

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 333</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato **RICCIO STEFANO**

*Presentata il 27 giugno 1972*

### Riforma del sistema elettorale e della composizione del Consiglio superiore della magistratura

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come vi è noto, l'attuale composizione del Consiglio superiore e il relativo sistema elettorale sono regolati, oltre che dall'articolo 104 della Costituzione, dalla legge 24 marzo 1958, n. 195, modificata dalla legge 18 dicembre 1967, n. 1198. Detta normativa prevede che il Consiglio è composto da 24 membri, di cui tre di diritto (Presidente della Repubblica, primo presidente della Corte di cassazione, procuratore generale della stessa), 14 eletti dai magistrati ordinari e 7 eletti dal Parlamento. Dei 14 eletti dai magistrati ordinari, 6 sono magistrati di cassazione, 4 di appello e 4 di tribunale.

Tale composizione, sia detto subito, appare sperequativa poiché i magistrati di cassazione, che sono complessivamente circa 700, hanno una rappresentanza di 8 membri (i 6 elettivi e i 2 di diritto) mentre i magistrati di appello e di tribunale, che sono complessivamente oltre 6.000, hanno lo stesso numero di rappresentanti, quattro per ciascuna delle due categorie.

Nella passata legislatura una proposta di legge degli onorevoli Bosco, Arnaud, Ciccardini, Ruffini, Castelli, Speranza, Barbi, Ciaffi, Lobianco, Piccinelli, Carenini, Bernardi (n. 3025) con altra identica presentata dall'onorevole Gunnella, e la proposta n. 3693

presentata dagli onorevoli Cacciatore, Granzotto, Lattanzi, Luzzatto, prevedevano tutte e tre una più equilibrata proporzione tra i magistrati di cassazione e quelli di appello e di tribunale (6 di cassazione e 7 di appello e di tribunale, le prime due; 4 di cassazione e 8 di appello e di tribunale, la terza).

Tutte e tre le proposte sopra citate prevedevano, poi, opportunamente, che il numero complessivo dei componenti elettivi del Consiglio venisse aumentato (nel rispetto della proporzione stabilita dalla Costituzione di due terzi di magistrati ed un terzo nominati dal Parlamento) da 21 — com'è attualmente — a 30, e cioè 20 magistrati e 10 « laici », fermi restando i 3 componenti di diritto (Presidente della Repubblica, presidente e procuratore generale della Corte di cassazione).

Mentre il maggior numero dei magistrati « inferiori », rispetto ai magistrati « superiori », mirava a compensare quella sperequazione sopra rilevata, l'aumento del numero complessivo dei componenti appariva imposto dalle gravi difficoltà nelle quali, dall'accresciuta mole delle incombenze che via via son venute ad aumentare il lavoro del Consiglio, quest'ultimo si è venuto a trovare.

Tutte e tre le proposte, inoltre — e questo è il punto più importante — prevedevano la

sostituzione dell'attuale sistema maggioritario, vigente per la elezione dei componenti magistrati, col sistema proporzionale.

Si legge a questo proposito nella relazione che accompagna la proposta n. 3025 (Bosco ed altri): « L'analisi approfondita delle ultime elezioni per il rinnovo del Consiglio superiore della magistratura e delle vicende che ne sono derivate in ordine ai rapporti tra le diverse componenti ideologiche della magistratura, porta alla constatazione che, pur dopo l'ultima riforma del sistema elettorale introdotta con la legge 18 dicembre 1967, n. 1198 (a parte i problemi interpretativi che da quest'ultima legge sono sorti), è rimasto sostanzialmente immutato il principio maggioritario. Principio che, contrastante, in linea generale, con il sistema costituzionale, secondo cui gli organi elettivi debbono essere caratterizzati in funzione della rappresentanza proporzionale delle forze che vi danno corpo, assume aspetti ancor più macroscopicamente antidemocratici ove si consideri che, pur nell'apparenza dell'adozione di un sistema elettorale di tipo uninominale, in realtà le elezioni si svolgono secondo il sistema delle liste contrapposte.

