

N. 3846-996-1120-1231-1744-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATORE **ROMEO**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(**REALE ORONZO**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO

(**COLOMBO EMILIO**)

nella seduta del 1° marzo 1967

Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati **BASSO, LUZZATTO, CACCIATORE, PIGNI, ANGELINO PAOLO, FRANCO PASQUALE**

Presentata il 19 febbraio 1964

Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOZZI, FERIOLI, COCCO ORTU, COTTONE, BADINI CONFALONIERI, BIGNARDI

Presentata il 12 marzo 1964

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

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GUIDI, INGRAO, GULLO, SPAGNOLI, ZOBOLI, SFORZA, RE GIUSEPPINA, FASOLI, COCCIA, DE FLORIO, CRAPSI, BAVETTA, PELLEGRINO, ACCREMAN

Presentata il 16 aprile 1964

Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, relativa alla costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura

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

Presentata alla Presidenza il 20 luglio 1967

ONOREVOLI COLLEGHI! — Questa relazione di minoranza corrisponde all'esigenza di mettere in rilievo i motivi di natura costituzionale — e non politici e tanto meno partitici — di opposizione al disegno di legge.

Si è da alcuni ritenuto che tale opposizione fosse determinata dalla volontà di non mutare l'attuale ordinamento del Consiglio superiore della magistratura e di mantenere l'odierno sistema elettorale.

È questa una concezione errata: l'opposizione al disegno di legge non ha avuto e non ha la finalità di contrastare un nuovo e più idoneo sistema elettorale, ma di inserire la modifica di quello attuale in una completa ed organica riforma del Consiglio superiore della magistratura. In Commissione Giustizia si propose, invece, che il disegno di legge fosse limitato al solo punto della elezione dei magistrati componenti il Consiglio superiore accantonando tutti gli altri argomenti compresi nello stesso disegno di legge governativo e che il provvedimento fosse attratto in sede legislativa.

Se anche non vi fu adesione della maggioranza a queste richieste, sta di fatto che il disegno di legge, che viene all'esame della Assemblea, effettivamente — dei molti ed importanti problemi del Consiglio superiore della magistratura — cerca di risolvere soltanto quello dell'elezione dei magistrati perché gli altri punti che modificano la legge 24 marzo 1958, n. 195, riguardano questioni di scarso rilievo.

Per di più questo problema, nella formulazione della norma approvata in Commissione, è stato risolto difformemente dal testo governativo. La modifica apportata al testo governativo ha determinato la reazione del Ministro proponente il quale ha espressamente dichiarato che il Governo è impegnato in Parlamento ad imporre ai colleghi della democrazia cristiana la modifica della legge 24 marzo 1958, n. 195, secondo il disegno governativo.

Gli emendamenti approvati dalla Commissione Giustizia, che modificano il testo del Guardasigilli, hanno determinato anche le dimissioni del relatore Martuscelli e la sua sostituzione con il deputato Mannironi il quale, perplesso ad assumere la funzione di relatore del disegno di legge, ha predisposto una relazione in cui è evidente la sua situazione di imbarazzo. Egli si limita ad illustrare i lavori della Commissione e la portata degli articoli senza quasi alcun commento personale.

L'onorevole Mannironi — parlamentare di alta preparazione culturale, politica, costituzionale e giuridica — non ha potuto, naturalmente, dare un valido contributo, conscio, come tutti i componenti della Commissione Giustizia, che il disegno di legge in esame, sia nel testo proposto dal Ministro che in quello approvato dalla Commissione non corrisponde affatto alla esigenza unanimemente riconosciuta di affrontare la riforma del Consiglio superiore della magistratura nella sua globalità ed interezza ma ha soltanto lo scopo di andare incontro a particolari richieste di

alcune categorie di magistrati e, più specificatamente, di una delle associazioni fra le quali, malauguratamente, la magistratura risulta divisa.

