

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2499

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato GARGANI

Presentata il 31 gennaio 1985

Modifiche al sistema per l'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura e norme sulla revisione del provvedimento disciplinare

ONOREVOLI COLLEGHI! — La decisione della Corte costituzionale (sentenza n. 87 del 1982) sopravvenuta all'entrata in vigore all'ultima legge di riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura, rende indispensabile una revisione della composizione dell'organo consiliare, con conseguente revisione del sistema elettorale, al fine di dare definitiva e completa attuazione al disposto dell'articolo 104, quarto comma, della Costituzione.

Infatti, la legge 3 gennaio 1981, n. 1, all'articolo 15, ha previsto un sistema di elezione misto, che prescindeva dalla considerazione della consistenza delle categorie, prevedendo 10 candidature libere (cosiddetti « battitori liberi ») ed un collegio unico nazionale.

Tale meccanismo ha dato luogo, da un lato ad una maggiore rappresentatività della base, ma dall'altro, per la con-

trapposizione antagonista delle correnti, ad una politicizzazione dell'apparato giudiziario, ovvero ad un'aggregazione di gruppi di potere che prescindeva certamente dalle finalità istituzionali dell'organo, di rilievo costituzionale, diretto a garantire, attraverso l'indipendenza dei giudici, la libertà dei cittadini contro indebite condotte e prevaricazioni.

La stessa magistratura ordinaria, attraverso gli organi associativi, o con manifestazioni spontanee di dissenso, ha reso evidente il crescente disagio verso il rafforzamento politico del Consiglio superiore.

Occorre, dunque, realizzare il principio costituzionale che vuole l'elezione dei giudici tra tutte le categorie, e impedire la politicizzazione del consiglio e l'utilizzazione strumentale dei suoi provvedimenti.

La presente proposta di legge si muove in due direzioni fondamentali: la rifor-

ma della legge elettorale, in conformità all'orientamento espresso dalla Costituzione e ribadito dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza sopracitata) e riforma dell'azione disciplinare e della sezione disciplinare, per assicurare un processo più garantista, ma anche una sanzione più imparziale.

È forte, dunque, l'esigenza di una riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore per esigenze molteplici. Prima fra tutte la decisione n. 87 del 1982 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 23, che, per l'elettorato passivo dei magistrati di cassazione, non teneva conto dell'esercizio delle funzioni di legittimità che debbono invece qualificare la presenza di alcuni comportamenti del Consiglio. Il legislatore insomma non può non tener conto del criterio, costituzionalmente valido, di far rappresentare in seno al Consiglio superiore magistrati che esercitano funzioni di legittimità.

Si ritiene perciò che sia giusto stabilire che dei magistrati da eleggere, due debbano esercitare effettivamente appunto le funzioni di legittimità e, in linea con la citata sentenza della Corte, gli altri vadano unificati nella categoria di merito.

Bisogna poi tener conto delle modifiche che sono avvenute nella funzione e nella organizzazione del corpo giudiziario: la marcata tendenza a esprimere la complessa realtà del corpo giudiziario attraverso correnti interne rigide e politicizzate condiziona l'autonomia del corpo elettorale e rende « rigide » le candidature che non possono che essere chiuse meccanismo delle stesse correnti.

È necessario, per attenuare questa rigidità, dare la facoltà dell'elettore di esprimere preferenze per candidati compresi in liste diverse da quella votata (*panachage*).

L'elettore può esprimere, cioè, fino a dieci preferenze a candidati compresi nella lista da lui votata, e può dare anche tre preferenze per candidati compresi in altre liste.

È un correttivo minimo al sistema proporzionale che ha il vantaggio di attenuare l'influenza della lista rigida la quale, non si può non riconoscere, ostacola una fisiologica dialettica e attribuisce maggior autonomia all'elettore.