Da ciò deriva che tra i diversi raggruppamenti concorrenti per il rinnovo del Consiglio superiore, è sufficiente anche un margine minimo di differenziazione nei voti per determinare una notevole disparità nella assegnazione dei seggi, con conseguente disparità nella rappresentanza in seno al Consiglio delle forze attraverso cui la magistratura si articola ».

Dal suo canto, la proposta n. 3693 (Cacciatore ed altri) esponeva, nella sua relazione quanto segue: « la necessità della sostituzione (del sistema proporzionale al maggioritario) è resa ancor più evidente da un duplice ordine di considerazioni.

Non può invero dubitarsi che tutte le recenti vicende dell'ordine giudiziario hanno reso evidente che nella magistratura italiana si sta sviluppando un fenomeno altamente positivo e cioè una contrapposizione ideologica e, *lato sensu*, politica che tende ad inserire i problemi della giustizia, con una visione più vasta, nella tematica generale della democrazia nel nostro paese e dei rapporti fra i vari poteri dello Stato, sostituendosi così all'interno della magistratura tale tematica alla contrapposizione fondata su posizioni personali. A dimostrare ancora più i difetti della legge vigente basti considerare che le sue poco convincenti disposizioni hanno dato luogo al recente caso di alcuni magistrati che, esclusi secondo una prima interpretazione,

sono stati poi dichiarati eletti secondo una diversa interpretazione data dal Consiglio di Stato. Sono note le polemiche che in tale occasione si sono sviluppate e gli strascichi che ne sono derivati, polemiche e strascichi che non hanno certo contribuito a rafforzare il prestigio di un organo che è pure tra i più importanti organi costituzionali dello Stato.

La presente proposta di legge mira a eliminare gli inconvenienti creati dalla normativa vigente e a recepire le nuove istanze della magistratura che corrispondono all'interesse generale del paese ad avere un organo di autogoverno dei magistrati (organo chiamato ad esercitare, tra l'altro, il compito fondamentale di valido interlocutore con gli altri poteri dello Stato) il più rappresentativo possibile delle istanze stesse ».

Alle sopra citate considerazioni che possono ampiamente essere condivise, vi è da aggiungere ancora qualcosa.

La dialettica instauratasi nel seno della magistratura, il confronto tra le diverse impostazioni ideologiche in essa evidenziatesi, mentre mostrano, da un lato, un loro innegabile aspetto positivo, hanno determinato d'altronde un effetto negativo, in quanto pare evidente che le lotte, ormai da tempo in corso tra i giudici, siano da annoverarsi tra le cause della stessa crisi della giustizia. Non può negarsi, in altre parole, che le lotte che dividono i magistrati per il diverso indirizzo ideologico cui gli uni e gli altri si ispirano, oltre un certo limite, non possono più considerarsi soltanto come un fatto positivo, così come è certamente positiva in via generale la dialettica, essenziale alla vita stessa della democrazia, ma, oltre un certo limite, dicevamo, conducono al violento urto tra i gruppi, conducono alla esasperazione che, sconfiggendo a volte financo sul piano personale, determinano contrastanti azioni e reazioni che si ripercuotono sul modo stesso nel quale la giustizia viene concretamente amministrata.

È questa esasperazione che a volte può trasmutare e trasmuta il civile confronto delle idee — certamente auspicabile nel campo dell'amministrazione giudiziaria in luogo del piatto e conformistico immobilismo — nell'alterco, nella rissa verbale, negli attacchi personali che pongono in grave e serio pericolo la serenità e l'obiettività stessa dei giudici.

Ma a determinare quella deprecabile esasperazione nelle lotte ideologiche tra i giudici, causa principale è certamente, e per l'appunto, il condannevole sistema elettorale

prescelto per la elezione tra i magistrati dei componenti del Consiglio superiore.

Là dove il sistema proporzionale consente ad ogni gruppo, senza necessità di esasperare la lotta oltre quanto non sia consentito in un civile confronto democratico, di assicurarsi una equa e proporzionale rappresentanza in seno all'organo di autogoverno dell'intero corpo giudiziario, per effetto del vigente sistema maggioritario, invece, la lotta è condotta ad esasperarsi ogni oltre dire, giacché la posta in gioco può essere, anche per un gruppo numericamente rilevante, la perdita di ogni e qualsiasi rappresentanza in seno al Consiglio.