Ancora una volta, nel caso della riforma del 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 particolari aspirazioni. La riforma, limitata al solo punto della elezione dei magistrati componenti del Consiglio superiore della magistratura, anche se estesa al sistema della impugnazione, alla composizione della segreteria, all'autonomia della gestione, ai rapporti con il Ministro di grazia e giustizia, ha scarsa se non nulla validità.

Si imponeva e si impone una riforma completa ed organica, in cui sia inserita anche la riforma elettorale per dare all'organo supremo della magistratura, dignità, prestigio e possibilità di assolvere le sue funzioni.

Non si dica che un lavoro legislativo di tal genere avrebbe importato un *iter* tale da non consentire di arrivare all'esame della modifica del sistema elettorale, prima della scadenza, a fine anno, del mandato dei componenti il Consiglio superiore della magistratura.

A parte che nella legge 24 marzo 1958, n. 195, esiste una specifica disposizione che considera in carica i componenti del Consiglio fino alla nomina dei nuovi, avendo volontà di affrontare in modo organico una riforma, poteva essere fatta richiesta, come ebbi a proporre, di esaminare e discutere questo problema, in sede legislativa. Invece il trasferimento in sede legislativa venne proposto soltanto per modificare il sistema elettorale che, se è un problema di una certa rilevanza, non è certamente il solo e il più importante.

Dice l'onorevole Mannironi nella sua relazione che « la legge 24 marzo 1958, n. 195, è stata sottoposta a critiche con correlative proposte di riforma subito dopo la sua approvazione ». Dopo questa premessa, però, il relatore Mannironi non fa alcun cenno delle varie critiche e tanto meno mette in evidenza che esse involgono tutta la struttura dell'organo supremo della magistratura: le ignora e si limita ad illustrare il disegno di legge governativo riconoscendo che questa riforma la sopracitata legge solo in parte e, precisamente, su cinque punti che non sono fondamentali anche se il relatore li definisce con la formula indiretta « ritenuti fondamentali » quasi

a voler evitare ogni suo personale giudizio in merito.

Trascura la relazione di maggioranza, nella sua stesura scolastica, di accennare che, davanti alla Commissione giustizia, vi era anche la proposta di legge (n. 996) presentata dai deputati Basso ed altri che tendeva a sostituire integralmente la legge vigente sul Consiglio superiore della magistratura e che il sottoscritto, nella seduta del 5 aprile 1967, svolse un analitico intervento per affermare la necessità di una riforma completa ed organica proprio per non lasciare insolute questioni fondamentali che interessano la natura, la formazione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

Il punto fondamentale da affrontare è quello relativo alla natura dell'organo, cioè se sia costituzionale o amministrativa. A questo fine è necessario rappresentare quello che è il Consiglio superiore della magistratura secondo l'attuale ordinamento e quello che dovrebbe essere per effetto di una riforma secondo le norme costituzionali.

La prima indagine interessa la natura dell'organo: cioè se sia costituzionale o amministrativa.

La classica divisione dei poteri pone, per tradizione, la magistratura tra i poteri dello Stato accanto a quello esecutivo e legislativo e questa attribuzione non può considerarsi mutata dalla vigente Costituzione per il solo fatto che la magistratura è stata definita « ordine ». Se la magistratura è stata definita « ordine », sostanzialmente vuol dire che è un potere dello Stato in quanto è un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere. Se la magistratura è « potere », l'organo che è al vertice del potere giudiziario, ha natura costituzionale in quanto la sua istituzione è diretta a realizzare ed 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 od indiretta da parte degli altri poteri. La libertà dei giudici non si garantisce con semplici affermazioni, ma con leggi e garanzie che ne tutelano la libertà e l'indipendenza.

Non è esatto ritenere che i giudici siano liberi per il solo fatto di svolgere la loro funzione in uno Stato democraticamente governato: l'esigenza della indipendenza della magistratura è di ogni Stato moderno indipen-

dentemente dalla forma di Governo. I giudici sono degli uomini e per giudicare secondo coscienza e per dare una esatta interpretazione della legge devono sapere che nessun altro potere esterno al loro ordine può influire sulla loro condizione umana, sul loro trattamento economico, sulle loro aspirazioni. La coartazione, l'influenza non si esercita soltanto sullo spirito, ma sulle condizioni di vita dell'uomo. Da queste constatazioni sorge il postulato dell'autogoverno nella magistratura e la necessità dell'eliminazione di ogni ingerenza del potere esecutivo che, d'altra parte, è naturalmente — e forse insensibilmente — portato a mantenere la sua influenza sia pure indiretta.

