forma di una sostanza, che è costituita dal governo indipendente dei magistrati indipendenti; su di essi, e solo per i vizi ad essi relativi, si eserciterà il controllo del Consiglio di Stato.

Secondo una parte della dottrina, questa soluzione poteva già ritenersi contenuta nell'articolo 17 della legge del 1958, intitolato appunto « Forma dei provvedimenti », secon-

do una corretta interpretazione delle norme costituzionali; ma, in considerazione anche della diversa interpretazione data dal Consiglio di Stato, un chiarimento legislativo si dimostra necessario.

Per impedire che il Governo restasse arbitro del « se » e del « quando » dell'attuazione delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura, si è prescritto un termine per l'emanazione dei relativi decreti.

Si è eliminato infine il controllo della Corte di cassazione sulle deliberazioni, in materia disciplinare, del Consiglio superiore della magistratura perché in palese disarmonia con il sistema: se organo costituzionale, rappresentativo dell'intera Magistratura, è il Consiglio superiore della magistratura, non può essere ammissibile che contro i suoi atti si eserciti ancora il controllo di uno degli organi — sia pure il più autorevole — della Magistratura.

d) L'articolo 4 è diretto innanzi tutto ad abolire la votazione all'interno delle tre categorie; ed inoltre ad includere tra gli elettori gli uditori con funzioni, e tra gli eleggibili i magistrati di tribunale con meno di 4 anni di anzianità.

Per l'articolo 104 della Costituzione, i componenti magistrati del Consiglio superiore, oltre ai due membri di diritto, « sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie... ».

Per l'articolo 23 della legge n. 195 del 1958, di cui si richiede la riforma: « I componenti da eleggere dai magistrati sono scelti: 6 tra i magistrati di Corte di cassazione..., 4 tra i magistrati di Corte di appello e 4 tra i magistrati di Tribunale con almeno 4 anni di anzianità... Alla elezione dei magistrati componenti del Consiglio superiore partecipano tutti i magistrati, votando ciascuno per i componenti appartenenti alla propria categoria. Non partecipano alla elezione gli uditori... ».

L'articolo 104 della Costituzione surripotato, sembra che ponga due limiti al legislatore ordinario, nella regolamentazione del sistema elettorale dei membri magistrati del Consiglio superiore:

1) (elettorato passivo). Tra i membri magistrati del Consiglio superiore debbono essere rappresentate le varie categorie, ossia dei magistrati di Cassazione, di Appello e di Tribunale.

La legge n. 195 del 1958 dispone che sei membri debbono essere magistrati di Cassazione (oltre ai due di diritto), 4 di Appello e

4 di Tribunale. Si obietta che tale norma è antidemocratica, perché attribuisce a una delle tre categorie (magistrati di Cassazione) composta da circa 400 membri, 6 componenti del Consiglio superiore della magistratura (oltre ai 2 di diritto), mentre alle altre due categorie (magistrati di Appello e di Tribunale) con circa 6.000 membri, soltanto 8 componenti del Consiglio superiore della magistratura. Si obietta anche che la norma è incostituzionale perché l'articolo 107 della Costituzione, disponendo che « i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni », vuol proprio dire che, esclusa la diversità della funzione, i magistrati non si distinguono tra loro per il prestigio... o per privilegi nell'elettorato attivo o passivo; e perché, tacendo la Costituzione sul numero dei componenti delle varie categorie, dovrebbe restar fermo il principio di uguaglianza nella rappresentanza di dette categorie.

A noi sembra che, tacendo la Costituzione sulla rappresentanza delle varie categorie, non possa ritenersi incostituzionale la norma che attribuisce sei posti ai magistrati di Corte di cassazione, e rispettivamente 4 e 4 ai magistrati di Corte di appello e di Tribunale. La ripartizione dei posti è devoluta al legislatore ordinario, con l'unico limite che tutte e tre le categorie siano rappresentate. Né si riscontra l'opportunità, per il momento, di una modifica.

2) (Elettorato attivo). Altro limite posto dall'articolo 104 della Costituzione all'attività del legislatore ordinario, riguarda l'elettorato attivo, nel senso che i componenti del Consiglio superiore « sono eletti da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie ». Con questa norma e con questo limite sembra in contrasto l'articolo 23 della legge laddove dispone che ogni magistrato ordinario vota per i membri della propria categoria.

Mentre cioè la Costituzione richiede che i membri magistrati del Consiglio superiore,

da scegliere tra le varie categorie, siano eletti da tutti i magistrati ordinari, siano cioè espressione dell'intero ordine giudiziario, in base alla legge vigente i magistrati di Cassazione sono eletti soltanto dai magistrati di Cassazione, e così i magistrati di Appello e di Tribunale; l'elezione avviene non dalla Magistratura, costituita in unico collegio elettorale, ma per categorie, ciò che contrasta oltretutto con la chiara disposizione della Costituzione, con il principio della rappresentatività globale della Magistratura, da parte del Consiglio superiore della magistratura.

La Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 168 del 1963 ha respinto la tesi dell'incostituzionalità dell'articolo 23 della legge del 1958; ma, a parte la conformità o meno della norma alla Costituzione, la riforma di detto articolo si dimostra necessaria, se non per eliminare l'eccessivo ed antidemocratico squilibrio tra la rappresentanza delle tre categorie, quanto meno per permettere a tutti i magistrati di votare per tutti i propri « governanti », per rendere il Consiglio superiore della magistratura rappresentativo della Magistratura nella sua globalità.

