

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

## 421<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 8 APRILE 1975

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente SPAGNOLLI,  
indi del Vice Presidente SPATARO

#### INDICE

##### AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO

Deferimento di domanda all'esame della  
Giunta delle elezioni e delle immunità par-  
lamentari . . . . . Pag. 19928

CONGEDI . . . . . 19927

##### DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione . . . . . 19927

Approvazione da parte di Commissioni per-  
manenti . . . . . 19928

Deferimento a Commissioni permanenti in  
sede deliberante . . . . . 19927

Deferimento a Commissioni permanenti in  
sede referente . . . . . 19927

##### Approvazione della richiesta di dichiarazione d'urgenza:

« Modifiche alla legge 4 novembre 1965,  
n. 1213, concernente provvedimenti a fa-  
vore della cinematografia » (2025):

PRESIDENTE . . . . . 19928

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la  
grazia e giustizia* . . . . . Pag. 19928

##### Discussione:

« Riforma del sistema elettorale per il Con-  
siglio superiore della Magistratura » (1543),  
d'iniziativa dei senatori Viviani e Coppola:

PRESIDENTE . . . . . 19937

BROSIO . . . . . 19946

COPPOLA . . . . . 19943

\* DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la  
grazia e giustizia* . . . . . 19928

ENDRICH . . . . . 19929

MARIANI . . . . . 19941

PETRELLA . . . . . 19937

VIVIANI . . . . . 19933

N. B. — L'asterisco indica che il testo del di-  
scorso non è stato restituito corretto dall'oratore.



## Presidenza del Presidente SPAGNOLLI

**P R E S I D E N T E .** La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

**V E N A N Z E T T I ,** Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 3 aprile.

**P R E S I D E N T E .** Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Nel corso della seduta potranno essere effettuate votazioni mediante procedimento elettronico.

### Congedi

**P R E S I D E N T E .** Ha chiesto congedo per giorni 5 il senatore Albarello.

### Annunzio di presentazione di disegni di legge

**P R E S I D E N T E .** Sono stati presentati i seguenti disegni di legge d'iniziativa dei senatori:

**DE MATTEIS, CATELLANI, SIGNORI, MAROTTA e CUCINELLI.** — « Modifica dell'articolo 7 del regio decreto 11 febbraio 1929, n. 274, sull'ordinamento della professione di geometra » (2028);

**AGRIMI, REBECCHINI, DAL CANTON Maria Pia, COSTA e DE CAROLIS.** — « Norme per l'applicazione del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, convertito nella legge 14 agosto 1974, n. 355, ai magistrati dell'ordine giudiziario e amministrativo e al personale dell'Amministrazione della giustizia » (2029).

### Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede deliberante

**P R E S I D E N T E .** I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

*alla 1ª Commissione permanente* (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

« Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi » (1873-B), previ pareri della 2ª, della 4ª e della 10ª Commissione;

*alla 8ª Commissione permanente* (Lavori pubblici, comunicazioni):

« Proroga degli stanziamenti previsti dall'articolo 1 della legge 13 ottobre 1969, n. 750, concernente i lavori di consolidamento della torre pendente di Pisa » (2006), previo parere della 5ª Commissione.

### Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede referente

**P R E S I D E N T E .** I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

*alla 2ª Commissione permanente* (Giustizia):

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE.** — **NENZIONI ed altri.** — « Concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti degli appartenenti ai corpi militari per i reati commessi in servizio per l'uso delle armi. Attri-

buzione di competenza al Tribunale militare » (1996), previ pareri della 1ª e della 4ª Commissione;

*alla 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità):*

CAVEZZALI ed altri. — « Norme concernenti la gestione in via provvisoria di farmacie » (1998), previo parere della 1ª Commissione.

#### **Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti**

P R E S I D E N T E . Nelle sedute del 3 aprile 1975, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

*7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):*

VALITUTTI. — « Cumulabilità dei premi di incoraggiamento conferiti da enti e privati con le provvidenze indicate nell'articolo 1 della legge 14 febbraio 1963, n. 80, a favore di studenti meritevoli » (1585);

*11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):*

« Aumento della misura degli assegni familiari » (1980), con l'approvazione di detto disegno di legge resta assorbito il disegno di legge: NENCIONI ed altri. — « Norme per l'aumento degli assegni familiari » (1994).

#### **Annunzio di deferimento all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di domanda di autorizzazione a procedere in giudizio**

P R E S I D E N T E . La domanda di autorizzazione a procedere in giudizio annunciata nella seduta del 12 marzo 1975 — (Documento IV, n. 136) — è stata deferita all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

#### **Approvazione della richiesta di dichiarazione d'urgenza per il disegno di legge:**

« **Modifiche alla legge 4 novembre 1965, n. 1213, concernente provvedimenti a favore della cinematografia** » (2025)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione, ai sensi dell'articolo 77, primo comma, del Regolamento, della richiesta di dichiarazione d'urgenza per il disegno di legge: « Modifiche alla legge 4 novembre 1965, n. 1213, concernente provvedimenti a favore della cinematografia ».

Non essendovi osservazioni, la richiesta di dichiarazione di urgenza, avanzata dal ministro Sarti in data 3 aprile, si intende accolta.

D E L L ' A N D R O , *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il Governo ringrazia per l'accettazione dell'urgenza.

#### **Discussione del disegno di legge:**

« **Riforma del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura** » (1543), d'iniziativa dei senatori Viviani e Coppola

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Riforma del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura », d'iniziativa dei senatori Viviani e Coppola.

D E L L ' A N D R O , *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

\* D E L L ' A N D R O , *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ho chiesto la parola per una precisazione ed un richiamo sulla discussione generale.

Vorrei, infatti, permettermi di invitare gli onorevoli senatori ad una particolare riflessione relativa al carattere della rappresenta-

tività prevista nel disegno di legge ora in discussione.

La Costituzione della Repubblica vigente prevede la distinzione dei magistrati per funzioni e non per gradi o qualità. La legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura, ribadendo quel principio, sottolinea, almeno implicitamente, la rappresentatività delle funzioni. Il presente disegno di legge, invece, soprattutto all'articolo 3, attribuisce la rappresentanza non alle funzioni effettivamente esercitate, ma alle categorie come tali o alle qualità acquisite, idoneità alla funzione o al grado.

Desideravo, a nome del Governo, richiamare l'attenzione degli onorevoli senatori su questo punto perchè nella discussione generale si tenesse particolarmente conto dei principi ai quali ho accennato in ordine alla rappresentatività delle funzioni effettivamente esercitate. So che quest'argomento è stato discusso in Commissione, però non mi pare inopportuno un richiamo ad un approfondimento proprio in questa sede di discussione generale; ovviamente mi riservo, alla fine della chiusura della discussione generale, di dichiarare qualcosa in relazione, appunto, all'articolo 3. Con l'occasione devo porre al corrente l'Assemblea che è pervenuto al Governo il parere del Consiglio superiore della magistratura su questo disegno di legge. Questo parere, ampiamente motivato, acuto, profondo, tratta di temi relativi, per esempio, ai rapporti fra Consiglio superiore della magistratura e Ministro di grazia e giustizia, ai rapporti tra Consiglio superiore della magistratura e Governo, temi interessantissimi, sui quali dovrà essere portata l'attenzione del Parlamento e che possono tuttavia essere affrontati nel momento opportuno: pertanto il Governo ritiene di non richiedere l'allargamento di questo disegno di legge anche alla soluzione dei temi indicati nel precitato parere, ma ritiene che ci si debba fermare a discutere la materia oggetto del presente disegno di legge. Grazie.

**P R E S I D E N T E .** Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Endrich. Ne ha facoltà.

**E N D R I C H .** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio intervento sarà relativamente breve perchè la materia della discussione è limitata, direi troppo limitata. Il Consiglio superiore della magistratura esiste dal 1958, cioè da 17 anni e in questi 17 anni ha svolto un'attività sempre più deludente. È strano che i disegni di legge che si sono susseguiti — e sono numerosi — mirino soltanto ad una modifica del sistema elettorale, quasi che tale microriforma possa essere un toccasana per i molti guai che affliggono l'istituto, guai che sono molteplici e profondi. Il guaio principale consiste nell'incapacità dell'istituto di svolgere quella che dovrebbe essere l'attività precipua, vale a dire l'esercizio di una vigilanza sull'operato dei magistrati, vigilanza che non dovrebbe interferire, toccare, incidere, menomare la sovrana indipendenza, l'autonomia, la libertà di decisione e di giudizio, ma dovrebbe mirare a stroncare con la massima energia i molti inconvenienti, i molti abusi che sono deplorati innanzitutto dallo stesso ordine giudiziario, abusi che vanno da un certo narcisismo di alcuni magistrati inquirenti alle frequenti violazioni dell'obbligo del segreto istruttorio, ad una certa avventatezza, ad una certa mancanza di ponderazione e, nei casi più gravi, alla mancanza di serena obiettività.

Capisco bene che la colpa degli inconvenienti non è tutta dell'istituto, ma in gran parte del clima partitico che si è instaurato in seno alla magistratura e che trova riflesso anche nell'organo supremo. A questo punto devo dire che condivido le preoccupazioni e le istanze che sono state formulate in seno alla Commissione — come rilevo dalla lettura del relativo verbale — dal senatore Agrimi, il quale si è domandato se non sia giunto il momento di tradurre in legge l'articolo 98 della Costituzione che dà la possibilità di limitare il diritto dei magistrati di iscriversi a partiti politici. Naturalmente non basterebbe vietare l'iscrizione ai partiti politici; bisognerebbe impedire che svolgano effettivamente attività politica e militino in formazioni politiche. Certo non si può impedire che il magistrato abbia le sue convinzioni politiche ed i suoi orientamenti e sarebbe assurdo che egli, persona colta ed intelligente,

dovesse disinteressarsi dei grandi problemi della vita collettiva. Ma quello che si può e si deve esigere è che, nell'esercizio della sua funzione, il magistrato sia veramente *super partes*, sia equidistante dalle varie ideologie, dia prova concreta d'obiettività e d'imparzialità.