La Costituzione ha affermato l'indipendenza del potere giudiziario e da questa indipendenza nasce il fondamento dell'autogoverno che è stato affidato alla tutela del Consiglio superiore; ma la Costituzione naturalmente ha rimesso la formazione della struttura dell'organo al legislatore. Dobbiamo tutti convenire che il legislatore, cui è stata affidata la formazione della struttura dell'organo che deve assicurare l'indipendente autogoverno dell'ordine, non ha saputo garantirne compiutamente la finalità e la funzione.

La natura costituzionale istitutiva del Consiglio superiore della magistratura ha finito con l'essere compromessa proprio dall'opera del legislatore. Fino al 1958 nessuno dubitava della natura costituzionale di quest'organo, già affermata dai disegni di legge anteriori alla legge 24 marzo 1958, n. 195 (disegno di legge Angeloni — Santoni Rugiu, Grassi, Conti nonché gli studi della Commissione Ferrara).

Dalla Costituzione derivano alcuni principi fondamentali: la autonomia e l'indipendenza del Consiglio superiore della magistratura, la esclusione di qualsiasi ingerenza del potere esecutivo nelle sue deliberazioni e la loro non impugnabilità. La violazione di questi principi, come è avvenuto con la legge in vigore, ha modificato la natura costituzionale del Consiglio superiore della magistratura declassandola ad amministrativa.

Ciò si è verificato oltre che per volontà del potere esecutivo anche per decisione del potere legislativo che ha votato la legge 24 marzo 1958, n. 195.

I motivi di questa involuzione, anche se prospettati sotto il velo di esigenze di diritto pubblico, 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 argomen-

tazione 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 esista pericolo di invasione da parte della magistratura della sfera di competenza del potere legislativo. Non si può neanche sostenere che attraverso la 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.

Da queste osservazioni risulta l'inadeguatezza del disegno di legge portato all'esame del Parlamento. Come già rilevato, da un lato, considera solo alcuni problemi ma, d'altra parte, questi stessi problemi non trovano una soluzione adeguata, come si evince dalla seguente puntualizzazione.

1) L'articolo 1, che modifica l'articolo 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195, mantiene la sezione disciplinare con poteri decisori per essendo in netto contrasto con l'articolo 105 della Costituzione; questo rilievo venne già fatto nel corso della discussione quando si esaminò l'articolo 1 dell'attuale legge 24 marzo 1958, osservando che nel progetto originale era prevista una sezione disciplinare solo con funzioni e compiti referenti.

Il senatore Magliano, relatore al Senato, giustificò la costituzione della sezione disciplinare con il fatto che « una questione disciplinare non potrebbe essere discussa agevolmente da ventuno persone ». Questa giustificazione non eliminava la contraddittorietà della norma con il principio del carattere unitario del Consiglio superiore. Proprio in base a questo principio era stata votata l'abolizione delle varie sezioni preesistenti e giustamente il senatore Cerabona, rispondendo al relatore Magliano, osservava che « la sezione disciplinare bisognava abolirla per prima, dal momento che si rende omaggio al concetto di giudizio unitario. Se il Consiglio superiore è un tutto organico non si può dividerlo proprio nella parte più delicata ed essenziale che si riferisce all'azione disciplinare nei riguardi dei magistrati ».

Il Guardasigilli del tempo, onorevole Gonnella, osservava che la presidenza della sezione era affidata allo stesso Presidente della Re-

pubblica e che, perciò, poteva essere ritenuto che « la sezione disciplinare è il Consiglio stesso, in una formazione più adatta ». La realtà, invece, è che la sezione disciplinare non solo ha una funzione ed una struttura diversa da quella del Consiglio superiore ma particolarmente gli sottrae i poteri disciplinari affidatigli dalla Costituzione.