Ma un ultimo e fondamentale rilievo non può essere sottratto alla vostra attenzione. La Costituzione, come vi è noto, prescrive che il Consiglio superiore della magistratura sia composto per due terzi di magistrati e per l'altro terzo di componenti eletti dal Parlamento. Ebbene, il sistema maggioritario consente la possibilità che i due terzi del Consiglio riservati ai magistrati, cadano nelle mani di un solo gruppo della magistratura, che può essere, tra l'altro, soltanto un gruppo di maggioranza relativa; che, in altri termini, una netta maggioranza del Consiglio (i due terzi) sia saldamente tenuta per un intero quadriennio da un blocco compatto e monocolore corrispondente ad uno solo dei gruppi della magistratura. Quella immodificabile maggioranza renderebbe inoperante, e po-

trebbe aggiungersi superflua, la stessa presenza nel Consiglio dei componenti « laici » eletti dal Parlamento, stretti nella loro impotente minoranza. La maggioranza immodificabile di un gruppo « monocolore » di magistrati potrebbe, perdipiù, aprir la strada e incoraggiare impostazioni corporative o castali la cui pericolosità appare superfluo sottolineare.

Per tutte le ragioni che sopra abbiamo illustrate vi proponiamo, onorevoli colleghi, l'istituzione del sistema proporzionale per la elezione dei componenti magistrati del Consiglio superiore della magistratura unitamente ad un congruo aumento del numero complessivo dei componenti del Consiglio stesso. Quanto al sistema proporzionale, dovendosi procedere ad un triplice scrutinio (uno per i magistrati di cassazione, uno per quelli di appello ed uno per quelli di tribunale) proponiamo, in particolare, che i tre distinti scrutini vengano effettuati secondo il sistema proporzionale puro anziché col noto metodo di Hondt, il quale, come si sa, elargisce un vantaggio alla lista maggioritaria sia pure modico, ma che peraltro, moltiplicandosi per 3 volte, finirebbe per raggiungere un peso inaccettabile cui sembrerebbe iniquo sottoporre le liste minoritarie.

Confidiamo perciò, onorevoli colleghi, che voi vorrete confortare col vostro voto la presente proposta di legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Componenti e sede del Consiglio)*

L'articolo 1 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica ed è composto dal Primo presidente della Corte suprema di cassazione, dal Procuratore generale della Repubblica presso la stessa corte, da 20 componenti eletti dai magistrati ordinari e da 10 componenti eletti dal Parlamento in seduta comune delle due Camere.

Il Consiglio elegge un vice presidente fra i componenti eletti dal Parlamento.

Il Consiglio ha sede in Roma ».

## ART. 2.

*(Componenti eletti dai magistrati)*

L'articolo 23 della legge 24 marzo 1958, n. 195, modificato dall'articolo 7 della legge 18 dicembre 1967, n. 1198, è sostituito dal seguente:

« I componenti da eleggere dai magistrati sono scelti: 4 tra i magistrati di Corte di cassazione, 8 tra i magistrati di corte d'appello e 8 tra i magistrati di tribunale.

Agli effetti della presente legge, si intendono per magistrati di Corte di cassazione e magistrati di Corte di appello i magistrati che abbiano conseguito la rispettiva nomina ancorché non esercitino le relative funzioni.

Alla elezione di tutti i magistrati componenti il Consiglio superiore partecipano i magistrati senza distinzione di categoria con voto personale segreto e diretto.

Sono esclusi dal voto i magistrati sospesi dalle funzioni ».

## ART. 3.

*(Elezione dei componenti magistrati del Consiglio superiore della magistratura)*

Gli articoli 25, 26, 26-bis, 27, 27-bis, 27-ter e 27-quater della legge 24 marzo 1958, n. 195, modificata dalla legge 18 dicembre 1967, n. 1198, sono sostituiti dai seguenti:

« ART. 25. — *(Elezione dei componenti magistrati)*. — Le elezioni dei magistrati di cui

all'articolo 23 si effettuano in collegio unico nazionale, col sistema proporzionale e sulla base di liste concorrenti, ciascuna delle quali può contenere candidati di ogni categoria che esercitino funzioni giurisdizionali in numero non superiore a quelli da eleggere.