Se si discute da molto della necessità di modificare il sistema elettorale proporzionale per le assemblee legislative onde attenuare gli effetti negativi della esasperata e rigida divisione delle forze politiche, è molto più urgente attenuare alcuni effetti perversi, che un simile sistema elettorale ha, in un corpo assai limitato come quello della magistratura.

La seconda riforma attiene all'azione disciplinare, l'organo meno trasparente del Consiglio.

La sezione disciplinare risulta composta da 7 membri, di cui due di altissimo prestigio, il primo presidente della Cassazione e il vicepresidente del Consiglio, i quali offrono la maggiore garanzia di rappresentatività ed imparzialità, provenendo da due distinte legittimazioni (istituzionale e parlamentare).

La presenza del primo presidente risolve la *vexata quaestio* della presenza nella sezione di un magistrato di cassazione con funzioni direttive, che il sistema elettorale non è idoneo a garantire.

È inoltre sostanzialmente rispettata la proporzione tra laici e togati e la sezione risulta definitivamente costituita per tutta la durata del consiglio in modo da assicurare la rappresentatività delle categorie e non gli accordi di potere di vertice.

Il ruolo dei supplenti è quello di impedire il venir meno del numero dei componenti che non potrà mai essere inferiore a 7.

L'azione disciplinare è regolata sotto l'aspetto della specificità e definitività dell'accusa.

Poiché la struttura del processo disciplinare è quella di un processo accusatorio misto, con una preliminare fase istruttoria coperta dal segreto esterno, la fase dibattimentale deve attenere unicamente alla valutazione del raccolto probatorio, con l'eccezione delle garanzie

della difesa e di sue richieste di supplemento istruttorio.

La specificità dell'accusa, con l'indicazione preventiva della richiesta della sanzione disciplinare (anche se non vincolante per il procuratore generale) consente all'incolpato di scegliere tra le dimissioni volontarie e il processo e comunque di articolare esattamente la sua difesa in base al contestato.

La definitività dell'accusa impedisce l'espedito odioso di contestazioni elastiche di circostanze aggravanti, anche se non dichiarate tali, o di contestazioni suppletive, che bene potevano essere contestate nella fase istruttorio consentendo sul punto la tempestiva difesa.

La prescrizione dell'azione disciplinare è puntualizzata anche con riferimento alle sentenze di annullamento con rinvio, ponendo fine a contrasti giurisprudenziali.

La pubblicità del dibattimento è in linea con il principio della trasparenza delle decisioni, salvo l'esistenza di rilevanti diritti di riservatezza in relazione alla natura ed entità delle incolpazioni. Il giudizio è rimesso al prudente apprezzamento del presidente della sezione.

I diritti della difesa risultano più efficacemente garantiti dalla presenza, nella fase dibattimentale, di un difensore tecnico laico, non influenzabile e condizionabile dall'autorità consiliare; mentre la ricorribilità delle ordinanze che escludono l'ammissione di mezzi di prova è idonea a recuperare in tempi rapidi la possibilità di un accertamento della verità sin dalla fase del giudizio disciplinare.

Il gravame sulle sentenze disciplinari è attribuito alle sezioni unite penali e non già a quelli civili della Cassazione, posto che la natura dell'illecito disciplinare è più omogenea a quella dell'illecito penale e ciò inoltre consente al primo presidente

della Cassazione di far parte, quale garante, dell'imparzialità della sezione disciplinare.

I casi di revisione della sentenza, presso le sezioni unite civili sono più dettagliatamente specificati, ed inoltre la decisione sulla revisione (con o senza rinvio) è affidata ad un organo esterno al giudice disciplinare.

Le sanzioni disciplinari risultano modificate, escludendosi l'ammonizione, del tutto inutile, a cura dei capi dell'ufficio (senza la garanzia del Consiglio superiore della magistratura) e la destituzione, posto che la rimozione opera con il medesimo effetto.

Si aggiungono le sanzioni del trasferimento d'ufficio, della perdita di progressione dello stipendio o di progressione alla funzione o incarico superiore o alla funzione di legittimità.