Per convincersi di questo assunto basta considerare la composizione della sezione disciplinare e rilevare che anche l'articolo 2 del disegno di legge in esame stabilisce che essa delibera con numero di nove componenti i quali costituiscono una maggioranza preconstituita così come avviene sotto l'egida dell'articolo 2 della legge 24 marzo 1958 in cui i componenti sono sette.

La sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura non può avere che una funzione referente, come tutte le altre istituite per lo snellimento del lavoro. Ad essa può essere commessa la funzione istruttoria lasciando però il potere decisivo al Consiglio superiore che giudica con il *plenum* dei suoi componenti.

2) L'articolo 3, che modifica l'articolo 7 della legge 24 marzo 1958, prevede la composizione della segreteria ma, come nella disposizione che si vuol modificare, la nomina dei magistrati addetti alla segreteria avviene « sentito il Ministro di grazia e giustizia ». Questo intervento del Ministro nella formazione della segreteria del Consiglio superiore della magistratura non ha alcuna motivazione valida se non quella di voler mantenere a tutti i costi una anticostituzionale interferenza del potere esecutivo.

La norma dell'articolo 3 non solo determina i magistrati che costituiscono la segreteria, ma anche il numero e la qualifica dell'altro personale e giunge al punto di fissare quanti sono i dattilografi e gli uscieri ! Il giorno in cui il dirigente la segreteria del Consiglio superiore avrà la esigenza di aumentare di una unità il numero dei dattilografi o degli uscieri o di ridurlo sarà necessario che il Parlamento voti una legge apposita !

Io domando, a voi onorevoli colleghi, se corrisponde all'interesse della difesa del prestigio delle funzioni del Parlamento estendere la normazione a mezzo di legge al numero dei dattilografi e degli uscieri addetti ad un ufficio di segreteria ?

Ricordo a me stesso ed al Presidente di questa Assemblea la sua esortazione di non estendere la normazione a mezzo di legge ad aree di rapporti ed a situazioni per le quali si

può e si deve fare ricorso a fonti normative inferiori alla legge.

Per gli addetti all'ufficio di segreteria, per i dattilografi giudiziari e per gli uscieri da adibire alla segreteria del Consiglio superiore sarebbe stata bastevole una norma che stabilisse che essi sono determinati nel numero e nelle eventuali qualifiche con deliberazione del Consiglio superiore della magistratura, secondo le esigenze della segreteria e destinati dal Ministro di grazia e giustizia.

3) L'articolo 5 sostituisce, come è detto nella relazione di maggioranza, l'articolo 9 della legge ed accoglie la richiesta della gestione autonoma delle spese del Consiglio superiore alla magistratura.

4) L'articolo 6 è modificativo del primo comma dell'articolo 11 della legge vigente e va esaminato in relazione ai precetti costituzionali. Gli articoli 105 e 110 della Costituzione sono di una estrema chiarezza e non possono dar motivo ad interpretazioni diverse. L'articolo 105 dice: « Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati ». La competenza istituzionale del Consiglio superiore è confermata dal successivo articolo 110 della Costituzione che determina le competenze del Ministro con la seguente formula: « 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 risulta fissato il principio dell'autogoverno della magistratura e la delimitazione delle funzioni del Ministro.

