

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

22.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 3 LUGLIO 1980

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FELISETTI

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, e al decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, sulla costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura (1040)	195
PRESIDENTE	195, 196, 198, 201
CASINI	197
GARGANI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	201
GRANATI CARUSO MARIA TERESA	195, 196
ONORATO	197
RIZZO, <i>Relatore</i>	196, 198, 199, 201
TRANTINO	196, 199, 201

Discussione del disegno di legge: Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, e al decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, sulla costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura (1040).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, e al decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, sulla costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura ».

GRANATI CARUSO MARIA TERESA. Prima che si entri nel merito del provvedimento all'ordine del giorno, desidererei chiedere al presidente come mai il ministro Morlino che — come il presidente stesso aveva annunciato — avrebbe dovuto rendere alla Commissione delle comunicazioni circa la situazione carceraria, non sia presente alla nostra riunione.

La seduta comincia alle 9,20.

ONORATO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

PRESIDENTE. Circa l'ora in cui avrebbe dovuto avere luogo la seduta, per le comunicazioni del Governo sulle carceri credo di essermi sbagliato io, nei colloqui avuti con alcuni colleghi, in quanto, come risulta dalle convocazioni diramate — ed in base alle quali esclusivamente, come è noto ai colleghi, è definito l'ordine del giorno della Commissione — la seduta concernente le comunicazioni sulle carceri è fissata per le ore 10.

GRANATI CARUSO MARIA TERESA. Noi ritenevamo che oggi, prima di assolvere a qualsiasi altro adempimento, il ministro avrebbe riferito sulla situazione nelle carceri. Il gruppo comunista esprime una ferma protesta per il fatto che non si riesce mai ad avere il ministro in Commissione, neppure quando la sua presenza è stata annunciata ufficialmente.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame del provvedimento all'ordine del giorno.

L'onorevole Rizzo ha facoltà di svolgere la relazione.

RIZZO, *Relatore*. Per quel che riguarda la relazione, mi rifaccio a quanto ho avuto modo di dire nel corso dell'esame in sede referente su questo provvedimento.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

TRANTINO. Il mio sarà un intervento molto breve. In premessa, desidero comunque dire che personalmente non riconosco più il mio ruolo perché, deputato di opposizione a tempo pieno, mi trovo in questo momento a dover colmare il vuoto in cui versa la maggioranza, che meraviglia in modo particolare dal momento che il disegno di legge al nostro esame riguarda esigenze molteplici e condivise da più parti. Nonostante ciò, si vede oggi che esso incontra la più totale indifferenza per motivi che restano ambigui ed oscuri.

Sono stato sollecitato da più parti per dare il consenso al trasferimento di questo disegno di legge in sede legislativa e da più parti è stata sottolineata l'importanza del tema: mi meraviglio che un tema tanto importante oggi venga così minimizzato.

È un provvedimento, il nostro, di sicuro momento politico perché vuole disciplinare un organo (il Consiglio superiore della magistratura) che indubbiamente ha bisogno di adeguamento ai tempi ed ha bisogno di essere reso rispondente alle esigenze del paese. Io credo che, a grandi linee, il disegno di legge al nostro esame obbedisca a queste due esigenze, tranne che nell'articolo 5, con riferimento al quale preannuncio che presenterò un emendamento soppressivo.