Si tratta di deterrenti nuovi, di maggiore presa, in quanto colpiscono il patrimonio e le ambizioni di carriera.

La delega al Governo è indispensabile per la predisposizione delle norme regolamentari per le elezioni con il nuovo sistema.

Infine, l'articolo 12 del testo autorizza il Governo ad emanare, entro breve tempo in relazione all'approssimarsi della scadenza del Consiglio superiore della magistratura in carica, le disposizioni di attuazione e di coordinamento necessario: il Governo dovrà — tra l'altro — sostituire l'attuale modello di scheda con altro rispondente alla nuova disciplina.

Infine, l'articolo 13 prevede l'immediata entrata in vigore, con la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*; ciò, tra l'altro, consentirà al Governo di emanare le norme di attuazione e di coordinamento senza attendere l'ordinario termine di *vacatio*.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il primo ed il secondo comma dell'articolo 23 della legge 24 marzo 1958, n. 195, come modificato dall'articolo 3 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, sono sostituiti dai seguenti:

« I componenti da eleggere dai magistrati sono scelti: almeno due tra i magistrati di cassazione con esercizio effettivo delle funzioni di legittimità, otto tra i magistrati con funzioni di merito e gli altri dieci indipendentemente dalle funzioni esercitate.

Agli effetti della presente legge per magistrati con funzioni di merito si intendono tutti i magistrati che non esercitano funzioni di legittimità presso la Corte di cassazione ».

ART. 2.

L'articolo 25 della legge 24 marzo 1958, n. 195, modificato dall'articolo 5 della legge 22 dicembre 1975, n. 695 e dagli articoli 18 e 19 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è sostituito dal seguente:

« 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 deve contenere almeno due magistrati di cassazione, con esercizio effettivo delle funzioni di legittimità, e otto magistrati di merito.

È ammessa la presentazione di liste contenenti un numero di candidati inferiore a quelli da eleggere, che comunque rispetti la riserva di cui al comma precedente.

In ciascuna lista non possono essere inseriti più di due candidati magistrati di merito appartenenti allo stesso distretto di Corte di appello, tranne che per i magi-

strati in servizio presso la Corte di Cassazione.

Nessun candidato può essere inserito in più di una lista.

Concorrono alle elezioni le liste presentate da non meno di centocinquanta elettori, per nessuno dei quali è richiesta l'appartenenza ad una specifica categoria di magistrati.

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

Il voto si esprime con il voto di lista ed eventuali voti di preferenza nell'ambito della lista votata. Le preferenze non possono essere, per ciascuna categoria, superiori al numero dei magistrati da eleggersi in modo vincolato ai sensi del primo comma dell'articolo 23.

L'elettore può, altresì, esprimere voti di preferenza in numero non superiore a tre candidati inseriti in una o più liste diverse da quella votata ».

ART. 3.

Dopo il quarto comma dell'articolo 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195, come modificato dall'articolo 5 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, è inserito il seguente:

« Ai fini di cui al comma precedente ai voti di preferenza ottenuti da ciascun candidato nell'ambito della lista in cui è inserito si aggiungono quelli dal medesimo ottenuti ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 25 ».

ART. 4.

L'articolo 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195, da ultimo modificato dall'articolo 1 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è sostituito dal seguente:

« La cognizione dei procedimenti disciplinari a carico dei magistrati è attri-

buita alla sezione disciplinare composta di 9 componenti effettivi e 6 supplenti.

I componenti effettivi sono: il vicepresidente del Consiglio superiore, che presiede la sezione; due componenti eletti dal Parlamento, di cui uno presiede la sezione in sostituzione del vicepresidente; un magistrato di Corte di cassazione con esercizio effettivo delle funzioni di legittimità e cinque magistrati di merito.

I componenti supplenti sono: un magistrato di Corte di cassazione con esercizio effettivo delle funzioni di legittimità, tre magistrati di merito e due componenti eletti dal Parlamento.