Mentre non vi è mai stato alcun dubbio nell'interpretazione letterale e logica delle suddette norme costituzionali, nella formulazione dell'articolo 11 della legge vigente intervenne, invece, una interpretazione politica ispirata dalla opportunità di armonizzare la collaborazione tra Consiglio superiore e potere esecutivo. Così, con l'articolo 11 si statui:

a) 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 abbia avanzato specifica richiesta;

b) al secondo comma, che il Consiglio superiore sulle materie di cui al primo comma nonché per le nomine e revoche dei pretori onorari, conciliatori e vice conciliatori, per la nomina di professori ed avvocati a magi-

strati di Corte di cassazione delibera previa relazione della commissione competente di cui all'articolo 3;

c) al terzo comma, che il conferimento degli uffici direttivi viene deliberato dal Consiglio superiore su proposta di una sua commissione interna formulata di concerto con il 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 avverso la 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 11 della legge, è esclusiva del Ministro ed il Consiglio superiore diventa lo strumento della sua volontà. Le decisioni adottate dal Consiglio sono predeterminate dal Ministro. Il nuovo testo modificativo corregge questa situazione in quanto il Consiglio superiore acquista la sua autonomia, il suo potere di iniziativa indipendentemente 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, va considerata favorevolmente perché è l'unica disposizione che dia autonomia al Consiglio e lo tolga dalla posizione di pedissequo esecutore dell'iniziativa ministeriale.

Affrontando, però, 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 una commissione speciale di tre membri che deve raggiungere un accordo, un « concerto », con il Ministro sul nome da proporre al Consiglio superiore che, poi, è libero di accogliere o respingere la proposta concordata.

Si possono verificare due casi:

1) la commissione non raggiunge l'accordo con il Ministro sul nome da proporre per cui non può essere fatta alcuna proposta

al Consiglio e, perciò, la richiesta del Ministro non viene presa in esame;

2) il Consiglio superiore rigetta la proposta concordata e anche quelle successive formulate di concerto tra la commissione speciale e il Ministro. Anche in questo caso, avendo il Consiglio soltanto la facoltà di accogliere o di respingere le proposte concordate, ma non quella di provvedere autonomamente, la richiesta del Ministro rimane inevasa.

Avendo il testo legislativo affrontato la modifica del primo comma dell'articolo 11 perché 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 un atto di grande importanza che incide profondamente sull'amministrazione e sul funzionamento della giustizia.

Allo stato, questa nomina è un atto consensuale, nel quale il Consiglio superiore della magistratura ha una posizione se non di subordinazione, di interdipendenza. L'attuale norma crea una possibile ipotesi di conflitto che non ha soluzione in quanto non è pensabile che il conflitto eventuale tra due organi — Consiglio superiore e Ministro — possa ipotizzare il verificarsi delle condizioni di cui all'articolo 31 della legge e, cioè, lo scioglimento del Consiglio superiore.

La soluzione 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 comma stabilendo che, per il conferimento degli uffici direttivi, il Consiglio delibera su proposte formulate dalla commissione speciale sentito il parere del Ministro di grazia e giustizia.

5) L'articolo 7, del testo proposto dal Guardasigilli, è stato soppresso e, quindi, rimane fermo tutto 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.

Il predetto articolo 17 ha trasformato il Consiglio superiore della magistratura da organo costituzionale in organo amministrativo. Sembra pacifico il principio che la sovranità di un organo esclude la impugnabilità dei suoi atti.

Non si dica che anche lo stesso potere legislativo è sottoposto al sindacato della Corte costituzionale: questo è un sindacato di costituzionalità che è esercitato da un organo co-

stituito con questa specifica finalità e nessuna analogia può essere fatta con il ricorso al Consiglio di Stato per i provvedimenti adottati dal Consiglio superiore della magistratura.

Già una limitazione al potere autonomo del Consiglio è contenuta nella norma per cui i provvedimenti adottati dal Consiglio superiore della magistratura devono giungere alla firma del Capo dello Stato tramite il Ministro. Questo atto che il Ministro è chiamato a compiere rientra nei suoi obblighi o nelle sue facoltà?

Il Ministro Gonella, rispondendo in Senato agli interrogativi che gli vennero posti sulla natura di questo atto di competenza del Ministro, non seppe dare alcun chiarimento; egli si limitò a dire che avendo accettato di emendare il disegno di legge originario, sostituendo alla proposta del Ministro la controfirma del Ministro, si era voluta ribadire la sua responsabilità! Con questa affermazione veniva maggiormente ribadita la non autonomia del Consiglio superiore della magistratura.