E ammessa la presentazione di liste contenenti un numero di candidati inferiore a quelli da eleggere e di liste non comprendenti tutte le categorie di cui all'articolo 23.

In ciascuna lista non può essere inserito più di un candidato per ogni categoria appartenente allo stesso distretto, salvo che per la Corte di cassazione.

Nessun candidato può essere inserito in più di una lista.

Concorrono alla elezione le liste presentate, secondo modalità che saranno determinate entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge con apposite norme di attuazione modificative del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1958, n. 916, da non meno di 150 elettori.

Ciascun elettore non può sottoscrivere più di una lista. I sottoscrittori non sono eleggibili. Le firme sono autenticate dal Presidente del tribunale nella cui circoscrizione il sottoscrittore esercita le sue funzioni.

Non sono eleggibili i magistrati che hanno fatto parte del Consiglio superiore se non dopo la scadenza di un periodo corrispondente alla durata di un consiglio successivo a quello di cui hanno fatto parte. Il voto si esprime con il voto di lista ed eventuali preferenze nell'ambito della lista votata. Le preferenze non possono essere di numero superiore al numero dei candidati da eleggere per ciascuna categoria ».

« ART. 26. — (*Convocazione delle elezioni, ufficio elettorale e spoglio delle schede*). — La convocazione delle elezioni dei componenti magistrati è fatta dal presidente del Consiglio superiore almeno cinquanta giorni prima della data stabilita per la votazione.

Le liste dei candidati sono pubblicate sul bollettino del Consiglio superiore della magistratura, inviate, almeno venti giorni prima della data delle elezioni a tutti i magistrati, e sono affisse, a cura del presidente della corte d'appello di ogni distretto, presso tutte le sedi giudiziarie. Le liste debbono essere depositate presso la segreteria del Consiglio superiore della magistratura entro venti giorni dalla data di convocazione delle elezioni.

I magistrati votano presso le sedi dei rispettivi tribunali ove i consigli giudiziari competenti provvedono alla costituzione di uffici

elettorali composti da tre magistrati, e presieduti dal più anziano.

Detti uffici provvedono soltanto alle operazioni di voto.

L'ufficio elettorale istituito presso il tribunale della sede del consiglio giudiziario distrettuale provvede altresì allo spoglio di tutte le schede dei tribunali del distretto, anche di quelle che sono pervenute dopo la chiusura delle votazioni presso gli altri uffici elettorali.

I magistrati addetti alla Corte di cassazione, votano presso l'ufficio centrale nazionale istituito presso la stessa Corte di cassazione con provvedimento del Consiglio superiore.

Su tutte le contestazioni decide l'ufficio centrale elettorale istituito a norma del comma precedente ».

« ART. 27. — (*Assegnazione di seggi*). — L'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti viene effettuata assumendo come cifra elettorale di ciascuna lista il numero dei voti validi ad essa attribuiti.

Sulla base della cifra elettorale di ciascuna lista ed applicando il sistema proporzionale puro con scrutinio separato per ciascuna categoria di eleggibili, vengono ripartiti, tra le varie liste, i seggi conseguiti, attribuendo i resti alle liste che abbiano ottenuto quelli più alti.

Nell'ambito di ciascuna lista i seggi assegnati vengono attribuiti ai magistrati di ognuna delle tre categorie di eleggibili che, all'interno della categoria di appartenenza, abbiano riportato il maggior numero di preferenze.

I magistrati che per il numero di preferenze ottenute seguono nell'ambito di ciascuna lista gli eletti nella rispettiva categoria vengono chiamati a sostituire i componenti della stessa categoria che cessino dalla carica per la perdita dei requisiti di eleggibilità ovvero per qualsiasi altra ragione prima della scadenza del consiglio ».