Per la verità la stragrande maggioranza dei magistrati obbedisce solamente alla voce del dovere e della coscienza; purtroppo ci sono le eccezioni e d'altronde bisogna anche tenere conto di quello che pensa la pubblica opinione. A questo proposito voglio citare un brano della presentazione, fatta da un giornalista, degli atti di un convegno svoltosi anni or sono a Firenze ed avente per oggetto la crisi della giustizia in Italia. Si tratta di un giornalista d'alto livello, di Enrico Mattei, che si è espresso in questi termini: « Una volta non mi era mai capitato di varcare la soglia di un tribunale con la preoccupazione di sapere quale era l'opinione politica del magistrato che avrebbe dovuto giudicarmi. Non mi era mai passato per l'anticamera del cervello di domandarmi se quel magistrato concordasse con le idee del mio giornale, con le idee manifestate da me, o fosse di idee contrarie. Una simile curiosità non mi aveva mai sfiorato l'anticamera del cervello. In tempi più recenti, a Roma e anche a Firenze, il mio stato d'animo è stato ben diverso. Nel varcare la soglia del tribunale, la prima cosa che ho cercato di capire e sapere era di quale orientamento politico fosse il magistrato che avrebbe dovuto giudicarmi ». Questo stato d'animo è molto diffuso e non giova certamente al prestigio dell'ordine giudiziario.

Un altro grosso problema è quello della scelta dei magistrati e dell'assegnazione dei posti, problema che è diventato sempre più difficile quanto più le varie leggi, da quella Breganze del 1966 a quella Gonella del 1973, hanno reso facile la carriera giudiziaria, che una volta richiedeva studio, sacrificio, severa e rigorosa preparazione.

È stato abolito l'esame di aggiunto giudiziario; sappiamo che dopo 7 anni di permanenza tra i magistrati di appello si diventa automaticamente magistrati di Cassazione. Insomma, *todos caballeros*.

So bene — lo ha ricordato poco fa l'onorevole Sottosegretario — che i magistrati si distinguono solamente per la funzione; lo dice, se non erro, l'articolo 107 della Carta costituzionale. Non ci sono differenze di grado, non ci sono superiori ed inferiori, e questo è bene. Devo però dire che fa un certo effetto vedere che una pretura periferica, sperduta, è retta da un magistrato di Cassazione, il quale ha trovato ivi la sua sinecura, e nello stesso tempo vedere che il tribunale del circondario, in cui si trova quella pretura, è retto, sia pure provvisoriamente, da un giovane presidente facente funzioni ed è integrato — poniamo — da un pretorino fresco fresco. Può accadere che il tribunale così costituito riformi burbanzosamente le sentenze emanate dal magistrato di Cassazione.

Tutto ciò sconcerta, disorienta l'opinione pubblica.

Ma la cosa più grave, il peggio è che tra i *caballeros* ci sono anche elementi che si sarebbero dovuti eliminare perchè inetti, perchè malati, perchè affetti da tare psichiche, perchè non hanno la dote fondamentale che deve avere il magistrato, cioè l'equilibrio. Anzichè essere eliminati, sono stati promossi! Il livellamento piatto di tutte le capacità, di tutti i valori, voluto dal nuovo sistema di progressione, rende sempre più difficili la scelta dei magistrati e l'assegnazione dei posti.

Questi sono alcuni dei problemi di fondo, dei problemi veri e seri della magistratura. Temo che la microriforma che stiamo esaminando serva a ben poco; comunque, se qualche miglioramento — pur tenue — deve portare, noi non siamo contrari.

Desidero ora esprimere il mio pensiero su alcune delle disposizioni del disegno di legge Viviani e Coppola, manifestando di volta in volta il mio consenso o il mio dissenso.

Dico subito che per i punti sui quali non sono consenziente non ho presentato nè intendendo presentare emendamenti perchè so quale scarsa fortuna abbiano gli emendamenti presentati in Aula da questa parte politica.

Sono d'accordo circa l'opportunità della sostituzione del sistema elettorale proporzionale al sistema elettorale maggioritario.

Osservo però che bisognerebbe essere coerenti: se proporzionale è la rappresentanza dei magistrati, proporzionale deve essere anche la rappresentanza laica, politica. È sommaramente ingiusto che nel Consiglio superiore della magistratura non siano rappresentate tutte le opposizioni. È un'ingiustizia e una sopraffazione.

Sono d'accordo circa l'opportunità d'aumentare il numero dei componenti del Consiglio superiore. Il lavoro diventa sempre più gravoso ed è necessario ripartirlo tra un certo numero di Commissioni referenti. Esse sono previste dall'articolo 2 della legge 195 del 1958. È appena il caso di soggiungere che, anche in analogia con quanto ha statuito la Corte costituzionale circa le sezioni in cui si articola il Consiglio superiore, nelle Commissioni devono essere rappresentati gli eletti dal Parlamento e le varie categorie di magistrati che concorrono alla formazione dell'organismo stesso.

Non sono d'accordo circa la riduzione dell'aliquota dei magistrati di Cassazione, che sono attualmente sei su quattordici e, secondo il disegno di legge, diventano otto su venti: c'è una flessione, anche se leggera. La disposizione non concorda con le premesse. Tanto nella relazione dei senatori Viviani e Coppola quanto nella relazione del senatore Gatto si legge che il numero dei magistrati di Cassazione è in continuo aumento; orbene se l'aumento è continuo e straripante non si vede perchè si debba ridurre la rappresentanza proporzionale dei magistrati di Cassazione.

Quarto rilievo. Nella legge n. 195 del 1958 era detto che non partecipano alle elezioni gli uditori; la norma non era giusta perchè anche gli uditori fanno parte dell'ordine giudiziario. Tale norma è stata modificata con la legge del 1967, nel senso che « non partecipano alle elezioni gli uditori non investiti di funzioni giurisdizionali ». Mi sembra che ciò sia giusto, non mi pare opportuno che gli ultimi arrivati — i quali non svolgono attività giudiziaria, non hanno esperienza di vita giudiziaria, non ne conoscono i problemi, le difficoltà, le esigenze — partecipino all'elezione dei componenti dell'organo supremo della magistratura. Nel disegno di legge questa

norma è scomparsa; ritengo che sarebbe opportuno ripristinarla.

Mi sembra invece meritevole d'approvazione il quinto comma del nuovo articolo 23 che è formulato nel modo seguente: « Non sono eleggibili al Consiglio superiore i magistrati che al momento della convocazione delle elezioni non esercitino funzioni giudiziarie ». Si tratta di magistrati quasi tutti distaccati presso uffici di Roma, tanto è vero che il nono comma del nuovo testo dell'articolo 26 prevede che votino a Roma. Domando piuttosto se non sarebbe più opportuno parlare, anzichè di non eleggibilità, di incompatibilità.

Voglio infine soffermarmi sulla soppressione, che approvo, dell'articolo 5 del disegno di legge, articolo 5 che recava un comma aggiuntivo all'articolo 29 della legge del 1958, concepito in questi termini: « Le deliberazioni del Consiglio superiore non sono soggette all'impugnazione prevista dal secondo comma dell'articolo 17 ». Voglio soffermarmi su questo punto per parecchie ragioni: anzitutto per esprimere il nostro plauso alla Commissione, che ha soppresso l'articolo; per sottolineare l'attività meritoria svolta in Commissione dal senatore Mariani, al quale si deve l'iniziativa della soppressione dell'articolo 5; ed infine perchè mi sembra opportuno che i nostri argomenti, le nostre considerazioni, il nostro punto di vista vengano conosciuti dall'altro ramo del Parlamento al quale andrà il disegno di legge quando l'avremo approvato. Non vorrei che l'articolo 5, dopo essere stato soppresso, dovesse riemergere.

Devo dire che la relazione dei senatori Viviani e Coppola su questo punto mi sembra un po' incerta perchè non si capisce se si voglia sostenere che in materia di operazioni elettorali, di cui all'articolo 29 della legge del 1958, non è dato mai ricorso giurisdizionale o si voglia invece sostenere che competente a decidere in materia non è il giudice amministrativo. A questa seconda ipotesi farebbe pensare il fatto che nella relazione dei senatori Viviani e Coppola si legge la frase seguente: «...l'impugnazione innanzi al Consiglio di Stato appare predisposta, nel sistema generale, solo a tutela dei diritti dei magistrati per quanto attiene specificamente al loro

rapporto di impiego». Si tratterebbe cioè di giurisdizione esclusiva in materia di pubblico impiego.

In verità, il secondo comma dell'articolo 17 della legge del 1958 parla di ricorso al Consiglio di Stato contro i provvedimenti di cui alla prima parte dell'articolo stesso; provvedimenti che, in conformità alle deliberazioni del Consiglio superiore, sono adottati con decreto o del Capo dello Stato o, a seconda dei casi, del Ministro di grazia e giustizia. Ma il Consiglio di Stato ha detto anzitutto che il Consiglio superiore della magistratura svolge attività amministrativa, ivi compresa l'attività disciplinare, giacchè, secondo la prevalente dottrina, anche l'attività disciplinare è attività amministrativa. D'altronde, in materia, l'articolo 17, ultima parte, detta una particolare disciplina, cioè prevede un ricorso atipico alle sezioni unite della Corte suprema, ricorso atipico determinato non tanto da ragioni di principio quanto da ragioni d'opportunità: si è voluto che in materia di provvedimenti disciplinari che toccano magistrati l'ultima parola sia detta da magistrati dell'organo giudiziario più alto.

Il Consiglio di Stato ha statuito che, poichè il Consiglio superiore, pur non appartenendo alla pubblica amministrazione, svolge attività amministrativa e poichè le questioni elettorali toccano posizioni sostanziali di interesse legittimo, competente a decidere è il giudice amministrativo. L'unica eccezione fatta dal Consiglio di Stato, dopo qualche incertezza, è quella relativa alle questioni di eleggibilità (*ius ad officium*), che ricadono sotto la competenza del giudice ordinario, mentre tutte le altre rientrano nella giurisdizione generale di legittimità appartenente al giudice amministrativo.

A questo punto è arrivata la sentenza delle sezioni unite civili n. 2918 del 7 ottobre 1972, ricordata nella relazione Viviani - Coppola, sentenza che ha stabilito che anche le impugnazioni relative alla proclamazione degli eletti, incidendo sullo *ius in officio* e quindi essendo relative ad un diritto soggettivo, sono di competenza del giudice ordinario e non già del giudice amministrativo.

