

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **MANCINO, ELIA, MAZZOLA, RUFFILLI, GALLO, GUZZETTI, LIPARI, PINTO e VITALONE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 FEBBRAIO 1988

### Revisione degli articoli 104 e 105 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. – Allorchè, nella scorsa legislatura, la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali affrontò i problemi della giustizia, uno degli aspetti più dibattuti riguardò la composizione del Consiglio superiore della magistratura.

Pressochè generale essendo la denuncia della eccessiva politicizzazione dell'organo di autogoverno dei giudici, ciò che significativamente emerse dalla discussione fu la tendenza – variamente articolata – di modificarne la struttura mediante l'ampliamento della componente laica che, senza sovvertire il rapporto numerico laici-togati, ne neutralizzasse appunto la ricorrente caratterizzazione politica.

Alcuni proposero di diminuire a sedici i membri eletti dai magistrati e a sette quelli

eletti dal Parlamento, introducendo una nuova quota di sette membri nominati dal Capo dello Stato (PRI) ovvero dalla Corte costituzionale (PLI). Altri suggerirono la seguente ripartizione: quattordici membri eletti dai magistrati ordinari, due dai magistrati onorari e quattordici membri eletti dai magistrati ordinari e sedici dal Parlamento (PSI). Secondo una terza indicazione i componenti elettivi si sarebbero dovuti ridurre a venti, di cui dieci scelti dai magistrati ordinari sulla base di collegi uninominali, e dieci dal Parlamento (DC). Non mancò, peraltro, chi propose il mantenimento dell'attuale articolo 104 della Costituzione (PCI), ma si trattò di una posizione isolata.

Tutte queste proposte di riforma nascevano da una diffusa insoddisfazione nei confronti

del ruolo del Consiglio superiore della magistratura così come si è andato configurando, strettamente condizionato dalla preponderanza assicurata alla componente espressa dai magistrati. Ma, più o meno inconsapevolmente, esse venivano da lontano: infatti, l'idea originaria dei Costituenti, trasfusa nel progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 all'Assemblea, era stata appunto quella di un Consiglio superiore presieduto dal Presidente della Repubblica e composto dal primo presidente della Cassazione quale vice presidente, da un altro vice presidente nominato dal Parlamento e da membri designati per metà da tutti i magistrati fra gli appartenenti alle diverse categorie e per metà dal Parlamento fuori dal proprio seno. Si era, cioè, in quella fase, affermata, in contrasto con la tendenza che mirava a stabilire l'autogoverno «assoluto» dei giudici attraverso il Consiglio superiore composto tutto da magistrati e presieduto dal primo presidente della Cassazione, la linea che vedeva nella composizione mista uno dei meccanismi che avrebbero scongiurato il pericolo della creazione di un organo di casta, avulso dagli altri poteri dello Stato, intorno al quale si sarebbero potuti coagulare interessi, intrighi, protezioni, preferenze tali da costituire una minaccia per la stessa indipendenza dei singoli giudici. Nel successivo dibattito in Assemblea plenaria tale linea subì una correzione, ed il collegamento fra il potere giudiziario e gli altri poteri restò affidato ad una partecipazione minoritaria dei membri eletti dal Parlamento, mentre la partecipazione di diritto del primo presidente e del procuratore generale fu vista come un'ulteriore difesa della magistratura «dal pericolo, e soprattutto dall'offesa al prestigio dell'ordine giudiziario, di una maggioranza di elementi laici» (v. resoconti dell'Assemblea costituente, pagg. 2114 e seguenti).

L'esperienza maturata in ventisei anni di funzionamento del Consiglio superiore della magistratura dimostra che avevano visto giusto quei Costituenti che, pur consapevoli della necessità di garantire l'indipendenza e l'autonomia della magistratura affidando le nomine, la carriera e la disciplina dei magistrati ad un organo elettivo sottratto ad ogni ingerenza dell'Esecutivo, lo intendevano non già come espressione maggioritaria diretta dei giudici -

isolato dal circuito unitario dei poteri dello Stato - bensì quale espressione equilibrata dei tre poteri (Magistratura, Parlamento e Capo dello Stato) che avrebbero dovuto concorrere a formare l'istanza di autogoverno.