È ormai una ritualità vieta di questo Parlamento ricorrere ad enfattizzazioni e pleonasmii, anche se non in cerca di originalità, perché mi auguro che i membri del Parlamento non ne abbiano bisogno. Ieri in Aula un giurista sensibile come Rodotà ha presentato un emendamento perché in certe ipotesi non vuole che si parli di imputazione ma di ricorso. Io spero di uscire indenne da questo Parlamento grazie ai poteri della logica: si scopre ora che il ricorso non è mezzo di imputazione. Con l'articolo 5, si cade nella medesima trappola; con questo articolo si vuole che « i componenti del Consiglio superiore della magistratura non possono essere perseguiti per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, e concernenti l'oggetto della discussione ». Credo che l'articolo 598 del codice penale obbedisca già alla *ratio* di questa norma nel momento in cui dispone che « non sono punibili le offese contenute negli scritti presentati o nei discorsi pronunciati dalle parti o dai loro patrocinatori nei provvedimenti dinanzi all'autorità giudiziaria, ovvero dinanzi ad una autorità amministrativa, quando le offese concernono l'oggetto della causa o del ricorso amministrativo »: quindi si va oltre; non si parla di opinioni ma di offese. Se si tratta di opinioni, non hanno motivo di avere salva-

guardia in questo provvedimento; se si tratta di offese, l'articolo 598 del codice penale provvede al caso. Se obbediremo al nostro dovere di legislatori seri credo che potremo accrescere il contributo alla credibilità di un Parlamento che ne ha tanto bisogno, permettetemi di dirlo.

CASINI. Il mio è un intervento soltanto formale; in realtà non dovrei neanche farlo dal momento che non ho molto da aggiungere a quanto a suo tempo è stato detto dal relatore. Per quanto riguarda la democrazia cristiana, infatti, vi è una sostanziale adesione ai principi ispiratori di questo provvedimento e sarebbe pleonastico ripetere ora cose già dette; per questo motivo mi riservo di intervenire in sede di esame dell'articolato, per indicare l'opportunità di alcune modifiche a nostro avviso migliorative.

ONORATO. Da parte del mio gruppo non c'è niente da eccepire circa l'opportunità di questi interventi urgenti a favore della funzionalità del Consiglio superiore della magistratura la quale, proprio nella considerazione dell'importanza del suo ruolo costituzionale, ha per così dire sollecitato le forze di Governo e quelle parlamentari ad un intervento che restituisca un minimo di funzionalità alla attività del Consiglio.

Il primo punto che il disegno di legge in discussione intende affrontare è quello della composizione della sezione disciplinare. Noi concordiamo sul fatto che, data l'importanza di tale sezione, sia necessario in qualche modo garantirne una funzionalità più rapida e più agevole e, quindi, riteniamo che sia importante aumentare il numero dei membri effettivi e quello dei membri supplenti, anche se sul punto del coordinamento tra le due categorie e della sostituzione degli uni agli altri ci riserviamo di presentare degli emendamenti.

Non abbiamo rilievi da fare per quanto riguarda la composizione della commissione speciale referente per il conferimento degli incarichi direttivi.

Riteniamo, altresì, che sia necessaria una modifica del processo disciplinare perché siano garantiti i diritti dell'incolpato, diritti che sono violati qualora il processo duri discrezionalmente, senza limiti di tempo. Siamo favorevoli, pertanto, all'introduzione del sistema della prescrizione o di quello della decadenza; in proposito ci riserviamo di presentare alcuni emendamenti relativi a singoli aspetti dell'istituto della decadenza.

È necessario, inoltre, intervenire per adeguare il trattamento economico dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, anche se è preferibile — ed in questo senso preannunciamo la presentazione di un emendamento — che la misura di questa indennità e del suo adeguamento nel tempo non sia rimessa alla discrezionalità del Consiglio stesso.

Per quanto riguarda l'immunità dei membri del Consiglio superiore della magistratura, per le opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni, riteniamo che essa possa sembrare un privilegio, dal momento che non è prevista dalla Costituzione; sarebbe preferibile stabilire il principio della non punibilità.

Si rende poi necessario un intervento per razionalizzare il tema della sospensione e della decadenza dei membri del Consiglio superiore della magistratura a seguito di procedimenti penali o amministrativi in corso.

Concordiamo, quindi, con lo spirito del disegno di legge, anche se crediamo opportuno qualche ulteriore intervento di razionalizzazione al fine di non discriminare il trattamento tra membri laici e membri togati.