Non spetta a noi prendere posizione circa la qualificazione giuridica delle vertenze che

possono nascere dalle operazioni elettorali. A noi interessa dire che un ricorso giurisdizionale ci deve essere, il che, sotto altro riflesso, la relazione Viviani - Coppola sembrerebbe escludere adducendo due considerazioni. La prima è che non si vuole creare una disparità di trattamento tra gli eletti dal Parlamento e gli eletti dai magistrati. Tutti sappiamo che la composizione mista, eterogenea del Consiglio superiore è il frutto d'un compromesso a cui si è addivenuti in seno all'Assemblea costituente tra le diverse tendenze. C'era chi li voleva tutti togati e c'era chi li voleva tutti laici. Ci si è preoccupati soprattutto d'impedire che la magistratura diventasse una specie di casta chiusa. Ecco la ragione della composizione eterogenea. La diversità della provenienza spiega la diversità del trattamento. La legge del 1958 e anche l'articolo 104 della Costituzione parlano di membri eletti dal Parlamento in seduta comune delle due Camere; ma in sostanza si tratta di una nomina fatta con le forme proprie di un organo collegiale di una grande assemblea; non ci sono nè liste elettorali, nè collegi elettorali, nè uffici elettorali, nè operazioni elettorali; essendo diversi la provenienza e il modo di nomina, è diverso anche il trattamento. D'altra parte la nomina viene dal Parlamento ed è logico che il Parlamento non sia sottoposto a controllo e a sindacato.

La seconda considerazione addotta nella relazione (e, se non erro, anche in Commissione dal senatore Coppola) è che il Consiglio superiore della magistratura è un organo di rilevanza costituzionale. Ma io domando che cosa significhi organo di rilevanza costituzionale. È una formula che non ha un preciso contenuto giuridico: significa vagamente organo che sta più o meno distante dagli organi costituzionali veri e propri. Questa però non è una ragione sufficiente per negare la possibilità del ricorso giurisdizionale.

Voglio aggiungere che vi è qualche scrittore di diritto costituzionale, come il Balladore Pallieri, che sostiene addirittura che il Consiglio superiore è organo costituzionale. Però, secondo il Balladore Pallieri è organo costituzionale, ad esempio, anche la regione, il che non vieta che l'articolo 6 della legge del dicembre 1971, che ha istituito i tribunali



amministrativi regionali, contempli tra le materie di sua competenza le decisioni dei ricorsi in materia di operazioni per le elezioni dei consiglieri regionali.

La verità è che non viene violato alcun principio costituzionale ammettendo la possibilità del ricorso giurisdizionale. I principi sarebbero violati proprio nel caso contrario e lo afferma la sentenza della Cassazione a sezioni unite, che è stata citata nella relazione al disegno di legge in esame. La sentenza dice: « La mancata previsione, nella legge ordinaria 24 marzo 1958, n. 195, di controlli giurisdizionali sull'attività di verifica dei titoli di ammissione dei componenti eletti dai magistrati e di decisione sui reclami relativi alle elezioni, riservata al Consiglio superiore della Magistratura, non può, nel silenzio della Costituzione, dare adito ad un'interpretazione che escluda, in contrasto con l'articolo 24 della Costituzione, detti controlli ». Oltre l'articolo 24, se ne potrebbero citare altri due, cioè l'articolo 103 — che, per errore di stampa, nella relazione Gatto è indicato come articolo 11 — e l'articolo 113 che dice che è sempre amessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi.

Per questo complesso di motivi, pur con le molteplici riserve che ho espresso, siamo favorevoli al disegno di legge.

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Viviani. Ne ha facoltà.

**V I V I A N I .** Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il primo obiettivo di questa discussione (che, per mio conto, sarà brevissima) è quello di dare a questo disegno di legge un'esatta collocazione. Del resto già il senatore Endrich ci spingeva a farlo: egli diceva, infatti, che è inutile sperare di dare con questa microriforma un toccasana. Posso assicurare il senatore Endrich che questo non è stato assolutamente l'intento dei proponenti e credo che non sarà l'intento di quest'Assemblea nell'approvare il provvedimento al nostro esame.

Sappiamo bene quale crisi attanaglia la giustizia e l'amministrazione della giustizia;

conosciamo la profondità delle cause delle tensioni esistenti, per cui saremmo degli illusi se ritenessimo di rimediare, con un disegno di legge del genere, alla situazione, che dovrà invece essere sanata attraverso una analisi profonda, uno studio attento, un esame analitico dei ponderosi problemi che riguardano i compiti del Consiglio superiore della magistratura, per allargarsi poi allo *status* dei magistrati, al rapporto tra i poteri dello Stato e l'ordinamento giudiziario, agli strumenti che possiamo fornire per il raggiungimento dei suoi scopi allo stesso Consiglio superiore della magistratura. Tema, se si vuole, suggestivo, amplissimo, di notevole portata, ma che certamente non può né vuol essere affrontato con il disegno di legge in esame.

Noi ci siamo piuttosto limitati e accontentati di porre un solo problema, seppure estremamente interessante. Ci siamo domandati: appare sufficientemente rappresentativo l'attuale Consiglio superiore della magistratura? Voglio dire: si può affermare che questo organismo offra la capacità di tutelare gli interessi della magistratura e di cogliere i fermenti che in essa si agitano legittimamente?

A me non sembra, almeno fino a quando si abbia a base dell'elezione dei magistrati a membri del Consiglio superiore della magistratura il sistema maggioritario. Infatti questo sistema non può dare un'adeguata rappresentatività (e noi ce ne siamo bene accorti); basta che una lista raggiunga una maggioranza, sia pure relativa, anche per pochissimi voti, perchè essa ottenga integralmente tutti i seggi in palio. Ciò non è giusto, almeno da un punto di vista democratico; e siccome questo è un difetto che si può facilmente emendare, correggiamolo, anche per le gravi ripercussioni che esso può avere, come in effetti ha.

La generalità dei magistrati non può sentirsi rappresentata da una parte, da un blocco, da una lista che, durante le elezioni, era in concorrenza con altre liste, con altre forze. Ed allora dobbiamo cercare di evitare questo primo grave danno che si ripercuote — come con la consueta acutezza ha rilevato il senatore Gatto nella sua perspi-

cua relazione — sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

Cosa avviene infatti? Avviene che coloro i quali sono i rappresentanti di una lista, di una corrente costituiscono un blocco purtroppo molto omogeneo, per cui la presenza dei membri eletti dal Parlamento e la stessa presenza dei membri di diritto può costituire nient'altro che una testimonianza, perchè chi domina la situazione, chi la determina è appunto quel blocco omogeneo.

Se, invece, noi attuiamo il sistema proporzionale, la situazione evidentemente cambia perchè i candidati delle diverse liste, eletti al Consiglio superiore della magistratura in rappresentanza di diverse tendenze ed anche — diciamolo francamente — di diversi interessi, daranno vita ad una dialettica ben più articolata e la presenza dei membri eletti dal Parlamento e degli stessi membri di diritto avrà altra funzione ed altra portata.

Tutto questo ci ha spinto a proporre la modifica in esame che d'altronde diminuisce un grave rischio, sia pure calcolato, perchè quando la Costituente dette vita alla norma secondo la quale nel Consiglio superiore della magistratura i magistrati dovevano avere una certa prevalenza, anzi addirittura una predominanza — i due terzi oltre quelli di diritto — volle correre un certo rischio, nell'intento di dare alla magistratura l'autogoverno.

E il rischio qual era e qual è? È quello che il Consiglio possa trasformarsi in un organo corporativo; per attutire questo pericolo, il sistema proporzionale ci dà una mano, ci dà un aiuto. Infatti, in questo modo possiamo avere una dialettica interna, una rappresentanza difforme anche tra i magistrati, che ci fornisca una garanzia.

Come ho detto, dunque, niente toccasana. Diceva il senatore Endrich che i magistrati ormai portano troppo il loro sentimento, la loro opinione politica nei processi, o, quanto meno, alcuni magistrati. Ebbene, a questo proposito, mi pare di poter tranquillamente dire che tutto questo è al di fuori della nostra legge; ma dato che il senatore Endrich, con la sua simpatica eloquenza, ha voluto interloquire a tale proposito, vorrei sottoli-

neare agli onorevoli colleghi che se noi credessimo davvero di proibire ai magistrati di portare il loro sentimento politico, la loro personalità, la loro intelligenza, la loro coscienza nei processi con il divieto di iscrizione a partiti oppure costringendoli a non esercitare attività politica, noi saremmo fuori della realtà. Capisco benissimo che ci sia stato un giornalista — e non è a caso che sia il Mattei — il quale ha detto che si sorprende di entrare in un tribunale e sentir parlare delle idee politiche di questo o di quel giudice. Questo, prima, dice il Mattei, non succedeva. Lo credo bene: durante il fascismo, si può essere tranquilli che questo non succedeva e non poteva succedere perchè se, per caso, c'era un magistrato che appena appena avesse mostrato un'idea diversa dal famoso trionfo: « credere, obbedire, combattere », si poteva esser certi che questi era immediatamente liquidato. Ma la vita oggi è fortunatamente diversa, ha altri spazi, altre visioni, altri problemi, altri programmi, altre tendenze. E allora, in questa situazione, noi dobbiamo sopportare anche il rischio (perchè anche questo indubbiamente è un rischio) di vedere influenzata una decisione da un certo orientamento politico; questo è nella natura umana.

Noi dovremmo (e anche qui però siamo fuori tema), attraverso una acquisizione più oculata ed anche più rigorosa dal punto di vista morale dei magistrati, tendere ad avere giudici che ci diano le più ampie garanzie dal punto di vista etico e quindi tali che, pur avendo le loro idee, non le traducano nel giudizio in persecuzioni personali. Questo sì; ma altro mi pare non si possa e non si debba pretendere.

Noi abbiamo chiesto altresì l'aumento del numero dei membri del Consiglio superiore della magistratura da 21 a 30; e quindi, in sostanza, considerando i membri di diritto, da 24 a 33.

