

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

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(RELATORE **MARTUSCELLI** *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 29 settembre 1967

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il relatore di maggioranza onorevole Mannironi ha esattamente affermato che la rinuncia del sottoscritto all'incarico di relatore era stata determinata dall'approvazione, da parte della maggioranza della Commissione, dell'emendamento Breganze, relativo al sistema di elezione dei mem-

bri magistrati del Consiglio superiore della magistratura. In effetti, considerati i limiti, stabiliti dalla Commissione circa i punti da modificare, della legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura (n. 195 del 24 marzo 1958), e nonostante il mancato accoglimento di nostre proposte su vari punti,

il testo approvato costituisce un miglioramento del sistema vigente e comporta l'eliminazione da esso di alcuni gravi inconvenienti.

Ma l'emendamento Breganze, come già si ebbe modo di affermare, in occasione della sua approvazione, tocca il punto principale della riforma in corso, sopprimendo da esso, come dal disegno di legge governativo scelto quale testo base per la discussione, la parte più qualificante e significativa.

È stato ricordato dallo stesso relatore di maggioranza che il sistema di elezione dei componenti magistrati del Consiglio superiore della magistratura costituisce il problema « più importante » « più controverso » « più urgente » sulla riforma della legge.

Contro il sistema attuale, in base al quale la categoria dei circa 500 magistrati di cassazione elegge 6 membri del Consiglio superiore della magistratura, che si aggiungono ai due membri di diritto (il primo Presidente ed il Procuratore generale della Corte suprema), la categoria dei circa 2000 magistrati di appello elegge 4 membri, ed altrettanti ne elegge la categoria dei magistrati di tribunale, cui appartengono circa 4300 magistrati, si sono dirette le critiche principali di larghi settori dell'opinione pubblica, della maggioranza dei magistrati, di quasi tutte le proposte pendenti dinanzi al Parlamento.

A parte il problema dell'identificazione delle « categorie », menzionate dalla Costituzione, si chiedeva la modifica del numero dei magistrati da eleggere in ciascuna categoria (che si voleva quanto meno paritetico); si chiedeva inoltre che la votazione non avvenisse all'interno delle categorie, per cui i magistrati di cassazione sono eletti soltanto dai magistrati di cassazione, e così quelli di appello e quelli di tribunale, ma che i magistrati da scegliere tra le varie categorie, venissero eletti da tutti i magistrati ordinari; a sostegno di questa tesi si citava l'articolo 104 della Costituzione, per il quale i componenti magistrati del Consiglio superiore « sono eletti da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie », e si rappresentava l'esigenza che ogni membro magistrato del Consiglio superiore fosse espressione di tutta la magistratura e non soltanto di un settore o di una categoria.

Il relatore di maggioranza ha sinteticamente esposto il contenuto delle singole proposte di legge, presentate tutte (quattro alla Camera ed una al Senato) fin dal 1964.

In questa situazione, dopo circa tre anni dalla presentazione delle varie proposte di leg-

ge, ed allo scopo di « contemperare al massimo le contrastanti esigenze », il Ministro di grazia e giustizia presentava il 1° marzo 1967, di concerto con il Ministro del tesoro, una proprio disegno di legge.

Con esso, mantenendosi inalterato il rapporto numerico tra i magistrati da eleggere nelle tre categorie, si modificava nel modo seguente il sistema elettorale: le elezioni si sarebbero svolte in due fasi; nella prima, la categoria dei magistrati della Corte di cassazione avrebbe designato 12 magistrati tra i propri membri, e le categorie dei magistrati di appello e di tribunale avrebbero designato, ciascuna, 8 tra i propri membri; nella seconda fase, tutti i magistrati, senza distinzione di categoria (al fine di « aderire al precetto costituzionale ») avrebbero eletto i 6 magistrati di cassazione, i 4 di corte di appello, ed i 4 di tribunale; ma con questo contemperamento: essi erano obbligati ad eleggere 4 magistrati di cassazione, 3 di appello e 3 di tribunale nella lista nazionale di 28 magistrati costituita nella prima fase, mentre restavano del tutto liberi di votare al di fuori della lista nazionale, e cioè delle rose di nomi formate dalle tre categorie, 2 magistrati di cassazione, 1 d'appello ed 1 di tribunale.

È questa libertà di scelta che l'emendamento Breganze ha soppresso, rendendo cioè bloccate le rose di nomi formate dalle tre categorie.

Il relatore giustifica il voto della maggioranza della Commissione, contrapponendo nettamente la categoria dei magistrati di cassazione a quella dei giudici di merito e particolarmente di tribunale, i quali, ove si dovesse votare liberamente, costituendo una maggioranza schiacciante rispetto alle altre categorie, sarebbero gli arbitri incontrastati di ogni elezione; ed aggiunge che, invece, « di rappresentanza di categoria si può parlare solo se ciascuna di esse è messa in condizione di fare eleggere fra i suoi componenti coloro che democraticamente sono designati dalla stessa categoria, per essere ritenuti i più idonei per rappresentarla ». Ma il nostro profondo dissenso è proprio su questa impostazione, resa palese nella relazione di maggioranza, che cioè si debba tendere alla « rappresentanza » delle categorie; è proprio ciò, a nostro parere, che si deve evitare, e cioè la rappresentanza delle categorie, nel senso che gli eletti derivino la propria investitura esclusivamente (o quasi, per la libertà concessa agli elettori delle altre categorie, di scegliere in una ristretta rosa di nomi) dalla propria ca-

tegoria, della quale soltanto sono espressione, e della quale principalmente possono essere tentati di rappresentare gli interessi, invece che quelli dell'intero ordine giudiziario.