L'elezione dei componenti ha luogo per scrutinio segreto e con maggioranza dei 2/3 dei componenti del Consiglio. In caso di parità di voti tra gli appartenenti alla stessa categoria è eletto il più anziano di servizio nell'ordine giudiziario.

La sezione disciplinare, nella composizione eletta, resta in carica per tutta la durata del Consiglio.

Le funzioni di pubblico ministero presso la sezione disciplinare sono esercitate dal Procuratore generale presso la Cassazione e sono delegabili, solo per atti e udienze determinate, escluso la requisitoria finale ».

ART. 5.

(Deliberazioni della sezione disciplinare).

L'articolo 6 della legge 24 marzo 1958, n. 195, da ultimo modificato dall'articolo 2 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è sostituito dal seguente:

« In caso di impedimento od astensione del primo presidente gli subentra il supplente con funzioni di cassazione.

In caso di impedimento o astensione del vicepresidente del Consiglio, subentra il supplente eletto dal Parlamento; la presidenza è retta dal primo presidente.

I componenti effettivi magistrati sono sostituiti dai supplenti della medesima categoria.

La sostituzione di un componente appartenente alla categoria di giudice di tribunale o equiparata avviene con il supplente sorteggiato tra i due designati per la supplenza ».

ART. 6.

(Prescrizione dell'azione disciplinare).

Il nono comma dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, come modificato dall'articolo 12 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è sostituito dai seguenti:

« Entro un anno dall'inizio del procedimento dev'essere comunicato all'incolpato il decreto che fissa la discussione orale dinanzi alla sezione, con l'indicazione definitiva dell'incolpazione, delle circostanze ritenute aggravanti, degli elementi, sinteticamente indicati, su cui poggia la richiesta della sanzione disciplinare.

Nei due anni successivi alla predetta comunicazione dev'essere pronunciata la sentenza. Nel caso di riforma della sentenza di condanna con rinvio alla sezione disciplinare il termine complessivo di trascrizione non può superare i tre anni dalla data della comunicazione sopraindicata. La prescrizione opera di diritto ed è rilevata d'ufficio, salvo espressa rinuncia della parte interessata ».

ART. 7.

(Pubblicità del dibattimento disciplinare e diritti della difesa).

Il dibattimento disciplinare è pubblico, salvo che l'incolpato deduca motivi rilevanti di riservatezza. Il giudizio sulla rilevanza è rimesso al presidente della sezione, sentiti i consiglieri.

L'incolpato, nella fase dibattimentale, può essere assistito da un avvocato patrocinante in cassazione, oltre che dal difensore magistrato.

Le istanze difensive istruttorie, presentate dalla difesa nel corso del dibattimento, possono essere rigettate solo se la sezione ritenga la causa sufficientemente istruita sul punto.

Avverso l'ordinanza di rigetto è ammesso ricorso alle sezioni unite penali

della Cassazione. Pendente il ricorso il processo resta sospeso e non decorrono i termini di prescrizione. Il Consiglio disciplinare è obbligato all'osservanza della pronuncia delle sezioni unite penali o del decreto presidenziale che ammette i mezzi di prova.

ART. 8.

(Gravame avverso le sentenze disciplinari).

Avverso le sentenze disciplinari è ammesso ricorso dinanzi alle sezioni unite penali della Cassazione, da parte dei soggetti titolari dell'azione disciplinare e dell'incolpato entro 60 giorni dalla comunicazione della copia integrale della sentenza all'incolpato.

Per le forme e modalità dell'impugnazione e la procedura di riesame si applicano le norme del codice di procedura penale.

Le sezioni unite penali della cassazione sono presiedute dal presidente di sezione più anziano nell'ordine giudiziario e dai presidenti delle altre sezioni.

La decisione di riesame dev'essere emessa entro 90 giorni dall'ultima notifica del ricorso alle controparti, a pena di decadenza dell'azione disciplinare.

ART. 9.

(Revisione del provvedimento disciplinare).