Nello stesso articolo 4 si sono compresi tra gli elettori gli uditori giudiziari con funzioni, in quanto essi sono certamente « magistrati ordinari » e ne esercitano le funzioni; nessuna giustificazione ha infine l'esclusione, contenuta nell'articolo 23 della legge vigente, dai magistrati di Tribunale eleggibili, di quelli con meno di 4 anni di anzianità.

Onorevoli colleghi! Confidiamo nell'approvazione della presente proposta di legge, diretta, come abbiamo cercato di dimostrare, non soltanto ad adeguare alla Costituzione le norme vigenti sul Consiglio superiore della magistratura, ma anche a migliorare la rappresentatività e la funzionalità di tale organo, posto dalla nostra Costituzione a garanzia dell'indipendenza della Magistratura, per la più efficace tutela dei diritti dei cittadini.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

L'articolo 3 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è abrogato e sostituito dal seguente:

« Salvo quanto disposto dall'articolo 4, il Consiglio si suddivide in commissioni deliberanti, che costituisce all'inizio di ciascun anno, determinandone la competenza, ed eleggendone i membri. Le commissioni sono composte da 7 membri, dei quali 5 eletti dalla Magistratura e 2 dal Parlamento; per la validità delle deliberazioni è necessaria la presenza di almeno 5 componenti.

Le commissioni eleggono il Presidente tra i propri componenti ».

### ART. 2.

L'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« Nelle materie indicate ai nn. 1, 2 e 4 dell'articolo 10, il Consiglio delibera, tenute presenti le eventuali osservazioni del Ministro di grazia e giustizia.

Sul conferimento degli uffici direttivi, il Consiglio delibera su proposta formulata, sentito il parere del Ministro di grazia e giustizia, da una commissione composta di tre componenti del Consiglio, di cui due eletti dai magistrati ed uno eletto dal Parlamento ».

### ART. 3.

L'articolo 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« Tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati, in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore e non oltre 30 giorni dalla comunicazione di esse, con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro, ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Ministro di grazia e giustizia. I provvedimenti concernenti i compensi speciali previsti dall'articolo del decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 19, sono adottati di concerto con il Ministro per il tesoro.

Avverso le deliberazioni del Consiglio superiore è ammesso ricorso, anche per il merito, all'Assemblea plenaria del Consiglio stesso, che decide con l'intervento di non meno di 22 dei suoi componenti.

Il ricorso deve essere proposto nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione dei decreti

del Presidente della Repubblica o del Ministro di grazia e giustizia sul *Bollettino Ufficiale* del Ministero.

Contro le decisioni del Consiglio superiore, previste dal terzo comma di questo articolo, non è ammessa alcun'altra forma di gravame ».

ART. 4.

L'articolo 23 della legge n. 195 del 24 marzo 1958 è abrogato e sostituito dal seguente:

« I componenti da eleggere dai magistrati sono scelti: sei tra i magistrati di Corte di cassazione, dei quali 2 con ufficio direttivo, quattro tra i magistrati di Corte di appello e quattro tra i magistrati di Tribunale.

Agli effetti della presente legge si intendono per magistrati di Corte di cassazione con ufficio direttivo il Presidente aggiunto della Corte di cassazione, il Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche e gli altri magistrati indicati nell'articolo 6, n. 3, della legge 24 maggio 1951, n. 392.

Alla elezione dei magistrati componenti del Consiglio superiore della magistratura partecipano tutti i magistrati, con voto diretto, libero e segreto, in un collegio unico nazionale, compresi gli uditori con funzioni.

Sono esclusi dal voto i magistrati sospesi dalle funzioni ».

ART. 5.

L'articolo 25 della legge n. 195 del 24 marzo 1958, è sostituito dal seguente:

« Le votazioni dei magistrati hanno luogo:

per i magistrati di cassazione presso la Corte di cassazione;

per i magistrati di appello presso la Corte di appello o la Sezione staccata di Corte di appello nella cui circoscrizione si trova l'ufficio dove prestano servizio;

per i magistrati di tribunale, per gli aggiunti giudiziari, e per gli uditori con funzioni, presso il Tribunale nella cui circoscrizione si trova l'ufficio dove prestano servizio. I magistrati addetti al Consiglio superiore della magistratura, alla Corte costituzionale, al Ministero di grazia e giustizia, o ad altri Ministeri, votano secondo le loro rispettive categorie, presso gli uffici giudiziari di Roma ».

ART. 6.

« È istituito un ufficio elettorale centrale presso la Corte di appello di Roma, composto da un magistrato di Cassazione che lo presiede, da due magistrati di Appello e da

due magistrati di Tribunale, tutti nominati dal Consiglio superiore uscente.

Gli uffici elettorali di cui all'articolo 25 trasmettono all'ufficio elettorale centrale, appena esaurito lo scrutinio, i plichi di cui all'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 1958, n. 916 ».

ART. 7.

L'articolo 27 della legge n. 195 del 24 marzo 1958, è abrogato e sostituito dal seguente:

« Ciascun magistrato ha facoltà di votare per non più di 9 magistrati di Cassazione, dei quali non più di 3 possono essere magistrati con ufficio direttivo; per non più di 7 magistrati di Appello e di 7 magistrati di Tribunale.

Sono proclamati eletti i 6 magistrati di Cassazione — dei quali 2 con ufficio direttivo — i 4 magistrati di Appello ed i 4 magistrati di Tribunale che hanno riportato il maggior numero di voti.

In caso di parità di voti è proclamato eletto chi ha maggiore anzianità di servizio.

I magistrati che per il numero dei suffragi raccolti seguono agli eletti, vengono chiamati, nell'ordine, a sostituire i componenti che cessino dalla carica prima della scadenza del Consiglio ».

ART. 8.

Il Governo è autorizzato ad emanare entro 3 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, le norme necessarie per modificare il decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 116.