Ma quello che appare, della norma in esame, più contrastante con la Costituzione è la parte che consente l'impugnazione davanti organi giurisdizionali dei decreti firmati dal Presidente della Repubblica. Trattandosi di un consenso con potere sovrano e costituzionale e presieduto dallo stesso Presidente della Repubblica, è assurdo ammettere che i suoi provvedimenti possano essere sottoposti al controllo del Consiglio di Stato.

Le stesse osservazioni valgono per l'ultima parte dell'articolo 17 che prevede il ricorso alle sezioni unite della Corte di cassazione per i provvedimenti in materia disciplinare.

6) Gli articoli 8 e 9 del disegno di legge in esame modificano gli articoli 23, 25, 26 e 27, che riguardano la composizione e il sistema elettorale e, nella relazione di maggioranza, a questo solo argomento viene accordato dello spazio perché, purtroppo, è considerato 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 completa 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 tre di diritto, quattordici eletti dai magistrati per categorie e sette 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 sentenza 16-23 dicembre 1963, n. 168, affermò che il sistema delle votazioni dei magistrati per categorie era costituzionalmente legittimo. Superata la questione costituzionale il sistema elettorale viene ugualmente criticato in quanto non sarebbe rappresentativo della magistratura nella sua globalità.

Fra le varie proposte di modifica del sistema, il disegno di legge presentato dal Ministro Reale aveva adottato un sistema di compromesso consistente in due fasi: nella prima fase veniva elettivamente formata una rosa nazionale di 42 candidati designati dalle singole categorie di magistrati (18 di cassazione, 12 di appello, 12 di tribunale); in questa rosa gli elettori avrebbero dovuto scegliere 4 magistrati di cassazione, 3 di appello e 3 di tribunale mentre avrebbero potuto votare per 2 magistrati di cassazione, 1 di appello e 1 di tribunale anche fra magistrati non compresi nella rosa. La Commissione giustizia ha respinto questo sistema di compromesso proposto dal Guardasigilli ed il nuovo testo emendato stabilisce che la elezione dei componenti del Consiglio superiore va fatta soltanto fra i candidati inclusi nella rosa dei nomi scelti delle singole categorie.

È stato, così, riaffermato il principio della distinzione per categoria dei magistrati. Debbo lealmente dire che la adesione del gruppo parlamentare cui appartengo, all'emendamento Breganze che ha modificato il testo governativo, è stato principalmente determinato dalla convinzione che con il testo governativo, così emendato, vengano a cadere le finalità di questa riforma deliberatamente limitata alla modifica del sistema elettorale pur avendo la legge necessità di una completa revisione nella sua struttura. Si sono lasciate insolite questioni fondamentali che interessano la natura, la formazione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e si è posto mano soltanto per delle norme che, se anche riguardano un problema di una certa importanza, non sono certamente le sole e le più importanti.

Non si può fare una riforma solo per aderire a richieste particolari di alcuni magistrati o di una certa associazione di magistrati;

così facendo il Parlamento cederebbe a pressioni e verrebbe meno alla sua funzione.

Sono convinto che se il gruppo della democrazia cristiana rimarrà fermo sulla scelta decisa in Commissione e non cederà ad influenze e pressioni di 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, invece, affrontare e portare a termine una riforma organica, completa.

Per questi motivi, se questo disegno di legge dovesse essere varato, io e il gruppo cui appartengo, sosterremo il testo dell'articolo 27 nella formulazione approvata in 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 già detto, ha escluso che con la votazione per categorie venga violato il principio della parità della rappresentanza di tutti i magistrati in quanto l'articolo 107, terzo comma, 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 pacificazione.

Le funzioni ed 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 cassazione 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 dalla 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 elevata eccezione di incostituzionalità perché lesivo dell'eguaglianza 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 ad 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 ordine gerarchico è un ordine differenziato perché non può essere disconosciuta la 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.

Onorevoli colleghi, questa relazione di minoranza ha 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 snaturando l'organo e le sue funzioni.

ROMEO, *Relatore di minoranza.*