Il provvedimento al nostro esame rappresenta un intervento minimo e tuttavia, proprio perché tale, della massima urgenza. Avremmo preferito che si fosse colta questa occasione per razionalizzare ulteriormente il processo disciplinare, adeguandolo al dettato costituzionale.

È mia opinione — credo condivisa dai colleghi del gruppo comunista — che sarebbe più rispondente a criteri di razionalità un processo disciplinare che vedes-

se un monopolio dell'azione disciplinare in capo al ministro, unico responsabile davanti al Parlamento, anziché un potere che fa capo sia al ministro che al procuratore generale della Cassazione; in primo luogo perché la Costituzione non prevede quest'ultima forma e poi perché questo implica delle distorsioni nei sistemi di controllo: un ministro di grazia e giustizia può farsi schermo dell'azione disciplinare promossa dal procuratore generale, proprio per sfuggire al controllo di responsabilità politica che il Parlamento ha facoltà di esercitare verso di lui in ordine ai suoi poteri disciplinari.

Sono un magistrato in aspettativa e devo dire che l'attivazione del controllo disciplinare è troppo scarsa: non si sa a chi importa questa carenza. Le carenze, le omissioni e le distorsioni nell'esercizio dell'azione disciplinare avrebbero richiesto una iniziativa legislativa specifica; non abbiamo presentato emendamenti in tal senso perché ci rendiamo conto che il problema non è maturo nella coscienza e nell'opinione pubblica della maggioranza, e richiede una sede più appropriata che questa offerta dall'occasione della « miniriforma » in esame.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

RIZZO, Relatore. È con piacere che rilevo da parte di tutti i gruppi un consenso sulla necessità di approvare con la massima sollecitudine il disegno di legge al nostro esame, da tutti riconosciuto corrispondente alle esigenze obiettive di funzionalità del Consiglio superiore della magistratura e della sezione disciplinare in particolare:

Il consenso di massima che viene dato al disegno di legge non esclude che, su singoli punti dell'articolato, sia opportuna la presentazione di emendamenti in linea con i suggerimenti che sono venuti dallo stesso Consiglio superiore della magistratura.

Per quanto riguarda la composizione della sezione disciplinare, si propone di aumentare il numero dei membri supplenti

che, nel testo del disegno di legge, sono indicati nel numero di cinque, con lo aumento dei membri supplenti eletti dal Parlamento da uno a due, affinché la sezione disciplinare possa corrispondere meglio alle esigenze di funzionalità dell'organo stesso, perché un componente effettivo e l'unico membro supplente, potrebbero essere contemporaneamente impediti e per dare una maggiore rappresentatività politica all'organo disciplinare.

È opportuno, poi, incidere sul sistema di elezione.

Ho predisposto un emendamento allo articolo 1, in base al quale si prevede l'elezione dei due componenti supplenti eletti dal Parlamento, e che sia indicato il componente effettivo che ciascuno di essi è chiamato a sostituire; ciò per evitare che ci si debba affidare al caso, o al sorteggio, o all'anzianità dei componenti supplenti. È opportuno che vi sia questo diretto aggancio tra componenti effettivi, eletti dal Parlamento, e componenti supplenti della stessa categoria chiamati a sostituire i primi, anche per meglio realizzare la precostituzione del giudice, così come voluta dalla nostra Carta costituzionale.

Un altro mio emendamento si riferisce al secondo comma dell'articolo 2, laddove si prevede che il vicepresidente del Consiglio superiore sia sostituito, quando non possa o voglia presiedere la sezione disciplinare (e sempre che il presidente del Consiglio superiore — cioè il Presidente della Repubblica — non intenda avvalersi della facoltà di presiedere la sezione stessa), dal componente effettivo eletto dal Parlamento che, nell'elezione per le nomine alla sezione disciplinare, abbia riportato il maggior numero di voti o, in caso di parità di voti, dal più anziano per età. Dà invece maggiore garanzia la previsione che la sostituzione avvenga con un componente effettivo che a ciò sia stato designato, in occasione dell'elezione prevista dall'articolo 4, in modo che, qualora la sezione disciplinare non sia presieduta né dal Presidente della Repubblica né dal vicepresidente del Consiglio superiore, la scelta tra i due componenti effet-

tivi non sia affidata al caso, o alla mera anzianità, o al numero dei voti riportati dagli eletti.