Perchè abbiamo chiesto questo aumento? È bene riflettere un momento su ciò perchè, mentre il Consiglio superiore della magistratura in sostanza ha dato parere favorevole per quel che riguarda il sistema elettorale, anche se avrebbe preteso che noi di questa microriforma ne facessimo una macrorifor-

ma, e, debbo dire (a titolo esclusivamente personale) suggerendo soluzioni che proprio non condivido, non ha invece dato parere favorevole per l'aumento del numero dei membri.

Qual è, dunque, il motivo che ci ha spinti a chiedere questo aumento? Anche l'aumento di lavoro, non c'è dubbio; le piante organiche si sono dilatate e fatalmente dovranno dilatarsi ancora. D'altra parte il sistema di attribuzione delle funzioni è tale per cui l'intervento del Consiglio superiore della magistratura dovrà essere più intenso, più decisivo, più incisivo e quindi è giusto aumentare il numero dei membri. Ma c'è un altro motivo più politico e forse più pertinente ed è il fatto che, aumentando il numero, noi consentiamo sempre di più la possibilità della rappresentanza alle diverse correnti della magistratura. E questo mi pare sia un indiscutibile dato positivo. Dice il Consiglio superiore della magistratura, nel suo parere, negando l'opportunità dell'aumento: « non se ne comprende la ragione; noi di arretrato non ne abbiamo ». Ecco un discorso che non mi piace, perchè in magistratura noi avvocati troppe volte abbiamo visto valutare il lavoro dei giudici per quantità invece che per qualità. Questo criterio, che evidentemente è anche del Consiglio superiore della magistratura, proprio non mi convince.

D'altra parte vorremmo che il Consiglio superiore della magistratura, con una maggiore rappresentatività, esercitasse un controllo più congruo, più adeguato nei riguardi del lavoro dei magistrati. Sappiamo infatti che vi sono dei magistrati — e lo si può dire senza ironia — martiri ed eroi, che assommano sulle loro spalle un lavoro veramente terrificante, ma sappiamo anche che di contro ci sono dei magistrati i quali o per la sede in cui sono o per la violazione dell'obbligo di residenza o per mille altre ragioni non concludono nulla. Vorremmo allora un Consiglio superiore della magistratura che anche in questo settore funzionasse con ben altra incisività, tenendo conto in modo particolare della legislazione secondo la quale un magistrato, quando ha vinto il concorso, si può mettere comodamente a sedere e con il solo trascorrere degli anni, stando attento

solo a non morire, diventa addirittura presidente di sezione della Corte di cassazione. Occorre un organo che controlli, che segua. Pertanto, anche da questo punto di vista, l'aumento sembra giusto ed utile.

Nè davvero convince l'argomento addotto dal Consiglio superiore della magistratura secondo il quale gli organi collegiali, per essere efficienti, non debbono essere pletorici. Anzitutto l'aumento da 21 a 30 non sembra che costituisca questa pletoricità, ma è il ragionamento che non ci piace. Se infatti dovessimo seguire la logica del Consiglio superiore della magistratura fino in fondo (collegialità ampia, uguale a pletoricità, uguale a inefficienza), forse si arriverebbe ancora a preferire chi comanda da solo, a preferire il Consiglio superiore della magistratura monocolore, e forse a qualcuno di noi viene già in mente l'uomo destinato a queste funzioni. Direi quindi che l'argomentazione nè ci piace nè ci convince e sono lieto che il senatore Endrich, almeno su questo punto, sia d'accordo per aumentare il numero dei membri del Consiglio superiore della magistratura.

È detto nel parere che si chiede altresì, nel caso che fosse approvata questa disposizione, un miglioramento delle attrezzature del Consiglio superiore. Ne convengo, anche se mi pare opportuno dire che ciò dovrà essere effettuato con quella parsimonia che, forse, nel passato non sempre è stata osservata.

Passo così alla questione, che mi pare sia stata toccata, del *quorum*. Abbiamo chiesto il sistema proporzionale, precisando però che una lista per partecipare alla divisione dei posti debba avere un *quorum* di almeno il 6 per cento. A noi è parso, in questo modo, di evitare un eccessivo frazionamento ed anche — diciamolo francamente — la presentazione di liste di carattere troppo clientelare. Diceva il senatore Endrich che egli è favorevole alla soppressione dell'articolo 5, già avvenuta in Commissione ed accettata dai proponenti. Ma allora non sembra utile la lunga, dotta disquisizione che il senatore Endrich ha voluto farci perchè ormai il problema è superato, cioè il ricorso

contro la elezione è ammesso, a meno che qualcuno non presenti a questo proposito emendamenti. Mi preoccuperò ora dell'emendamento che è nell'aria, che sembra sarà proposto dall'onorevole rappresentante del Governo.

Noi conosciamo l'onorevole Dell'Andro; sappiamo che, oltre ad essere un uomo intelligente e colto, è un uomo estremamente leale. E lo ringraziamo per averci voluto avvisare che ci sarebbe stato un emendamento in un certo senso.

**D E L L ' A N D R O**, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Non è ancora deciso che ci sia un emendamento.

**V I V I A N I**. La ringrazio doppiamente, allora, prima di tutto perchè ce lo ha detto ed in secondo luogo perchè, se non lo presentasse, credo che farebbe un'opera concreta a favore del disegno di legge in esame. Comunque, se mi è consentito, ne farò un rapidissimo accenno.

Agli effetti della elezione al Consiglio superiore della magistratura dovremmo tenere conto delle funzioni e non delle qualifiche. Diciamo la verità: in materia di legislazione sulla magistratura un po' di confusione siamo riusciti a farla. Infatti, come esattamente osservava con la consueta acutezza l'onorevole Sottosegretario, c'è una tale norma della Costituzione (art. 107) che afferma che i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni e poi, invece, c'è una legge ordinaria, che nessuno ha ritenuto incostituzionale (e forse incostituzionale non è) che attribuisce ai magistrati qualifiche indipendenti dalle funzioni esercitate.

Ma per quanto concerne la specie, mi pare che il problema possa essere risolto facilmente giacchè la confusione legislativa non mi pare tale da costringerci ad arrenderci. Quando si parla di funzione di consigliere di Cassazione noi, forse per una deviazione mentale, siamo portati a credere che essa sia solo quella del magistrato che siede in Cassazione; questo invece non è e non può essere. Il primo presidente della Corte d'ap-

pello è un presidente di sezione di Cassazione; a mio avviso, esso esercita una funzione così elevata da potersi ben classificare come funzione di giudice di Cassazione. Quindi non mi pare opportuno modificare la nostra proposta di legge nel senso che si debba tener conto delle funzioni esercitate nel senso restrittivo che sarebbe indicato dal Governo, per cui al giovanissimo consigliere di Cassazione (giovanissimo, si capisce, in senso relativo) verrebbero riconosciute funzioni di giudice di Cassazione, funzioni non attribuite invece al vecchio primo presidente di Corte d'appello.

In ogni modo, se questo emendamento dovesse essere concretizzato, certamente dovremmo modificare il rapporto tra le diverse categorie di eleggibili. Il senatore Endrich dice che noi siamo stati un po' troppo severi con i giudici di Cassazione perchè erano sei in un Consiglio di 24 e li abbiamo portati ad 8 in un consiglio di 33; però il numero dei magistrati eletti passa da 14 a 20 per cui il preteso sacrificio sarebbe trascurabile.

Comunque, a parte questo, per quanto riguarda il nostro calcolo, è vero che con l'attuale legislazione (progressione automatica) aumentano i consiglieri di Cassazione, anche se ci guardiamo bene dal dire quello che stamattina diceva il senatore Endrich, secondo il quale ci sarebbe addirittura lo « straripamento » dei consiglieri di Cassazione.

Nell'aumentare il numero dei magistrati nel Consiglio, abbiamo ritenuto esatto indicare in otto il numero di consiglieri di Cassazione e di giudici di Tribunale e in quattro il numero di consiglieri di Corte d'appello (la fase intermedia in cui sono in minor numero). Tuttavia, se si intendesse arrivare all'emendamento la proporzione andrebbe cambiata, perchè — tenendo presenti le funzioni come interpretate dal Governo — i consiglieri di Cassazione verrebbero a guadagnarci, e a guadagnarci troppo, per cui avrebbero una rappresentanza del tutto sproporzionata in relazione alla loro consistenza.

Mi pare di aver accennato così a tutti i punti fondamentali del nostro disegno di legge che, come ho detto, non ha nessuna

ambizione di rimediare alla crisi della giustizia, ma piuttosto e soltanto di riparare ad una evidente iniquità e dare modo a tutti i magistrati di trovare la loro rappresentanza nel Consiglio superiore della magistratura. Così aumenteremo la fiducia dei magistrati nel loro organo di autogoverno; è un augurio che formulo volentieri perchè attualmente questa fiducia è assai carente. Quando, invece, tutti i magistrati saranno rappresentati, anche la credibilità di questo organo (accusato oggi persino di fare della persecuzione politica) aumenterebbe.

È per questo che il Gruppo socialista, reputando urgente questa legge, dà il suo voto a favore ritenendo in questo modo di offrire ai magistrati uno strumento capace finalmente di recepire tutte le loro istanze, di giudicare con maggiore serenità, con mag-

giore obiettività, con maggiore aderenza alla realtà: e ciò non solo per meglio valutare gli interessi legittimi dei magistrati ma soprattutto per dare al paese una garanzia di giustizia che attualmente non ha, per infondergli una nuova fiducia e contribuire così alla risoluzione della crisi, che non è solo crisi della giustizia. (*Applausi dalla sinistra*).

**P R E S I D E N T E .** Onorevoli colleghi, l'onorevole sottosegretario Dell'Andro mi ha fatto presente l'opportunità di prendere contatto con il Ministro, onorevole Reale.

Sospendo quindi brevemente la seduta, per dar modo all'onorevole Sottosegretario di conferire con il Ministro.

(*La seduta, sospesa alle ore 11,10, è ripresa alle ore 11,30*).

## Presidenza del Vice Presidente SPATARO

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Petrella. Ne ha facoltà.

**P E T R E L L A .** Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, la riforma che ci accingiamo a discutere e a votare, pur nella sua settorialità, è una delle principali che riguardano l'ordinamento giudiziario. Composizione e sistema di elezione del Consiglio superiore della magistratura non sono fatti indifferenti rispetto alla qualità della giustizia. Le funzioni del Consiglio superiore, d'altra parte, sono ben note. Il Consiglio superiore della magistratura ha fra i suoi poteri quello disciplinare e quello dell'attribuzione delle funzioni, della progressione della carriera dei magistrati, dei trasferimenti. Se mi è consentita una colorita espressione, ha nelle mani il bastone e la carota; quindi il Consiglio superiore, pur essendo organo costituzionale di garanzia, indirettamente contribuisce all'assetto dell'ordinamento giuridico, se si tiene conto che la legge reale, la legge viva, come diceva Kelsen,

non è quella scritta nelle tavole, ma quella concretamente applicata dai tribunali, cioè vi è un ordinamento giuridico reale rispetto alla formazione del quale il vertice gerarchico (in questo caso il vertice effettivo della magistratura) è tutt'altro che indifferente.

Per questo la riforma andava affrontata con la necessaria rapidità, se si tiene conto che il vecchio sistema di elezione del Consiglio superiore della magistratura ha portato all'esito aberrante di concedere la rappresentanza esclusiva nell'organo ad una sola corrente di minoranza di una delle associazioni dei magistrati, la quale si è assicurata il 38,8 per cento dei voti mentre sono rimaste escluse dalla rappresentanza tutte le altre formazioni, cioè più del 60 per cento dei magistrati.

Tanto per rendersi conto della geografia politica dei giudici, anche se il termine, come preciserò poi, non è esatto nel senso in cui lo intendiamo in quest'Aula, all'interno della magistratura vi è questo quadro: abbia-

mo l'UMI, associazione autonoma che nelle recenti elezioni del Consiglio superiore ha conseguito il 12,2 per cento dei voti, la corrente di Impegno costituzionale dell'ANMI, che ha conseguito il 24,5 per cento dei voti, Magistratura democratica, sempre dell'ANMI, che ha conseguito il 13,7 per cento, e Terzo potere, anche dell'ANMI, che ha conseguito il 10,8 per cento dei voti. L'applicazione della legge attualmente in vigore sull'elezione del Consiglio superiore ha dato invece la totalità dei membri magistrati ad un unico gruppo organizzato e precisamente a Magistratura indipendente, rafforzato da un'ala dissidente di Terzo potere. Come si vede, questo Consiglio superiore della magistratura non rappresenta neppure la stessa Associazione nazionale dei magistrati e neppure la totalità del gruppo dirigente dell'Associazione nazionale magistrati.

Qual è il senso delle divisioni esistenti nell'ambito della magistratura su cui si è tanto parlato e su cui ancora si discute, affermandosi cose talvolta anche giuste ma molto spesso sbagliate? Anzitutto nessuno dei gruppi organizzati, nemmeno l'UMI, si ispira a dottrine partitiche. Non esiste un collateralismo di nessuna delle correnti della magistratura. La maggior parte dei magistrati è apolitica, purtroppo, aggiungo io, perchè si può parlare di apoliticità solo in senso greco (e in greco c'è una parola, che non voglio pronunciare in quest'Aula, per indicare questo tipo di apoliticità), si tratta, infatti, di un'apoliticità indirizzata in un senso ben determinato.

In un periodo di forti tensioni sociali, di fronte ad una società che si evolve e che manifesta istanze di rinnovamento dalla base e dalle masse popolari, questo corpo, che era grigio, opaco, tradizionalista — e il mestiere del magistrato comporta a tutti i livelli il rispetto delle tradizioni — assolutamente chiuso nell'ambito della sua corporazione, ha incominciato a dividersi su problemi che non riguardavano più ormai la carriera o l'interesse corporativo, ma la politica della giustizia intesa nel più ampio senso. Pertanto nell'ambito stesso della magistratura si sono cominciati a dibattere i grandi temi moderni del diritto, dell'interpretazione della

legge, dei condizionamenti occulti che presiedono alle scelte interpretative, giurisprudenziali, ma ancor più a quelle che riguardano la valutazione dei fatti, l'esercizio del potere di coercizione.

Tutto ciò è venuto a un certo punto in discussione ed era logico che, così come era divisa la società civile, allo stesso modo sorgessero le distinzioni moderne nell'interno della magistratura. Questo corpo separato, arroccato nel suo corporativismo, aveva sempre avuto anche prima le proprie divisioni, ma di qualità diversa e peggiore. Era il personalismo a fini di carriera, era il gruppo di potere locale ed era il prevalere di interessi, quelli politici, sì, ma con la « p » minuscola, non con la « p » maiuscola.

Di questo trasformarsi qualitativo dell'organo bisognava prendere atto. E poichè la nostra è una Repubblica democratica, dovevamo risolvere il problema del mezzo di elezione del Consiglio superiore della magistratura, in modo che nella rappresentanza dell'ordine giudiziario entrasse la democrazia e fossero rappresentate tutte quante le correnti del pensiero moderno.

Ecco perchè abbiamo visto con estremo favore la presentazione del progetto Coppola-Viviani, che è dotto ed edotto: è dotto perchè ha saputo cogliere il nucleo essenziale di una possibilità concreta di riforma; e edotto perchè non è caduto nelle trappole che pure in una riforma apparentemente democratica potevano essere tese. Per esempio vi è la scelta del metodo d'Hondt, che purtuttavia consente un premio modesto alle maggioranze relative, ma che non è stato trasformato nella ripetizione per tre volte dello stesso metodo per le tre categorie di eleggibili, che avrebbe di fatto portato una maggioranza relativa, con i tre premi di maggioranza, a conseguire la maggioranza assoluta nell'organo, costringendo le correnti meno numerose ad essere escluse da ogni concreta possibilità di decisione.

Se, ad esempio, fossero andate in porto, così come originariamente formulate, le proposte Bosco e Gunnella presentate alla Camera nella scorsa legislatura, che prevedevano appunto quell'altro tipo di sistema elettorale, secondo le percentuali che oggi ho let-

to, in pratica, il Consiglio superiore della magistratura sarebbe stato rappresentato esclusivamente da due correnti, cioè da Magistratura indipendente e da Impegno costituzionale, mentre sarebbero state escluse ben tre formazioni che nel complesso rappresentavano più del 35 per cento dei voti.

Quando dico che il progetto è edotto voglio dire che ha compiuto lo sforzo di penetrare questa difficile materia, che è la materia elettorale, e ha saputo plasmarla, con difficile intuizione e riflessione, per ricondurla alle necessità della democrazia effettiva e alla necessità che la nostra giustizia sia una giustizia veramente democratica, cosa che può avvenire solo se nell'ambito della magistratura non sorgano deleteri centri di potere, solo a condizione che non si barattino voti con promozioni come pare che stia avvenendo; ciò richiede imperiosamente che ci sia il controllo delle minoranze, altrimenti vi sarebbe la corrotta dittatura di una maggioranza relativa, l'arroganza del potere della maggioranza; cioè una maggioranza sopraffattrice, che è la negazione della democrazia.

L'aver evitato tutto ciò è il tratto più saliente della legge. L'altro è quello che riguarda l'aumento del numero dei membri del Consiglio superiore della magistratura. Come loro sanno, la Costituzione si limita a fissare le proporzioni tra membri cosiddetti « laici », eletti dai due rami del Parlamento, e membri « togati », eletti dai magistrati. L'aumento del numero si rende necessario perchè — ed anche qui un sistema elettorale sbagliato ha falsato uno degli scopi precipui che doveva avere il Consiglio superiore della magistratura — il Consiglio superiore della magistratura non può limitarsi ad essere la fabbrica dei trasferimenti e delle promozioni, o l'organo di una giustizia disciplinare che ora quando non è sorda e cieca è molto spesso indirizzata solo in un senso. No, il Consiglio superiore della magistratura dovrebbe vigilare su tutti quanti i tribunali, le preture, le corti d'appello, le corti d'assise; sul concreto funzionamento e disfunzionamento della giustizia. Affrontando il tema della composizione numerica, si pone l'esigenza di aumentare non solo i membri magistrati, ma

anche l'influenza e il numero dei membri laici. Così si rende un reale servizio al paese: mettendo in grado il Consiglio superiore della magistratura di esercitare un potere — questo sì nell'interesse della collettività — di vigilanza costante, che può anche implicare un auspicabile mutamento di rotta circa il controllo, e anche il controllo disciplinare, sull'operato dei magistrati.

Si diceva che chi è nella magistratura finisce per non uscirne più, per guadagnarsi un lauto canonicato fino ad arrivare a diventare ammiraglio di squadra (da guardiamarina) senza avere più preoccupazioni di sorta. Vi dirò di più: nell'ambiente giudiziario si dice che anche se il magistrato ha ammazzato il padre e la madre, finisce per non essere sottoposto alla debita sanzione perchè è diventato un povero orfano! La questione del paternalismo nel controllo va risolta nell'interesse della giustizia e degli stessi magistrati, del loro rapporto con il popolo. Quante critiche provengono dalla classe forense, quante volte una persona infingarda è stata mantenuta al suo posto, anche a svolgere delicate mansioni, senza che si sia visto intervenire l'organo proprio abilitato ad eliminare queste disfunzioni, cioè il Consiglio superiore della magistratura! Appunto per questo il Consiglio, attraverso l'aumento dei membri e laici e togati, deve poter esercitare questa che riteniamo una preminente funzione di vigilanza e di controllo; controllo effettivo, avveduto, perchè esercitato da persone estremamente competenti nell'ambito del settore pubblico in cui operano. Il controllo deve essere totale quando si tratta di dover designare persone a reggere uffici importanti, quando si tratta di attribuire funzioni estremamente delicate, come quelle minorili, ad esempio. Altro che parlare di funzioni di legittimità! Vi sono funzioni di merito che qualitativamente sopravanzano di gran lunga le tradizionali partizioni, svuotate ormai di significato, tra giudici di legittimità, giudici di secondo grado, giudici di tribunale, eccetera. Vi sono indubbiamente funzioni che non sono legate a questa logica di progressione burocratica, di ordinamento gerarchizzato e che hanno notevole importanza nell'ambito della magistratura. A questo pro-

posito, la norma costituzionale stabilisce che i magistrati si distinguono per le funzioni che svolgono; bisogna quindi porsi da questo diverso punto di vista.

La norma che ora ho citato tende ad abbattere l'ordinamento verticistico piramidale, la gerarchia non funzionale ma effettiva nell'ambito della magistratura e ciò a garanzia dei cittadini.

Il giudice, così come veniva affrancato per volontà della Costituzione dal controllo e dalle imposizioni del potere governativo e politico, doveva essere affrancato anche dal controllo esercitato da vertici cooptati da altri vertici. Allora, quando il costituente si pose questo problema e stabilì che i magistrati si distinguono soltanto per le funzioni svolte, voleva dire appunto che nessuna gerarchia, nel senso del potere, poteva esistere nell'ambito della magistratura, ferme restando le norme disciplinari e l'esercizio del potere disciplinare da parte del Consiglio superiore, ferma restando l'iniziativa del ministro in materia di vigilanza e di disciplina, senza però nessun altro condizionamento per la coscienza del giudice, perchè l'ordine di un capo viola una delle condizioni essenziali alla funzione del giudice, cioè la libertà della propria coscienza nel giudicare i fatti e nell'applicare le norme di legge. Questo è il significato profondo della norma costituzionale, che va intesa pertanto come un richiamo a ciò che il giudice effettivamente fa, non al suo collocarsi nell'uno o nell'altro gradino della gerarchia della magistratura.

Da questo punto di vista, se si fa riferimento, come sembra si voglia fare con lo emendamento ventilato dal Governo, alle funzioni effettivamente svolte, riallacciandosi alla norma costituzionale, ma tenendo presenti le grandi partizioni delle funzioni giurisdizionali, cioè la giurisdizione penale, la giurisdizione civile, la giurisdizione requirente e quella giudicante, quella minorile e quella fallimentare (stiamo varando il nuovo ordinamento penitenziario, dal quale emerge una nuova figura di giudice, dotato di tanti poteri, ma che deve avere una notevole carica di umanità dovendo stare a contatto con i detenuti e con i

loro problemi), diversa deve essere tutta quanta l'impalcatura per la designazione di questo organo, il che non si vuole. E allora, si dice, bisogna fare riferimento alle funzioni (intese come gradi di gerarchia) effettivamente svolte, nel senso che queste debbono essere effettivamente di appello, di legittimità o di primo grado.

Ma questo non è possibile farlo, nel sistema del nostro vigente ordinamento giudiziario. Il pretore è giudice di secondo grado, è giudice d'appello rispetto al conciliatore. Il consigliere di Cassazione presiede i più importanti tribunali d'Italia, svolge le funzioni di procuratore della Repubblica nei più importanti tribunali d'Italia, deve essere presidente di sezione delle corti d'appello, svolge quindi funzioni di merito. Ma la stessa Corte di cassazione, intesa come Corte di cassazione romana, centrale, ha competenza di merito e svolge funzioni di merito in materie delicatissime, come ad esempio quella dei giudizi di revisione. E voi mi insegnate che questa è una tipica giurisdizione di merito e non è la sola poichè altre decisioni della Cassazione, pur entro un limitato raggio, sono decisioni di merito.

Pertanto, se bisogna accogliere il contenuto dell'ordinamento giudiziario in rapporto alle tre funzioni, l'unico criterio che finisce per emergere è quello dettato dalla stessa legge dell'ordinamento giudiziario, con le successive integrazioni, e più precisamente dalla legge 24 maggio 1951, n. 392, che distingue le funzioni appunto nel senso della progressione della carriera intesa come acquisizione di maggiore esperienza. In tale legge si stabilisce che i magistrati ordinari si distinguono, secondo le funzioni, in magistrati di tribunale, magistrati di corte d'appello e magistrati di Cassazione. In tale distinzione non si considera l'esercizio dell'una o dell'altra funzione ma l'idoneità conseguita da questi magistrati, cioè l'esperienza effettiva che determina il giudizio di idoneità a svolgere determinate funzioni.

È inutile che vi ricordi che il giudice di merito è purtuttavia e sempre giudice di legittimità perchè deve interpretare la legge e fissare i principi di diritto applicabili alla singola controversia. Pertanto il criterio pre-



scelto nel progetto Coppola fa riferimento a queste qualifiche funzionali, pur non accompagnate — poichè sarebbe un non senso — dall'esercizio delle relative funzioni, altrimenti un pretore che è giudice di secondo grado dovrebbe sicuramente poter essere eletto soltanto tra i quattro posti riservati ai magistrati d'appello e come lui la maggior parte dei magistrati: si troverebbe a dover essere racchiusa in quei quattro posti, mentre sarebbe impossibile ricoprire i posti riservati ai magistrati di tribunale, il che porterebbe a un non senso e ad una disarmonia nel sistema delle nostre leggi: pertanto la scelta oculatamente compiuta nel progetto Coppola-Viviani significava appunto la conoscenza di questo meccanismo e tendeva ad evitare il pericolo — sul quale potremo eventualmente intrattenerci più a lungo in seguito — che, facendosi riferimento ad un criterio apparentemente logico ma che si risolve in reale paralogismo, si finisse per favorire surrettiziamente l'una o l'altra delle forze reali operanti all'interno della magistratura a danno di quel principio generale di democrazia al quale questo progetto fondamentalmente tende e che deve essere assolutamente rispettato e mantenuto integro in questa sede.

Concludendo, dichiaro che voteremo a favore del progetto Coppola-Viviani, di cui abbiamo ammirato la struttura, la cautela, l'avvedutezza e di cui riconosciamo l'urgente necessità; infatti l'attuale Consiglio superiore della magistratura è prossimo alla scadenza, e sappiamo quali sono i tempi parlamentari e che nell'altro ramo del Parlamento dovrà essere compiuta una lunga e paziente opera perchè questo progetto permanga — come mi auguro permanga qui — integro in tutte le sue parti essenziali. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Mariani. Ne ha facoltà.

**MARIANI.** Onorevole Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, poco ho da aggiungere a quanto è stato egregiamente detto perchè anche la nostra parte è d'accordo su questo disegno di legge. La stessa presentazione del provvedimento al nostro

esame è la cartina di tornasole che dimostra che qualche cosa non funziona nel Consiglio superiore della magistratura sotto il profilo delle mancate ispezioni e sotto il profilo disciplinare. Specie nell'ultimo Consiglio superiore della magistratura — che ha avuto la maggioranza di una corrente sola — vi è stata una atonia nelle attività.

Il collega Petrella ha detto che la funzione disciplinare si è indirizzata solo in un senso. Non so cosa egli abbia voluto dire con questo, perchè di fatti clamorosi c'è stata solo la sostituzione di un procuratore generale e per il resto non si è fatto niente. Non so a cosa volesse riferirsi il senatore Petrella quando ha parlato di questo atteggiamento del Consiglio superiore della magistratura, che annaspa tra la volontà di fare e l'impossibilità di fare. È giusto pertanto che vi siano tutte le componenti nel Consiglio superiore per il fatto che giova sempre il controllo delle minoranze sulla maggioranza.

Il fatto che la Costituzione faccia richiamo alle funzioni nella distinzione tra i magistrati non implica necessariamente che non vi siano dei gradi e delle promozioni, come ci sono in tutti gli organismi che prevedono una carriera. È ovvio che anche per stabilire gli aumenti degli stipendi è necessario dire che la carriera avanza. Solo recentemente si è liberalizzato nel senso di non esigere più neppure gli esami per diventare consiglieri di Cassazione, ma fino a poco tempo fa questa legge non c'era ed è evidente che la distinzione il legislatore l'aveva voluta per consentire un salto di qualità attraverso un criterio di selezione che oggi è subordinato a limitate condizioni che forse non consentiranno una seria scelta. Questi sono però altri problemi al di fuori del disegno di legge al nostro esame.

Per quanto riguarda l'aumento del numero dei componenti, il Consiglio superiore della magistratura, nel suo parere, ha manifestato delle perplessità osservando che gli organi collegiali pletorici non funzionano. Ma non mi pare che si possa considerare organo pletorico un organo di 30 membri quando poi, e nella funzione disciplinare e in altre funzioni, la stessa legge prevede che possono essere

in numero molto inferiore a svolgere il loro compito e ad emettere i provvedimenti.

È evidente che, siccome il Consiglio superiore della magistratura è articolato in commissioni, più sono i membri, meglio le commissioni potranno essere articolate e funzionare anche con specializzazioni.

Pertanto mi pare che l'osservazione contenuta nel parere del Consiglio superiore della magistratura non abbia pregio laddove consiglia di non aumentare il numero dei membri.

Vi è una remora che è stata posta circa la possibilità di essere eletti, perchè altrimenti si potrebbero creare delle correnti *ad hoc* ad ogni elezione, cioè il *quorum* del 6 per cento. Forse sarebbe stato meglio stabilire una percentuale un po' più elevata; ad ogni modo già rappresenta una remora per una eventuale iniziativa non meditata di qualche gruppo di disturbo che volesse presentarsi alle elezioni.

Circa l'accenno fatto dal collega Petrella sulla politicizzazione dei giudici, devo dire che qui non si tratta di politicizzazione perchè ognuno — è ovvio — ha delle idee politiche anche se non è iscritto ad un partito ed anche se non le manifesta; qui la questione è un'altra: certe correnti hanno voluto incoraggiare la famosa interpretazione evolutiva che, secondo il mio avviso, sconvolge le funzioni del magistrato. Infatti l'interpretazione della legge è rigida: il magistrato è soggetto solo alla legge — lo dice la Costituzione — e, quindi, come è possibile consentire che venga disapplicata una legge solo con il pretesto della interpretazione evolutiva?

Pertanto non è che ci si dolga del fatto che qualche magistrato manifesti palesemente le sue idee politiche — in ciò non vi è nulla di male — ma del fatto che, nella sua funzione di giudice, il magistrato meno provveduto (perchè vi sono magistrati che notoriamente hanno delle tendenze politiche ma che quando siedono al seggio del giudice sanno essere obiettivi e ligi alla legge) manifesti la volontà di adottare la cosiddetta interpretazione evolutiva (e proprio questo atteggiamento è stato discusso ed il problema è stato largamente dibattuto negli ambienti forensi). Su questo punto non possiamo essere d'accordo; credo che proprio per mantenere

il magistrato nella sua funzione tradizionale di interprete della legge non sia male che tutte le correnti, tutte le tendenze, anche per questa ragione, siano rappresentate nel Consiglio superiore della magistratura, perchè questo potrà rendersi conto con maggiore esattezza dell'impossibilità di consentire che alcuni magistrati con idee avanzate o progressiste si ribellino alla semplice interpretazione della legge, mentre altri, che rispettano la tradizione giuridica del nostro paese, si attengono al principio del rispetto della legge.

Mi sembra che non vi sia altro da dire; confido che il disegno di legge sia approvato così com'è perchè il proposito — che è stato ventilato — di ritornare in Commissione per discutere una modifica dell'articolo 3, là dove si parla degli eletti, che devono essere in relazione alle funzioni, mi pare che darebbe luogo a lunghe discussioni. Per me è assolutamente indifferente l'una o l'altra tesi. Dico subito che non vedo la necessità di oppormi al fatto che si tenga conto delle funzioni, allorquando si vorranno scegliere, per esempio, i consiglieri di Cassazione; però, secondo il mio avviso, la questione potrebbe portare in alto mare questa legge che invece deve essere approvata rapidamente perchè il Consiglio superiore della magistratura sta per scadere e questa modifica che si vorrebbe apportare implicherebbe una riserva da parte di taluni dei nostri colleghi, e ciò per l'allargamento della possibilità di intervenire anche in rappresentanza di altri settori, da parte degli iscritti di talune associazioni, per esempio, della Unione magistrati la quale, associando anche i consiglieri di Cassazione che non abbiano le funzioni, potrebbe fare eleggere dei consiglieri di Cassazione, laddove in corte d'appello o in tribunale svolgono le funzioni. E questo porterebbe, ripeto, ancora in alto mare questa legge che invece va rapidamente approvata. Quindi personalmente, ripeto, non ho nessuna obiezione da fare circa questa proposta, che potrebbe essere anche giusta in relazione alla Costituzione e in relazione anche alla legge 24 maggio 1975 che dice, appunto, come i magistrati si suddividano per le funzioni in giudici, presidenti di tribunale, eccetera, pe-

rò, secondo il mio avviso è più assennato approvare rapidamente la legge. Mi riservo eventualmente di intervenire dopo il ritorno in Commissione, se si addiverrà ad esso, e poi, eventualmente, in sede di dichiarazione di voto.

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Coppola. Ne ha facoltà.

**C O P P O L A .** Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, molto brevemente alcune sintetiche considerazioni, dopo gli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto in questo dibattito breve ma molto nutrito, condensato, approfondito e serio. D'altra parte il dibattito in Aula era stato preceduto da una lunga e approfondita discussione anche in Commissione ed è aperto, vorrei dire, anche nel paese e nelle sedi competenti; tant'è che noi proponenti, il presidente Viviani ed io, abbiamo soltanto raccolto istanze che venivano da più parti e che erano state manifestate anche nel corso della passata legislatura, nell'altro ramo del Parlamento, attraverso l'iniziativa di proposte di legge come quella dell'onorevole Bosco ed altri e in questa legislatura attraverso le iniziative parlamentari dell'onorevole Riccio prima e del senatore Spagnoli ed altri poi col disegno di legge n. 3024 del 6 giugno 1974.

D'altra parte la stessa convergenza ed unanimità di consensi al disegno di legge non consente di introdurre argomenti nuovi tanto è stata ritenuta ovvia, opportuna e, vorrei dire, anche provvida l'iniziativa parlamentare, rispetto alla quale sono da ribadire ancora, così come ha fatto il presidente Viviani, gli scopi e gli obiettivi molto limitati, assolutamente non ambiziosi, che la stessa proposta comportava. Noi abbiamo tenuto e teniamo presente, come ogni collega tiene presente, qual è la grossa problematica che esiste rispetto a questi temi del funzionamento della giustizia, della crisi stessa della giustizia che non è crisi della sola magistratura perchè implica una serie di risoluzioni a cui cercheremo di porre mano, oltre alle iniziative già prese dal Governo e dal Parlamento.

Abbiamo voluto però limitare l'iniziativa ad un solo particolare aspetto per cui gli

obiettivi fondamentali di questo disegno di legge si limitano all'aumento del numero dei componenti il Consiglio superiore della magistratura ed alla introduzione del sistema elettorale proporzionale per la nomina dei magistrati ordinari nel Consiglio stesso.

Per quanto attiene all'aumento del numero dei componenti, credo che qui sia scontata ed ovvia la necessità di operare in questo senso. Peraltro gli aumenti sono contenuti in limiti così ridotti che non vi è certo da scandalizzarsi. Come i colleghi sanno, il Consiglio superiore della magistratura è composto, oltre che dai tre membri di diritto, da 14 membri eletti tra i magistrati e 7 eletti dal Parlamento, per un totale di 24 membri. Nella proposta di legge n. 1543, restando fermi i membri di diritto, si aumentano i membri eletti dai magistrati ed i membri eletti dal Parlamento portandoli rispettivamente a 20 ed a 10, per un totale di 33 membri, con un aumento di 9 rispetto all'attuale composizione.

Questo aumento, anche se ridotto, è determinato da varie esigenze. Bisogna infatti tener conto dei maggiori compiti che spettano al Consiglio superiore, oltre a quelli istituzionali, che restano fermi, e che derivano dalla serie di disposizioni di legge che il Parlamento in questa e nella passata legislatura ha approvato. Si pensi, ad esempio, ai nuovi sistemi per la nomina ad aggiunto giudiziario, a magistrato di appello ed a magistrato di Cassazione. Per non parlare dei compiti di istituto, già gravosi, che consistono nei trasferimenti dei magistrati, nelle delibere di competenza in ordine ai concorsi di uditore giudiziario, nelle nomine ad aggiunto giudiziario, nell'esame delle istanze sulle progressioni, nel conferimento degli uffici direttivi, nella nomina o nella revoca dei vice pretori onorari, con tutte le istruttorie su queste cariche, nell'esame delle pratiche relative alle incompatibilità, agli esposti dei privati, che pervengono numerosissimi; nella emissione di pareri su proposte di legge che concernono la magistratura, nei provvedimenti disciplinari per cui è prevista l'apposita sezione. Vi sono poi gli incontri di studio, che si sono verificati anche nel corso dell'attuale gestio-

ne del Consiglio superiore, la relazione annuale al Parlamento sullo stato e sui problemi della giustizia, compito rispetto al quale vi sono critiche per la mancanza di puntualità nell'adempimento di un dovere previsto dalla legge, la pubblicazione del bollettino.

Del resto ci si può rifare al preciso e puntuale parere trasmesso dal Consiglio superiore al Governo per sapere come e quanto ha lavorato. Ebbene, ottenere questo parere, ad esempio, possiamo vedere che non è stata cosa nè facile nè agevole. La proposta di legge infatti è stata presentata il 25 febbraio 1974, il Governo ha richiesto questo parere il 18 luglio 1974, ha reiterato questa richiesta ancora il 1° febbraio 1975; il parere è stato dato al Governo nella seduta del 14 febbraio 1975. Non voglio ritenere che ci sia stata una volontà ritardatrice nel dare il parere, ma debbo ritenere che appunto per questo insieme di compiti e di funzioni a cui è tenuto il Consiglio superiore della magistratura vi sia stata anche la necessità di differire questo parere. Quindi sul problema dell'aumento del numero dei componenti non credo ci sia nulla da aggiungere perchè i colleghi hanno convenuto che effettivamente i compiti sono notevoli e che questo aumento dei componenti può ritenersi assolutamente limitato e sufficiente.

Sulla introduzione del sistema proporzionale col metodo d'Hondt ad unico scrutinio, così come previsto dal disegno di legge, non si sono levate osservazioni da nessuna parte. Questa modifica del sistema elettorale da maggioritario a proporzionale in fondo si uniforma e si adegua sostanzialmente al sistema costituzionale, che vuole gli organi elettivi caratterizzati in funzione della rappresentanza proporzionale delle forze che ne fanno parte. Quindi c'è questo adeguamento e questa uniformità.

Inoltre, secondo il dettato costituzionale, il Consiglio superiore deve costituire l'espressione della magistratura nel suo complesso, ed in considerazione delle funzioni di rilevanza costituzionale che lo caratterizzano quale supremo organo di autogoverno dell'ordine giudiziario, esso è chiamato ad esercitare anche il compito di interlocutore con gli altri

poteri dello Stato e come tale deve avere il massimo di rappresentatività.

D'altra parte rispetto alla esigenza di modifica del sistema elettorale in senso proporzionale non si è levata alcuna voce di dissenso nè in questa sede nè in seno alla magistratura nè in altri ambienti. Si tratta qualche volta di discutere sulle scelte, sui vari metodi che la tecnica elettorale offre, scelte che sono di ordine tecnico ma che in definitiva finiscono per esprimere anche valutazioni di ordine politico in relazione appunto al grado di sensibilità democratica, non disgiunta però dall'esigenza di stabilità e di governabilità dell'organo.

Dette queste cose sui due punti fondamentali del disegno di legge, non si può omettere di accennare, sia pure molto brevemente, al grosso discorso che si è svolto in Commissione e cui fa cenno rilevante la perspicua e penetrante relazione del senatore Gatto. Il discorso che è affiorato in Commissione (che però è stato accantonato perchè meritevole di un più lungo approfondimento) è quello sui compiti, sulla struttura, sugli strumenti del Consiglio superiore in ispecie e sui rapporti con gli altri poteri dello Stato, sul ruolo, sulla funzione del giudice e sul problema della sua responsabilità nell'ordinamento statale in generale.

Il discorso, per la verità, è serio e complesso e, a nostro parere, non poteva essere affrontato e risolto in modo marginale e surrettizio con una iniziativa che si riprometteva obiettivi così limitati. Esso pertanto è aperto nelle varie sedi, con visioni diverse, con angolazioni contrastanti che pongono l'accento, a seconda dei casi, talvolta sul concetto di autonomia, tal altra sul concetto di responsabilità o che viceversa disquisiscono sulla interpretazione del concetto di indipendenza per restringerne o allargarne il significato.

D'altra parte, il fatto che sia complesso il discorso su questa serie di problemi, sull'autonomia, sulla indipendenza, emerge, per esempio, dal modo con cui si affrontano questi problemi. Nel parere espresso dal Consiglio superiore della magistratura ad esempio c'è già una concezione particolare che non ha trovato generali consensi allo sta-

to, pur non essendo stato esaminato in tutte le sue implicazioni. Così per esempio nell'ambito della stessa magistratura c'è un discorso aperto e vario; mi riferisco ad alcune proposte fatte pervenire ai Gruppi politici da parte delle rappresentanze associative, da parte dell'Associazione nazionale dei magistrati, dove si pone il problema naturalmente in maniera alquanto diversa da come è enunciato nel parere particolareggiato del Consiglio superiore della magistratura. Vi cito questo documento perchè è insospettabile, nel senso che è redatto dalla stessa corrente che in sostanza finisce per detenere attualmente la responsabilità della gestione nel Consiglio superiore della magistratura. Ad esempio l'Associazione nazionale dei magistrati in una serie di proposte presentate ai Gruppi politici parla della riforma dell'ordinamento giudiziario — su questo credo che siamo tutti d'accordo — e articola variamente questa serie di proposte: riforma in senso proporzionale del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura, con la scelta di un metodo che garantisca la rappresentanza di tutte le componenti ideologiche e fissi inoltre un *quorum* minimo di voti al fine di evitare la presentazione indiscriminata di candidature individuali (quanto sopra, con esclusione di qualsiasi mutamento nel rapporto attualmente fissato dalla Costituzione tra componenti magistrati e componenti laici), la tipicizzazione degli illeciti disciplinari, il principio della obbligatorietà dell'azione disciplinare, l'attribuzione della titolarità dell'azione disciplinare al solo ministro, mentre nel parere abbiamo constatato che esistono posizioni diverse che parlano di discrasie, di disarmonie nel sistema. Vi sono quindi concezioni che non collimano, per cui si tratta di un discorso abbastanza grosso e complesso.

Per non citare poi un'altra impostazione di natura radicale che è emersa, per esempio, nella proposta di legge presentata all'altro ramo del Parlamento, ad iniziativa del deputato Bianco e di altri, su cui possiamo anche non essere d'accordo, ma che affronta in radice il problema dei rapporti tra l'ordine giudiziario e i poteri previsti dalla Costituzione

operando un capovolgimento totale di rapporti.

Qui c'è un'impostazione, sia pure corretta, che muove dalla modifica dell'articolo 104 della Costituzione, ma che capovolge in maniera radicale il rapporto di partecipazione dei componenti laici rispetto ai componenti dei magistrati ordinari. Ho fatto cenno a questa varietà di posizioni per dire che non era possibile pretendere dal Parlamento in questa particolare situazione che si affrontassero temi del genere. D'altra parte l'esigenza della fretta — uso questa espressione non a caso — o dell'urgenza dell'approvazione di questo provvedimento è determinata anche dalle scadenze. Come i colleghi sanno, l'attuale Consiglio superiore della magistratura scade il 18 luglio 1976, e questo apparentemente darebbe l'indicazione di uno spazio temporale notevole. Però, se si pensa che entro tre mesi da questa scadenza bisogna indire le elezioni, se si pensa che occorrono, come previsto dall'articolo 7 del disegno di legge al nostro esame, sei mesi per emanare le disposizioni di attuazione, ai sensi dell'articolo 43 della legge 24 marzo 1958, n. 195, si comprende che siamo in margini di tempo abbastanza ristretti in ordine all'approvazione di questo disegno di legge e quindi al compimento del suo *iter* perchè nell'altro ramo del Parlamento vi sono proposte non proprio collimanti con l'attuale testo, come ha detto il senatore Petrella, per quanto riguarda la scelta dei metodi elettorali, pur essendo ispirate alle stesse finalità e agli stessi principi.

Praticamente a questo punto non vi è da aggiungere altro. C'è stata la raccomandazione dell'onorevole rappresentante del Governo a tener conto, nella discussione generale, di una preoccupazione del Governo in ordine alla interpretazione di un articolo del nostro disegno di legge. Quindi nessun emendamento per il momento, ma solo questa preoccupazione, rispetto alla quale ritengo che la prudenza debba consigliare — e questo lo vedremo successivamente — un approfondimento della questione per i riflessi di natura costituzionale.

Siccome abbiamo interesse a che ci sia uno scorrimento senza ostacoli di questo *iter*, questa pausa di riflessione e l'invito da parte

del Governo alla riconsiderazione possono costituire oggetto di una nostra valutazione. Vorrei dire anche che la perdita di quattro o cinque giorni — non credo che si debba ipotizzare un maggior lasso di tempo — può essere opportuna per sgomberare il campo da ogni preoccupazione.

Non voglio anticipare in questa sede il mio giudizio; ritengo che ci sia materia per una discussione approfondita in modo che poi, alla luce delle argomentazioni da ciascuno di noi addotte nella sede competente, si possa tranquillamente affrontare il problema invitando l'Aula ad approvare il provvedimento con tutta serenità.

Onorevole Presidente, mi riservo di formalizzare la richiesta di sospensiva alla ripresa dei nostri lavori onde consentire l'approfondimento di un aspetto specifico in base alla raccomandazione avanzata dall'onorevole rappresentante del Governo. (*Applausi dal centro*).

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Brosio. Ne ha facoltà.

**B R O S I O .** Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, ringrazio anzitutto la Presidenza e i colleghi del Senato per avermi consentito di anticipare, in sede di discussione generale, la brevissima dichiarazione di voto che avrei in ogni caso fatto dopo l'esame degli articoli.

Ritengo sia bene che il relatore e il rappresentante del Governo abbiano modo, se credono, di rispondere a quanto dirò. E dirò subito che non ci sentiamo di votare questo disegno di legge, specialmente per l'articolo 4 e ancor più se il Governo insistesse per introdurre quell'articolo 5 che la 2ª Commissione ha deliberato di sopprimere.

Mi dispiace disilludere a questo riguardo l'egregio collega Coppola, ma sarò proprio io ad elevare la voce di dissenso che finora è mancata, e lo faccio senza esitazioni anche perchè mi consta che questa voce riflette le preoccupazioni profonde di parecchi e valorosi magistrati.

Noi siamo tenacemente e fermamente contrari all'introduzione del sistema proporzionale nelle elezioni dei magistrati componenti il Consiglio superiore. A nostro avviso, tale norma implicherebbe non solo un incoraggiamento, ma il riconoscimento e la sanzione ufficiale di quella politicizzazione che purtroppo si è già infiltrata nella nostra magistratura, deformandone e sminuendone l'indispensabile ed essenziale imparzialità e quindi autorità.

A questo riguardo leggo nella relazione del collega Gatto alcune considerazioni, come sempre egregiamente redatte ma, a mio modesto avviso, per nulla convincenti. Mi riferisco specialmente al punto in cui dice: « È chiaro che un consiglio del genere » — ossia eletto col sistema maggioritario attuale — « non risponderebbe agli scopi per cui venne concepito (luogo di misura di tutte le dialettiche sviluppatasi all'interno della magistratura e delle posizioni ideologiche espresse dai componenti eletti dal Parlamento), ma si ridurrebbe ad essere un organo corporativo, espressione più di una casta che non dei fermenti e della vita che animano i titolari di una delle più delicate e responsabili funzioni dello Stato ».

Francamente credo che qui la natura stessa del Consiglio superiore venga distorta e deformata. Esso non è stato concepito come un luogo d'incontro di tutte le dialettiche, ossia come una sede di controversie e di diatribe tra i magistrati di opinioni e di correnti diverse, ma come alta espressione della funzione e del pensiero unitario, quanto meno maggioritario, della magistratura nel suo complesso, sotto la direzione del Presidente della Repubblica. Per questo non possiamo non resistere vigorosamente a una proposta che rischia di stimolare quelle controversie politiche che purtroppo dividono già la magistratura e si riflettono sulla sua stessa attività e sul prestigio e sulla fiducia che essa dovrebbe godere nel paese.

Quanto poi al rilievo che il sistema maggioritario ridurrebbe il Consiglio superiore a un organo corporativo, espressione più di una casta che non dei fermenti e della vita che animano i titolari di una delle più deli-

cate e responsabili funzioni dello Stato, mi consenta l'egregio relatore di dire che queste parole, a mio modesto avviso, non hanno alcun rapporto razionale e causale con il problema del metodo elettorale, poichè il sistema elettorale è completamente irrilevante nei riguardi della natura corporativa dell'organo.

Quanto poi all'articolo 5 — lascio da parte per ora il sistema elettorale, e credo di essere stato sufficientemente breve poichè l'argomento è importante e meriterebbe una trattazione molto più ampia che non vi è qui il tempo e il modo di svolgere — supposto che la discussione al riguardo sia ancora viva, dobbiamo ugualmente esprimere il nostro più risoluto dissenso e quindi concordare con la deliberazione presa dalla Commissione. L'eliminazione del ricorso di legittimità al Consiglio di Stato costituirebbe anch'essa, in altra direzione, una trasformazione e una deformazione della natura stessa del Consiglio superiore. Con tali norme esso verrebbe a snaturarsi assumendo il carattere di organo costituzionale accanto agli altri poteri politici dello Stato che sono e devono rimanere il Parlamento, il Presidente della Repubblica, il Governo, ciascuno nei limiti delle sue attribuzioni.

Viceversa il Consiglio superiore è e deve rimanere organo amministrativo, qual è sta-

to creato, sia pure organo di altissima autorità e dignità nel campo dell'applicazione della legge, così come la Costituente lo ha voluto. In nessun caso potremmo sanzionare col nostro voto questo capovolgimento dell'ordine costituzionale che considereremmo di notevole gravità e sovvertitore.

Tali osservazioni su due delle norme più importanti e qualificanti del disegno di legge bastano a spiegare il nostro voto contrario all'intero provvedimento che richiede un completo e ponderato riesame. A questo proposito, in coerenza logica con quello che ho detto, non potrò che essere d'accordo sulla proposta di sospensiva annunciata dal senatore Coppola, se e quando sarà presentata.

**P R E S I D E N T E .** Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Rinvio il seguito del dibattito alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 12,40*).

**Dott. ALBERTO ALBERTI**

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari