

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

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATORE GUIDI, *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 settembre 1967

ONOREVOLI COLLEGHI! — La ragione della presente relazione non risiede tanto nella necessità di chiarire la posizione del gruppo comunista su una questione centrale dell'ordinamento della giustizia. Essa è nota infatti dalla Costituente ad oggi e prima ancora attraverso le iniziative di Palmiro Togliatti allorché fu Guardasigilli. Del resto le concrete

soluzioni sono illustrate dalla nostra proposta di legge n. 1231. Opportuna invece ci è parsa questa relazione per chiarire ed aiutare ad una riflessione sui precedenti, le ragioni, il significato e le prospettive del capovolgimento spettacolare che si è realizzato in Commissione attraverso la presentazione dell'emendamento Breganze e l'approvazione di esso da

parte dell'intero gruppo della democrazia cristiana, appoggiato dai parlamentari missini. Il gruppo comunista pur avendo presentato un proprio progetto di legge aveva dichiarato di essere disposto a sostenere con il voto le parti del progetto Reale relative alla modifica del sistema elettorale. Erano conosciute le nostre riserve ed anche le nostre critiche di cui non abbiamo fatto mistero, tuttavia, valutando realisticamente le condizioni in cui avveniva la discussione del disegno di legge dichiarammo di voler assecondare, e in tal senso ci comportammo, quelle soluzioni contenute nel disegno di legge Reale che pur segnavano un timido miglioramento del vigente sistema.

Avevamo inoltre proposto, correlativamente prima e durante il dibattito sulle proposte di legge, lo stralcio delle norme elettorali e la loro approvazione in sede legislativa allo scopo di garantire la traduzione in legge di quelle norme entro questa legislatura e tempestivamente prima delle imminenti elezioni dei rappresentanti della magistratura in seno al Consiglio superiore. Decisiva era ed è la scelta sul metodo di approvazione della legge, in considerazione del fatto che siamo agli ultimi mesi di vita della quarta legislatura, per cui la scelta del metodo è anche e soprattutto una scelta di merito: la verifica della volontà effettiva della maggioranza di dare una risposta definitiva sulla sorte della riforma. La risposta fu come è noto negativa da parte della democrazia cristiana e dell'intera maggioranza di centro-sinistra sulla trattazione in sede legislativa e sullo stralcio. Il Governo preannunciò apertamente la sua decisione volta a chiedere la trattazione in Aula. Non sappiamo se tutto ciò fu dovuto a debolezza o ad errore o a motivi che possano andare oltre l'una o l'altro, da parte delle forze che oggi nel centro-sinistra si dolgono per come sono andate le cose. È difficile però non riconoscere che l'arrendevolezza contribuì ad incoraggiare i gruppi della destra democristiana che assunsero l'iniziativa di silurare, attraverso l'emendamento Breganze, anche quella parte modestamente innovativa contenuta nel disegno di legge Reale.

Certo deve essere denunciata senza mezzi termini la responsabilità della democrazia cristiana tutta intera, per aver sostenuto e votato un emendamento che ricalca peggiorando perfino il testo della legge vigente, e 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.

Il salto trasformistico da un tipo di maggioranza ad un altro non poteva essere più clamoroso!

Questa decisa opposizione della democrazia cristiana è documentata del resto dal relatore Mannironi. Il nuovo relatore della maggioranza di centro-destra, che ha approvato l'emendamento Breganze, ha dedicato grande spazio ai pretesi « motivi vari e importanti per cui la maggioranza in Commissione ha respinto il progetto governativo » e, particolarmente, alla critica, persino aspra, rivolta al disegno di legge per quanto attiene alla modifica delle norme elettorali. Ciò che ha tenuto a sostenere apertamente il relatore, a nome della sua maggioranza, è il principio della distinzione per categorie del corpo elettorale dei magistrati, appellandosi persino con notevole disinvoltura, all'articolo 104 della Costituzione. In realtà la semplice lettura di quella norma dà una risposta chiara ed opposta: « gli altri componenti sono eletti per due terzi da *tutti* i magistrati ordinari fra gli appartenenti alle varie categorie e per un terzo dal Parlamento... ». La Costituzione dunque parla di eletti appartenenti alle varie categorie non di elettori distinti per categorie! E come traspare dalla unità logica e persino letterale del testo, ha voluto evidentemente prevedere la unità operativa di ciascuno dei due corpi elettorali (Magistrati e Parlamento), e la eguaglianza dell'efficacia del voto. È questa del resto in ultima analisi la questione centrale di ogni vera riforma, su cui il relatore ha dovuto sorvolare, proprio perché essa costituisce per lui insieme il punto insuperabile ad argomentarsi e lo scopo effettivo dell'emendamento Breganze, la disparità nell'efficacia del voto. Si è ricordato anche nella relazione che i magistrati in cassazione raggiungono il numero di 600, quelli di appello si aggirano sui 750, i magistrati di tribunale con gli uditori investiti di funzioni superano i 4.300.