Per quanto riguarda l'articolo 3, tutti i gruppi concordano sull'opportunità di lasciarne invariata la formulazione.

Un altro emendamento che intendo inserire nel contesto dell'articolato prevede che la durata dell'incarico presso la sezione disciplinare sia limitata a due anni, affinché non si proceda con l'attuale sistema in base al quale la sezione disciplinare, una volta nominata, dura in carica per tutto il quadriennio di durata del Consiglio superiore della magistratura.

Una durata biennale pare più idonea sia per dare la possibilità di un apporto di altri componenti alla giurisprudenza della sezione disciplinare, sia per evitare che i componenti la sezione siano eccessivamente oberati di lavoro per quattro anni, facendo parte e del Consiglio e della sezione disciplinare. Invece di far pesare per tutto il quadriennio l'attività della sezione sempre sulle stesse persone, verrebbe realizzata la possibilità che nella sezione disciplinare si verifichi una alternanza, per cui, dopo due anni, siano nominati presso di essa altri componenti il Consiglio superiore.

Ho ascoltato le dichiarazioni e le riserve espresse dall'onorevole Trantino a proposito dell'articolo 5, e desidero farli notare che l'articolo 32-bis, da inserire nella legge n. 195 del 1958, risponde ad un'esigenza reale. In seno al Consiglio superiore si verifica spesso una valutazione di magistrati, in occasione delle nomine alle qualifiche superiori, dei trasferimenti, dei conferimenti di incarichi direttivi o delle inchieste che si fanno in base all'articolo 2 della legge sulle garanzie. Accade, in tali circostanze, che si formulino inevitabilmente giudizi, valutazioni ed apprezzamenti anche negativi da parte dei singoli componenti sul magistrato oggetto della discussione: apprezzamenti che, in concreto, possono costituire offesa al decoro e all'onore del magistrato stesso, con la conseguente preoccupazione — più che giustificata — da parte dei componenti il Consiglio superiore

di poter essere denunciati per diffamazione.

È per questo che si è avvertita l'esigenza di una norma che escluda la responsabilità penale per le opinioni espresse dai componenti del Consiglio nell'esercizio delle loro funzioni. Sono comunque d'accordo con l'onorevole Onorato nel ritenere che, forse, sarebbe più opportuno prevedere, anziché una forma di immunità (come per i componenti il Parlamento o i consigli regionali) una causa di non punibilità.

TRANTINO. Ma non basterebbe il richiamo all'articolo 598 del codice penale?

RIZZO, *Relatore*. Non credo perché potrebbero sorgere questioni interpretative, sull'ambito di applicazione di quest'articolo; se invece viene precisato che i singoli componenti, il Consiglio superiore non sono punibili per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, evitiamo l'eventualità che si inizi un procedimento penale, e diamo la possibilità ai membri del Consiglio superiore di manifestare liberamente le loro valutazioni, allorché sono chiamati ad esprimere un giudizio su un magistrato, e quindi a dover necessariamente fare apprezzamenti sulle capacità e sulla moralità del medesimo.

Proporrei comunque di eliminare la ultima frase dell'articolo 32-bis: « e concernenti l'oggetto della discussione », trattandosi di una precisazione che a me sembra inutile e che potrebbe far sorgere dubbi interpretativi; ci si potrebbe cioè domandare, di volta in volta, se una certa opinione è stata espressa con riferimento ad un argomento già oggetto di discussione, perché inserito all'ordine del giorno, o no. Basterebbe stabilire la non punibilità per le opinioni manifestate dal componente del Consiglio nell'esercizio delle proprie funzioni, le quali si esplicano ovviamente nel corso delle sedute del Consiglio superiore della magistratura.