In ogni tempo può essere chiesta, dai soggetti titolari dell'azione disciplinare o dall'incolpato o dai suoi parenti, nel caso di decesso del medesimo, la revisione del processo disciplinare, ove ricorrano le seguenti situazioni:

1) se i fatti stabiliti a fondamento della sentenza disciplinare non possono conciliarsi con quelli stabiliti in altra sentenza disciplinare, penale, amministrativa, o civile irrevocabile;

2) se la sentenza disciplinare ha ritenuto l'esistenza di un addebito disciplinare a carico dell'incolpato, in conse-

guenza di una sentenza penale, civile o amministrativa successivamente revocata;

3) se dopo la sentenza disciplinare sono sopravvenuti o si scoprono fatti o nuovi elementi di prova che, soli o uniti a quelli già esaminati nel procedimento, rendono evidente che l'incolpato deve essere assolto;

4) se è dimostrato che la condanna venne pronunciata in conseguenza di falsità di atti o falsità in giudizio o in conseguenza di un altro fatto previsto dalla legge come reato illecito disciplinare.

La domanda di revisione è presentata, nella forma di ricorso, alle sezioni unite penali, con le allegazioni, le richieste di mezzi di prova, le documentazioni idonee a dimostrare la serietà della richiesta.

Le sezioni unite penali decidono con sentenza definitiva ove si accerti l'innocenza dell'incolpato ovvero con sentenza di rinvio alla sezione disciplinare ove sia necessaria una rivalutazione globale dei fatti. In tal caso la sentenza di riesame dev'essere emessa entro un anno dalla comunicazione della sentenza di rinvio alle parti interessate.

ART. 10.

(Disposizioni generali — Responsabilità disciplinare — Contestazione dell'accusa).

L'articolo 17 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, è sostituito dal seguente:

« I magistrati non possono essere sottoposti a sanzioni disciplinari se non nei casi e nelle forme previste nel presente decreto ».

L'articolo 18 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, è sostituito dal seguente:

« Il magistrato che manchi ai suoi doveri o tenga in ufficio o nella vita privata una condotta tale che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione che deve godere in seno alla magistratura

è soggetto alle sanzioni disciplinari previste nell'articolo seguente.

La contestazione degli addebiti inerenti alla perdita della fiducia e della considerazione in seno alla magistratura deve essere specifica, con l'indicazione delle circostanze di tempo, di modo e di luogo.

Il procuratore generale deve indicare, all'esito dell'istruttoria sommaria o formale e prima dell'emissione del decreto per la discussione orale quale sanzione disciplinare intende che sia applicata. Tale indicazione peraltro non è vincolante la posizione dell'accusa.

La contestazione è definita con l'atto di comunicazione all'incolpato del decreto che fissa la discussione orale.

Non è ammessa la contestazione suppletiva in sede di discussione orale ».

ART. 11.

L'articolo 19 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, è sostituito dal seguente:

« ART. 19. — *Sanzioni disciplinari — Dimissioni volontarie.* — Le sanzioni disciplinari, che devono essere adottate in relazione alla gravità dell'illecito disciplinare, sia con riferimento al suo oggetto, sia con riferimento alla colpa ovvero al dolo dell'incolpato, sono:

- 1) la censura;
- 2) la perdita dell'anzianità;
- 3) il trasferimento d'ufficio;
- 4) la perdita di progressione dello stipendio;
- 5) la perdita della progressione alla funzione o incarico superiore o alla funzione di legittimità;
- 6) la rimozione.

Tutte le sanzioni disciplinari devono essere precedute dal procedimento disciplinare stabilito dal vigente ordinamento.

Le dimissioni del magistrato, fatte salve le incolpazioni per le quali è stata chiesta la rimozione, impediscono l'apertura del procedimento o ne determinano l'estinzione ».

ART. 12.

(Delega al Governo).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio superiore della magistratura, è delegato ad emanare, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, le norme di attuazione della procedura di elezione prevista dalla presente legge, nonché le disposizioni di coordinamento, entro 60 giorni dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.