Dunque, secondo la legge vigente e l'emendamento Breganze, per eleggere un rappresentante al Consiglio superiore bastano al massimo, 100 voti di magistrati della Cassazione, mentre ne occorrono oltre 740 per eleggere un rappresentante dei giudici di merito in seno allo stesso Consiglio. Se poi a tutto questo si aggiunge la considerazione che il predetto articolo 104 della Costituzione prevede che facciano parte di diritto del Consiglio superiore il Primo presidente e il Procuratore generale della cassazione il rapporto apparirà persino più sfavorevole: 10 a 1. Ma basta fermarsi alle prime valutazioni per rilevare l'ini-

quità accecante, e perché si avverta che su questo problema nevralgico dell'esercizio dell'autogoverno della magistratura si aggrediscono dalla legge n. 195 del 1958 e dall'ordinamento Breganze i principi fondamentali della democrazia, del valore della funzione del giudice, e della stessa persona umana.

Cavillosa infatti appare la distinzione fra l'esigenza di perfetta parità del voto e il risultato concreto della manifestazione del voto, legato al sistema elettorale. Del resto contro il voto multiplo o plurimo, quando il corpo elettorale italiano fu chiamato a dare un giudizio, lo dette nel 1953, in modo inequivocabile e indimenticabile.

E quindi contro il sistema feudale del voto plurimo dato da un corpo elettorale smembrato per categorie, ai cui membri si attribuiscono un valore e un peso diverso, che occorre operare attraverso una riforma urgente e preliminare alla intera ristrutturazione dell'ordinamento giudiziario. Si finge tanto oggi di piangere sui contrasti che dividono la maggior parte dei magistrati contro la minoranza. Orbene la causa prima di questi contrasti trae origine proprio dalla sopravvivenza autoritaria e medioevale di un sistema che, operando una grave discriminazione fra i magistrati, contro la Costituzione, che li vuole eguali, determina uno squilibrio di potere nell'esercizio dell'autogoverno, che apre la via ad ogni possibile sopraffazione. Volere viceversa la eguaglianza del voto anche nelle elezioni dei rappresentanti al Consiglio superiore della magistratura significa anche determinare condizioni favorevoli ad un dialogo reso possibile solo da un confronto di opinioni e di scelte fra uguali e dal quale possano sorgere le premesse per il superamento dell'attuale divergenza.

A compimento ormai di tanta parte dei lavori in seno alla Commissione giustizia e di questo primo tratto svolto, dai lavori in commissione sulla riforma del Consiglio superiore si perviene a queste conclusioni generali: il rinvio sistematico della trattazione, l'ostruzionismo della stessa maggioranza, l'opposizione della stessa espressa in modo aperto ai progetti di riforma, sono stati lo strumento usuale per bloccare e impedire l'esame delle grandi questioni della riforma dell'amministrazione della giustizia e più in generale di tutte le riforme fondamentali che sono alla attenzione del Parlamento o che sono richieste dal Paese. Più particolarmente per quanto riguarda i disegni di legge in questione fin dai primi mesi di questa legislatura si oppose una linea di resistenza da parte della

maggioranza comprendosi con la necessità di attendere i pareri del Consiglio superiore della magistratura, pareri che furono volutamente ritardati ad opera di alcuni dei suoi membri apertamente avversari della riforma. Successivamente si pospose l'avvio della discussione sulla riforma del Consiglio superiore a quello sulla riforma del codice di procedura penale, oggi esposto egualmente alla prevedibile sorte dell'insabbiamento. Successivamente quando i progetti di riforma furono posti all'ordine del giorno si iniziò da parte del gruppo della democrazia cristiana una tattica dilatoria attraverso una minuziosa trattazione di particolari insignificanti del disegno di legge, per poi sfociare nel chiaro e brutale voto di opposizione. E dunque indubbio che, a proposito soprattutto della riforma del sistema elettorale, si siano concentrati tutti gli espedienti dilatori per concludersi con il rozzo e spavaldo rifiuto della democrazia cristiana senza usare alcun riguardo nei confronti dei propri alleati di Governo.

Certo hanno giuocato nel favorire il disegno dei gruppi democristiano e missino le incertezze e le debolezze degli alleati di governo della democrazia cristiana insieme alla illusione che dando corda alle loro precedenti e interminabili pretese si potesse poi con la tattica dell'arrendevolezza convincerli o indurli a cedere. Contemporaneamente si è rinunciato ad una lotta aperta contro l'oligarchia della Cassazione, che ha sfidato attraverso l'omaggio di Tavolaro al gerarca Rocco, legislatore del liberticidio, la coscienza antifascista del Paese, abdicando così alla necessità di combattere coerentemente quelle forze che hanno potuto continuare indisturbate ad ostacolare le riforme. Anzi all'apologeta di Alfredo Rocco si era dato, precedentemente, persino l'incarico di presiedere la Commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Nessuno degli alleati ha creduto di ricavare le necessarie e sostanziali conclusioni di fronte al rifiuto del gruppo democristiano di attuare una riforma qualificante sui problemi della magistratura sulla quale erano persino intervenuti autorevoli impegni di un'alta autorità che sollecitava come inammissibile contropartita la magistratura a rinunciare all'inalienabile diritto di sciopero (1).

(1) Vedi lo studio di PAOLO BARILE che afferma a tal proposito: « Debbo dire francamente che il messaggio in esame mi sembra che valichi il potere presidenziale » - In *Magistratura e Capo dello Stato*.

Ci si appaga, oggi, soltanto di generiche assicurazioni sulla richiesta del voto di fiducia sul disegno di legge di cui ancora non è iniziata la trattazione e che ha di fronte la prospettiva di un cammino in Aula che abbiamo ragione di temere incerto e non breve.

Tutto ciò legittima persino il dubbio che i gruppi alleati del centro-sinistra siano sottoposti ad una *vis grata*, doverose eccezioni a parte. Per parte nostra abbiamo indicato sin dall'inizio la necessità di affrontare una riforma, che consideriamo fondamentale e pregiudiziale insieme ad altre come quella del codice di procedura penale. Certo, nell'ambito di un bilancio più generale che abbiamo sopra adombrato non si può fare a meno di estendere la protesta, di fronte al programmato insabbiamento della riforma del codice di procedura penale, che ha richiesto tanto impegno di lavoro alla Commissione giustizia, ma che soprattutto è tanto atteso dalla pubblica opinione in quanto investe problemi decisivi sulla libertà del cittadino. Oggi si comprende anche meglio perché tutto ciò è avvenuto, se si raffronta il testo della Commissione con il disegno di legge Taviani di pubblica sicurezza. I contenuti del progetto di riforma del codice di procedura penale, stesso dalla Commissione giustizia, anche se criticabili, per altri aspetti, contenevano però soluzioni positive per quanto attiene alle questioni sulle libertà personali ed al controllo della magistratura sui provvedimenti restrittivi di quella, soluzioni che contrastano con i fermi preventivi di sette giorni disposti ad arbitrio della polizia secondo il progetto governativo di modifica della legge di pubblica sicurezza e contro le altre norme in esso previste, che consentono perquisizioni domiciliari e personali, anche in tempo di notte da parte della polizia, sulla base del sospetto.

Desideriamo a conclusione dichiarare che di fronte al siluramento in Commissione operato dal gruppo democristiano, di proposte anche modestamente innovative, il gruppo comunista non rinuncia a proseguire la battaglia, anche nei limiti di tempo imposti dalla legislatura. Riteniamo sempre, e a maggior ragione, per l'ulteriore decorso del tempo, che la via più sicura sia ancor oggi quella di richiamare in Commissione i progetti di legge, di operare lo stralcio, e di approvare le norme elettorali in sede legislativa.

Del resto circa il richiamo della legge in Commissione esistono precedenti numerosi (vedi quello relativo all'approvazione della legge 12 febbraio 1966 n. 1078). Per il resto, cioè per quanto concerne l'approvazione in sede legislativa, la stessa sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 1963 riconosce la legittimità costituzionale di tale metodo di approvazione. Il problema dunque è solo di una effettiva volontà politica di approvare la riforma elettorale e, per conseguire lo scopo, di rovesciare gli orientamenti del gruppo di maggioranza del centro-sinistra. Chiediamo quindi non gesti o promesse vaghe che ripeterebbero le esperienze deludenti e persino offensive verso quanti hanno creduto negli impegni passati e aggiungiamo anche che non trascureremo alcuna possibilità, altre strade che si aprano per spingere in avanti, sicuramente, sul cammino dell'approvazione, la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore. Una questione non minore, ma centrale e decisiva per il funzionamento democratico della giustizia di cui tanta parte dei cittadini italiani, attualmente e potenzialmente interessata, chiede un radicale mutamento.

GUIDI, *Relatore di minoranza.*