Ritengo che sia anche opportuno emendare l'articolo 6 del disegno di legge, e cioè il nuovo articolo 37 della legge numero 195 del 1958. Esso prevede che i

magistrati componenti il Consiglio superiore siano sospesi di diritto dalla carica se sottoposti a procedimento penale. Ora, con riferimento a questa ipotesi di sospensione, sarebbe opportuno stabilire anzitutto una parità di trattamento tra componenti magistrati e laici, mentre non sembra sia il caso di prevedere una sospensione come automatica conseguenza dell'inizio del procedimento penale. In base all'esperienza, sappiamo che è ben possibile che un cittadino si trovi sottoposto a procedimento penale sulla base di una scelta discrezionale, discutibile ed a volte anche erronea, di un singolo magistrato, ad esempio di un pretore. Per meglio garantire i componenti il Consiglio superiore, è dunque opportuno prevedere qualche ulteriore condizione, necessaria per poter procedere alla sospensione dall'incarico: che, ad esempio, il componente sia stato arrestato, e l'arresto sia stato convalidato dall'autorità giudiziaria, ovvero che sia stato emesso un ordine o un mandato di cattura o, quanto meno, che nei suoi confronti sia stata già emessa un'ordinanza di rinvio a giudizio, la quale ha una sua funzione di garanzia e di controllo. Infatti, se dopo lo inizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero, il giudice istruttore, dispone il rinvio a giudizio, c'è da credere che l'azione penale avviata dal pubblico ministero abbia una sua fondatezza.

Diamo quindi maggiori garanzie ai componenti del Consiglio superiore della magistratura. Per quanto riguarda la decadenza, sono favorevole al mantenimento del testo originario dell'articolo 6.

Una modifica sembra invece opportuna in ordine all'indennità prevista per i componenti del Consiglio superiore; sono d'accordo con il collega Onorato nel ritenere che non è il caso di demandare al Consiglio stesso, in sede di regolamento di amministrazione e di contabilità, il compito di precisare l'entità dell'indennità per seduta ed il numero delle sedute che si possono effettuare giornalmente.

Forse è opportuno, come già si fece con la legge del 1958, che sia la legge stessa a precisare e l'indennità e il nume-

ro delle sedute giornaliere ed a me pare che una indennità congrua sia quella di 20 mila lire per ogni seduta.

Non ripeto quanto ha già detto lo onorevole Onorato in merito all'articolo 10; mi limito solo ad osservare che i rilievi formulati tengono conto di una esigenza avvertita dagli stessi membri del Consiglio. In pratica, si chiede che vengano fissati termini chiari entro i quali debbano effettuarsi l'inizio dell'azione disciplinare ed il giudizio della sezione disciplinare. Comunque. Anche su questo punto verranno presentati alcuni emendamenti.

Vi sono poi alcuni aspetti riguardanti la costituzione ed il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura che il disegno di legge in discussione non prende in alcuna considerazione e che meritano, invece, un attento esame e impongono emendamenti.

Innanzitutto, sembra opportuna in materia di collocamento fuori ruolo, una parità di trattamento fra i componenti magistrati e quelli eletti dal Parlamento, nel senso che il Consiglio superiore possa deliberare che i componenti magistrati siano collocati, con il loro consenso, fuori del ruolo organico della magistratura e che un tale provvedimento possa essere adottato anche per i componenti eletti dal Parlamento.

Per quanto riguarda i professori di università, affinché però possano continuare a svolgere le proprie funzioni accademiche e didattiche nelle università alle quali appartengono è opportuno che il Consiglio superiore, solo con il consenso degli interessati, possa chiedere al ministro della pubblica istruzione il loro collocamento fuori del ruolo organico, per tutta la durata dell'incarico.