Il presente disegno di legge di revisione costituzionale mira appunto a stabilire un diverso assetto del Consiglio superiore della magistratura attraverso il bilanciamento delle sue componenti, non già per ribaltare le attuali proporzioni, ma per ridurre il peso - ora assolutamente schiacciante - della componente eletta dai magistrati. Per raggiungere il nuovo equilibrio è apparso anzitutto necessario fissare nella norma costituzionale il numero dei membri dell'alto consesso, in modo da sottrarre la sua composizione alle mutevoli scelte del legislatore ordinario, come è sinora avvenuto. In secondo luogo si è ritenuto di introdurre un terzo gruppo di componenti, nominati in numero di tre dal Capo dello Stato (in analogia con quanto avviene per l'ufficio di giudice costituzionale) fra magistrati anche a riposo, che abbiano svolto per almeno cinque anni le funzioni di consigliere della Corte di cassazione.

I magistrati eletti fra gli appartenenti alle varie categorie restano in numero preminente (quindici) rispetto ai membri eletti dal Parlamento in seduta comune (dieci), così come restano inalterate sia la presenza dei due membri di diritto (primo presidente e procuratore generale della Cassazione) e sia la presidenza affidata al Capo dello Stato. E tuttavia la componente dei magistrati elettivi non sarà più destinata a prevalere sistematicamente, poichè la diversa estrazione degli altri quindici membri (di diritto, di nomina parlamentare e di nomina presidenziale), dovrebbe attenuare in gran parte l'insorgere di spinte corporative, le degenerazioni correntizie e gli altri fenomeni negativi che non di rado hanno caratterizzato l'attività del Consiglio superiore della magistratura.

Ovviamente, la modifica costituzionale qui prospettata dovrà accompagnarsi, sul piano della legislazione ordinaria, ad una incisiva riforma del sistema elettorale dei magistrati, attualmente imperniato sulla proporzione pura, fattore che, di per sè, è causa dell'inquinamento istituzionale connesso alle deviazioni

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

correntizie e alle propensioni lottizzatrici di cui il Consiglio superiore della magistratura ha dovuto soffrire negli ultimi tempi. Ma il cambiamento degli assetti interni - nel senso sopraindicato - rappresenta la premessa indispensabile per avviare qualsiasi altra innovazione, legislativa e regolamentare, che restituisca al Consiglio superiore prestigio, autorevolezza e funzionalità affinché esso sia sempre più in grado di garantire l'indipendenza e l'autonomia della magistratura non solo nei confronti di indebite interferenze esterne, ma altresì nei confronti dei gruppi di pressione che si formano all'interno dell'ordine giudiziario.

Consequenziale alla modifica dell'articolo 104 della Costituzione, proposta con l'articolo 1 del presente disegno di legge, appare la modifica dell'articolo 105 della stessa Carta fondamentale contenuta nell'articolo 2. Essa

riguarda la composizione della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, attualmente affidata alla legge ordinaria (articoli 4 e 6 della legge 24 marzo 1958, n. 195) che riproduce con le stesse proporzioni - due terzi e un terzo - la distribuzione dei seggi tra membri magistrati e membri laici. Con la nuova formulazione della norma costituzionale si stabilisce che la sezione sia presieduta dal vice presidente e sia formata invece da tre componenti scelti fra quelli eletti dai magistrati, tre scelti fra quelli eletti dal Parlamento e due scelti fra quelli nominati dal Presidente della Repubblica. È appena il caso di rilevare che anche tale diversa composizione dell'organo disciplinare contribuirà a rifondare il ruolo del Consiglio superiore della magistratura su di un versante così qualificante delle sue attribuzioni costituzionali.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**  

---

## Art. 1.

1. Il quarto comma dell'articolo 104 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Gli altri componenti sono eletti in numero di quindici da tutti i magistrati ordinari fra gli appartenenti alle varie categorie, in numero di dieci dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio, e in numero di tre sono nominati dal Presidente della Repubblica fra magistrati ordinari anche a riposo che abbiano svolto per almeno cinque anni le funzioni di consigliere della Corte di cassazione».

## Art. 2.

1. All'articolo 105 della Costituzione è aggiunto il seguente comma:

«La sezione disciplinare è presieduta dal vice presidente del Consiglio superiore della magistratura ed è formata da tre componenti scelti fra quelli eletti dai magistrati, tre componenti scelti fra quelli eletti dal Parlamento e due componenti scelti fra quelli nominati dal Presidente della Repubblica».