Né la Costituzione parla di « rappresentanza di categoria », prescrivendo soltanto che i membri magistrati sono eletti « da tutti i magistrati tra gli appartenenti alle varie categorie ».

Comunque tra le due opposte tesi — sistema vigente: votazione nell'ambito di ogni categoria ed il sistema opposto: votazione libera da parte di tutti i magistrati « tra gli appartenenti alle tre categorie » — il disegno governativo rappresentava un serio tentativo di mediazione: costituzione da parte della categoria dei magistrati di cassazione (cui esclusivamente si riferisce il disaccordo) di una rosa di 12 nomi; elezione, da parte di tutti i magistrati, di 4 nomi nella rosa, e di 2 anche fuori rosa. La maggioranza della commissione ha respinto il tentativo di mediazione, rendendo « bloccata » la rosa di 12 nomi, e togliendo quindi ai magistrati di appello e di tribunale ogni effettiva libertà di scelta tra i 500 magistrati di cassazione. Non ci sembra valido l'argomento che « l'elettorato dei magistrati è tanto disperso in molti distretti, numerosi circondari e numerosissimi mandamenti, che agli elettori diverrebbe quasi impossibile conoscere gli eleggibili »; questa realtà di sembra che conduca proprio alla soluzione contraria a quella sostenuta dalla maggioranza della Commissione e dal relatore: si obbligano i magistrati di merito a votare solo tra i 12 nomi di magistrati di cassazione predisposti da quella categoria, mentre l'elettore può non conoscere i 12, ma può conoscere altri dei 500 magistrati di cassazione.

Se si vuole cioè che il magistrato di merito conosca i 6 magistrati di cassazione che deve eleggere, (ed è questa conoscenza il presupposto di una elezione consapevole e di un risultato democratico) bisogna proprio lasciarlo libero di scegliere nella più vasta cerchia possibile, anziché nella ristretta e rigida rosa dei 12 nomi.

Il raffronto tra tale limitazione di scelta per i magistrati di merito e la situazione degli elettori nelle elezioni politiche ed amministrative (nei comuni superiori ai 5000 abitanti), i quali, nell'esprimere le proprie preferenze non possono inserire in una lista nomi diversi da quelli dei candidati già prescelti, ci sembra, sommessamente, privo di qualsiasi fondatezza. Nelle elezioni politiche ed amministrative, gli elettori, se non possono vo-

tare per candidati diversi da quelli compresi in una lista, possono però votare per una lista diversa; e possono anzi essi stessi, a certe condizioni, presentare una lista propria.

Ben diversa quindi la libertà degli elettori nelle elezioni politiche ed amministrative, dalla libertà dei giudici di merito nell'elezione dei magistrati di cassazione membri del Consiglio superiore della magistratura! E dire che si tratta di elettori di una particolare qualificazione, siano pure ancora uditori giudiziari investiti di funzioni.

Per quanto riguarda la preoccupazione avanzata dal relatore di maggioranza di non approfondire le divisioni tuttora esistenti tra i magistrati, ed al fine di collocare nella giusta posizione tra le tesi e gli interessi contrastanti il disegno di legge governativo, ed il tentativo di mediazione da esso costituito, ci limiteremo a ricordare che il comitato direttivo centrale dell'organizzazione che riunisce la grande maggioranza dei magistrati italiani, presa visione del disegno, ribadiva all'unanimità la propria istanza « all'elettorato attivo, universale ed in un unico grado senza alcun compromesso sui principi democratici irrinunciabili... ».

Ciò che crediamo comunque di avere dimostrato, in questa breve relazione di minoranza, è che la modifica apportata dall'emendamento Breganze non si riferisce ad un dettaglio tecnico, come sosteneva qualche autorevole e cortese collega della Commissione giustizia della Camera.

Amesso che ve ne fosse stato bisogno, la tesi del carattere tecnico dell'emendamento Breganze, è stata brutalmente smentita dal rappresentante del gruppo del movimento sociale italiano, che votò a favore dell'emendamento stesso. L'onorevole Romeo, presentando, infatti, una sua relazione di minoranza, per dichiararsi contrario ad ogni riforma parziale, e favorevole soltanto ad una riforma completa ed organica del Consiglio superiore della magistratura, ha testualmente dichiarato: « Debbo lealmente dire che l'adesione all'emendamento Breganze... è stata principalmente determinata dalla convinzione che con il testo governativo, così emendato, vengono a cadere le finalità di questa riforma... », in quanto, precisa successivamente lo stesso rappresentante del movimento sociale italiano, « il testo modificato praticamente mantiene il sistema elettorale accolto dal legislatore del 1958... ».

La modifica, in effetti, del disegno governativo in base all'emendamento Breganze, non

può certamente dirsi di carattere tecnico; svuota la riforma, a nostro parere, del suo principale contenuto innovatore su questioni di fondo: la maggiore o minore libertà di scelta dei giudici di merito; l'effettiva rappresentatività da parte di ogni magistrato, eletto componente del Consiglio superiore della magistratura, dell'intero ordine giudiziario e non soltanto della propria categoria; la misura della presenza, nell'organo di autogoverno della magistratura, della volontà e degli interessi della categoria dei magistrati di cassazione, rispetto a quella dei magistrati di merito.

Noi ci auguriamo che la Camera voglia modificare il testo approvato dalla maggioranza della Commissione, sul sistema di elezione dei magistrati del Consiglio superiore, ed approvare il testo del disegno governativo, che costituisce un apprezzabile sforzo di mediazione delle opposte esigenze, e di miglioramento del sistema vigente, nel rendere il Consiglio superiore della magistratura più rappresentativo e più democratico.

MARTUSCELLI, *Relatore di minoranza.*