Un altro emendamento che si propone concerne l'indennità prevista a favore dei componenti del Consiglio eletti dal Parlamento, e da corrispondere al termine dell'incarico. Nella legge 3 maggio 1971, n. 312, tale indennità è stata fissata in lire 5 milioni, somma che oggi, in conseguenza della svalutazione della moneta, è diventata estremamente esigua e non più cor-

rispondente all'esigenza di venire incontro al componente del Consiglio nel momento in cui, dopo un'assenza di quattro anni, riprende l'attività professionale.

Si rende, pertanto, opportuno l'aumento di tale somma, e si propone, per essere in linea con una precisa proposta in merito del Consiglio superiore della magistratura, che essa sia portata a 15 milioni di lire.

Questi che ho brevemente illustrato sono gli emendamenti che intendo presentare e che spero la Commissione approvi, soprattutto in considerazione del fatto che essi vengono incontro a reali esigenze dei membri del Consiglio superiore della magistratura che si ripercuotono sulla funzionalità dell'organo.

TRANTINO. Il relatore ha detto che i professori incaricati presso il Consiglio superiore della magistratura possono continuare ad adempiere la loro funzione di docenti: non comprendo come sia possibile mantenere la doppia funzione, atteso che sono retribuite sia l'attività di docente, sia quella di membro del Consiglio superiore della magistratura.

In altri termini, non sarebbe più opportuno, oltre che più corretto da un punto di vista giuridico, accedere alla carica di membro del Consiglio, ponendosi, però, in aspettativa rispetto all'incarico di professore, così come avviene per i magistrati che si allontanano dall'attività giudiziaria?

RIZZO, *Relatore*. Allo stato della legislazione, per i professori universitari, non è previsto il collocamento fuori ruolo; per quel che riguarda i magistrati, la possibilità è prevista, anche se ad essa si è fatto ricorso solo in rari casi. E ciò perché il collocamento fuori ruolo ha come conseguenza per il magistrato la perdita della sede, per cui quando riprende la sua attività professionale può non trovare posto nella sede di provenienza.

Per quel che riguarda i professori, non mi pare opportuno prevedere un collocamento fuori ruolo obbligatorio: in tal caso, infatti, si potrebbe verificare che professori universitari di valore (e per il

Consiglio superiore della magistratura v'è tutto l'interesse che ve ne siano tra i suoi membri) per non dover rinunciare alla cattedra, rifiutino di entrare nel Consiglio.

Per questi motivi ritengo che sia opportuno prevedere in ogni caso il consenso dell'interessato per il collocamento fuori ruolo. D'altra parte, se una persona con doppio incarico può svolgere bene entrambe le attività, non vedo perché si debba escludere la possibilità che il componente del Consiglio continui a svolgere l'attività accademica, se ritiene di poterlo fare nel migliore dei modi, senza incidere negativamente sulla attività del Consiglio superiore.

TRANTINO. La spiegazione fornita dal relatore mi ha soddisfatto pienamente.

GARGANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi sembra di poter affermare che i colleghi intervenuti al dibattito abbiano posto benissimo in luce i punti salienti del provvedimento all'esame della Commissione: per questo motivo non ritengo di dover spendere molte parole e mi rifaccio alla relazione scritta che accompagna il disegno di legge.

Dico subito che, in linea di massima, il Governo concorda con gli emendamenti preannunciati dal relatore: dal momento che in ogni caso non concluderemmo l'esame del provvedimento nella giornata di oggi, propongo alla Commissione di rinviare la discussione ad altra seduta, al fine di avere il tempo necessario per valutare tutti gli emendamenti preannunciati, soprattutto per verificare se qualcuno di essi miri a dare un quadro diverso del dispositivo previsto dal disegno di legge.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di rinviare il seguito della discussione ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 10,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA
