CAMERA DEI DEPUTATI N. 2972

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FRACCHIA, BARGONE, CICONTE, FINOCCHIARO FIDELBO, ORLANDI, PEDRAZZI CIPOLLA, RECCHIA, TRABACCHI, TURCO, VACCA, VIOLANTE

Presentata il 7 luglio 1988

Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Già nella IX legislatura si era posto il problema di un adeguamento delle norme relative al sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura alle indicazioni contenute nella sentenza n. 87 del 1982 della Corte costituzionale. E con l'occasione, si era pensato (vedi proposta di legge n. 2593 del 27 febbraio 1985 degli onorevoli Spagnoli, Macis ed altri) di provvedere ad un intervento volto al rafforzamento del ruolo del Consiglio superiore della magistratura. Senonché, mentre al più immediato adeguamento della legge 24 marzo 1958, n. 195, alle indicazioni della Corte ha provveduto il legislatore con la legge 22 novembre 1985, n: 655, è rimasto aperto il problema relativo alla struttura del Consiglio superiore della magistratura; inoltre, si è posta anche qualche questione di aggiustamento del sistema elettorale, in relazione alle particolari esigenze che si sono andate configurando nella pratica.

Per quanto attiene al primo aspetto, va sempre più emergendo l'esigenza di rafforzare il ruolo e la struttura del Consiglio superiore della magistratura sì da renderlo davvero adeguato alle chiare indicazioni della Carta costituzionale. In questi anni, il Consiglio superiore della magistratura ha svolto con sempre maggiore autorevolezza e credibilità i compiti di autogoverno e si è impegnato per garantire l'indipendenza interna ed esterna della magistratura. Tale principio costituzionale, unitamente agli altri in materiadi giurisdizione e ordinamento giudiziario

deve trovare la più completa attuazione.

I gravi problemi della giustizia non sono riferibili al dettato costituzionale in materia, bensì scaturiscono dalla mancata attuazione di quei princìpi. La validità delle scelte operate dal Costituente è stata confermata negli anni: l'indipendenza della magistratura e l'esclusione di ogni forma di subordinazione all'interno del corpo dei magistrati, hanno consentito loro si svolgere un'attiva difesa delle istituzioni. I guasti del sistema sarebbero drammaticamente più gravi se la magistratura fosse stata anche parzialmente asservita. La polemica sull'asserita politicizzazione del Consiglio superiore si è fatta sempre più aspra e si è trasformata in un attacco frontale proprio nei momenti in cui il Consiglio ha coraggiosamente affrontato i problemi della magistratura dimostrando di poter assolvere pienamente ai propri compiti istituzionali.

La paventata possibilità di una degenerazione in direzione di pratiche spartitorie non deriva dall'adesione dei magistrati alle varie componenti ideali e culturali che costituiscono uno degli elementi vitali dell'esperienza dell'associazionismo giudiziario. La dialettica interna ha consentito di superare anguste visioni corporative e di istituire un rapporto positivo con la società italiana e con i problemi del Paese: è una garanzia di trasparenza e autocontrollo dell'intera istituzione giudiziaria.

La proposta di legge si muove quindi in direzione di un rafforzamento delle strutture organizzative del Consiglio, partendo dal presupposto che, sul piano normativo, a partire dalla legge n., 195 del 1958, si è costituito un organo che è sostanzialmente inadeguato rispetto al modello costituzionale.

Evidentemente il legislatore ordinario ha pensato ad un organismo essenzialmente burocratico e amministrativo, laddove le indicazioni del costituente, la stessa composizione del Consiglio e la presidenza attribuita al Capo dello Stato avrebbero imposto di fare riferimento ad un modello di rango assai più elevato. Si tratta ora di adeguare le strutture, di risolvere in modo acconcio il problema della forma degli atti, di definire correttamente il rapporto con la giurisdizione amministrativa, di consentire al Consiglio superiore la pienezza dei suoi poteri, restituendo al Ministro della giustizia quei compiti « residuali » che l'articolo 110 della Costituzione inequivocabilmente gli assegna.

In questo contesto, è agevole cogliere il senso delle modifiche « di rafforzamento » contenute nella proposta di legge.

Con l'articolo 1 si dispone che il dibattito dinanzi alla sezione disciplinare sia pubblico.

Con l'articolo 3 si prevede l'istituzione di un ispettorato presso il Consiglio superiore della magistratura. Non si tratta di un duplicato di quello esistente presso il Ministero, ma di una struttura autonoma, funzionalizzata non già all'esercizio dell'azione disciplinare, ma piuttosto a rendere possibili quelle verifiche e quei controlli che il Consiglio superiore deve poter effettuare per adempiere alle sue funzioni, sia che si tratti di verifiche di produttività che di verifiche di funzionalità degli uffici e anche dei singoli, anche ai fini dei provvedimenti sullo *status* dei magistrati che il Consiglio è spesso costretto ad adottare nella più assoluta scarsità di strumenti di conoscenza.

Con l'articolo 5, si tende a migliorare l'assetto contabile del Consiglio superiore. L'esigenza di un maggiore impegno nella promozione della professionalità dei magistrati, non solo nella fase di reclutamento e del tirocinio, ma anche in una prospettiva di costante aggiornamento professionale, motiva la istituzione, presso il Consiglio superiore della magistratura, di una « Scuola per il tirocinio e la formazione permanente », per le cui necessità di spesa dovrà provvedersi con uno stanziamento nel bilancio dello Stato.

Con gli articoli 6 e 7 si modificano gli articoli 10 e 17 della legge n. 195 del 1958, con l'intento di eliminare l'attuale anomala disciplina che vede i provvedi-

menti del Consiglio emanati con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro, ovvero con decreto del Ministro al quale è rimessa la esecuzione degli stessi. Si stabilisce così che i provvedimenti del Consiglio siano adottati con decreto del suo vicepresidente. Si dispone che il Consiglio stia in giudizio in persona del vicepresidente, eliminandosi, anche qui, l'anomalia che vede il Consiglio nella impossibilità di difendere i propri provvedimenti dinanzi al giudice amministrativo.

La materia delle impugnazioni degli atti del Consiglio dinanzi al giudice amministrativo viene disciplinata nel senso di attribuire la competenza, in unico grado, al Consiglio di Stato. La scelta che si propone appare adeguata alla posizione costituzionale dell'organo e consentirebbe di evitare gli inconvenienti che derivano dai tempi del doppio grado di giudizio e, soprattutto, dall'amplissimo ricorso alla sospensione della esecuzione del provvedimento.

Con gli articoli 2 e 4 si adeguano le strutture funzionali del Consiglio alle esigenze imposte dalla rilevantissima mole di lavoro che esso deve affrontare e dalla necessità che esso venga svolto con celerità e correttezza, nell'interesse non solo e non tanto dei singoli interessati, quanto e soprattutto del buon andamento dell'attività giurisdizionale. Analogamente si provvede per ciò che attiene all'ufficio studi, che così riceve finalmente una precisa regolamentazione e diviene destinatario di strutture adeguate ai suoi importantissimi compiti. La dotazione di personale di vario livello è fortemente aumentata rispetto alla situazione attuale, non solo per la continua crescita dei compiti funzionali dell'ufficio, ma anche in relazione alla necessità di provvedere ad una più diretta assistenza tecnica a favore dei singoli consiglieri. Finora l'ufficio studi e documentazione provvedeva soprattutto alle esigenze delle commissioni e delle altre articolazioni consiliari.

Con l'articolo 4, si prevede anche la possibilità di costituzione, al suo interno, di un gruppo di lavoro dedito essenzialmente all'assistenza in favore dei singoli consiglieri, i quali verrebbero così alleggeriti – almeno in parte – del gravoso compito di ricerca e di studio che oggi li affligge senza alcun diretto sostegno.

Anche queste misure sono chiaramente funzionalizzate a rafforzare il Consiglio superiore della magistratura, rendendolo più adeguato – sul piano del personale, delle strutture e delle dotazioni – ai suoi compiti, quanto meno di rilevanza costituzionale.

Tralasciando altri articoli che si riferiscono a semplici misure di aggiustamento e di miglioramento di aspetti particolari e non hanno bisogno di una specifica illustrazione, risultandone già evidente il contenuto e le finalità, si può passare ora all'esame di alcune disposizioni che sostanzialmente attengono alla correzione di alcune distorsioni del sistema vigente, rese particolarmente evidenti dalla pratica. Da un lato, si prevede che il personale, anche di livello superiore, del Consiglio (salvo alcune limitate eccezioni), debba essere assunto per concorso e non debba essere composto necessariamente da magistrati; e dall'altro, si prevede una drastica riduzione del numero delle preferenze che ogni elettore può esprimere. Le proposte in esame, va detto subito, non mirano in alcun modo ad incidere sui poteri dell'organo di autogoverno o sui diritti dei singoli o su quelli delle correnti in cui oggi è divisa la magistratura e che rappresentano – in sé – un lato fortemente positivo: quello di consentire il pluralismo ideale e un proficuo e trasparente confronto dialettico. In effetti, quella di distiguere tra attività di indirizzo e di scelta politica ed attività gestionale, è un'esigenza che si sta ponendo con forza in tutta la pubblica amministrazione; e ad essa non si sottrae lo stesso organo di governo della magistratura, nel quale la presenza, finora obbligata, di magistrati alla guida delle commissioni e nella composizione dell'ufficio studi, pone problemi di potenziale confusione fra i due aspetti e sostanzialmente limita i diritti dei componenti laici nominati dal Parlamento. Lasciare al vertice

delle segreterie di magistrati e prevedere invece l'accesso a tutte le altre funzioni, mediante pubblico concorso, di laureati in giurisprudenza, ricercatori, ecc., riequilibra la situazione, consente di evitare confusioni, elimina un sistema di scelta per « aree », sempre foriero di inconvenienti.

Quanto agli aspetti relativi al sistema elettorale, il rigido vincolo delle preferenze previsto finora, favorisce l'irrigidimento delle posizioni correntizie e lascia scarso spazio alle scelte individuali, ancorché all'interno di un'opzione – da compiere comunque – fra questo o quel simbolo. In tal modo, le scelte sono di vertice e come tali poco accettabili. Mentre le altre soluzioni che in questi anni sono state proposte trovano decisa contrarietà o perché suscettibili di recare confusione o perché idonee a favorire scelte « di potere » perfino in danno di altre correnti, la soluzione di ridurre drasticamente il numero delle preferenze esprimibili sembra equa e tale da contemperare sia l'esigenza di precise e coerenti scelte di fondo, sia quella di lasciare spazio alla libera espressione della volontà dei singoli, e dunque anche ad una rivalutazione delle caratteristiche personali dei candidati, scelti in base a preferenze personali e non solo in base a inderogabili scelte di vertice.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il secondo e il terzo comma dell'articolo 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sostituito dall'articolo 1 della legge 18 dicembre 1967, n. 1198, e, successivamente, dall'articolo 1 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, sono sostituiti dai seguenti:

« 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 Cassazione che esercita effettivamente funzioni di legittimità e cinque magistrati che esercitano funzioni di merito.

I componenti supplenti sono: un magistrato di Cassazione che esercita effettivamente funzioni di legittimità, tre magistrati che esercitano funzioni di merito e due componenti eletti dal Parlamento ».

2. Dopo il quinto comma dell'articolo 6 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sostituito dall'articolo 2 della legge 18 dicembre 1967, n. 1198, e successivamente dall'articolo 2 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è aggiunto il seguente:

« Il dibattito dinanzi alla sezione disciplinare si svolge in pubblica udienza ».

ART. 2.

1. L'articolo 7 della legge 24 marzo 1958, n. 195, come sostituito dall'articolo 3 della legge 18 dicembre 1967, n. 1198 e successivamente dall'articolo 1 della legge 9 dicembre 1977, n. 908, è sostituito dal seguente:

« ART. 7. - *(Composizione della segreteria).* – 1. La segreteria del Consiglio superiore della magistratura è costituita da un magistrato di Corte di cassazione che

la dirige, da un magistrato d'appello che lo coadiuva e lo sostituisce in caso di impedimento, di quattordici dirigenti di segreteria di livello equiparato a quello di magistrato di tribunale e dai funzionari addetti ed ausiliari di cui al comma 4.

2. I magistrati della segreteria sono nominati con delibera del Consiglio superiore della magistratura. A seguito della nomina, sono posti fuori del ruolo organico della magistratura. Alla cessazione dell'incarico sono ricollocati in ruolo con deliberazione del Consiglio. L'incarico cessa alla metà della consiliatura successiva a quella del suo conferimento; esso si protrae comunque fino al momento dell'effettiva sostituzione, ma non può essere rinnovato. L'assegnazione alla segreteria nonché la successiva ricollocazione nel ruolo sono considerati a tutti gli effetti trasferimenti di ufficio.

3. I dirigenti di segreteria sono nominati a seguito di concorso pubblico, le cui modalità saranno determinate con apposito regolamento, da emanarsi entro i sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Titolo di base per la partecipazione al concorso è la laurea in giurisprudenza.

4. All'ufficio di segreteria sono addetti ventotto funzionari della carriera direttiva delle cancellerie e segreterie giudiziarie di qualifica inferiore a quella di primo dirigente, nonché venti segretari della carriera di concetto, quarantaquattro coadiutori dattilografi giudiziari, ventiquattro commessi giudiziari, due agenti tecnici e otto ausiliari autisti. Sino alla istituzione del ruolo organico autonomo del Consiglio, alle necessità di questo ed altro personale provvede il Ministro di grazia e giustizia mediante comando o distacco su richiesta motivata del Consiglio superiore della magistratura.

5. La segreteria dipende funzionalmente dal comitato di presidenza. Le funzioni del segretario generale, del magistrato che lo coadiuva e dei dirigenti di segreteria sono definite dal regolamento interno ».

ART. 3.

1. L'articolo 8 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« ART. 8. — *(Ispettorato)*. – 1. È istituito presso il Consiglio superiore della magistratura un ispettorato per soddisfare tutte le esigenze del Consiglio relative all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite.

2. L'organico dell'ispettorato è costituito: da un magistrato di Cassazione con funzioni direttive, che lo dirige; da un magistrato di Cassazione che lo coadiuva e lo sostituisce; da quattro magistrati di Cassazione con funzioni di ispettori generali capi e sei magistrati di Corte d'appello con funzioni di ispettori generali. Alla copertura dei posti si provvede con le modalità di cui al numero 1 del primo comma dell'articolo 10.

3. All'ufficio segreteria dell'ispettorato sono destinati dirigenti di segreteria, funzionari, segretari, coadiutori e commessi, nell'ambito dell'organico della segreteria del Consiglio, di cui all'articolo 7, a seguito di specifico provvedimento del comitato di presidenza.

4. Copia delle relazioni dell'ispettorato è trasmessa al Ministro dei grazia e giustizia, nella sua qualità di titolare dell'azione disciplinare e di responsabilità dei servizi.

5. Copia delle relazioni dell'ispettorato generale presso il Ministero di grazia e giustizia che comunque concernono l'amministrazione della giustizia è trasmessa al Consiglio superiore della magistratura.

ART. 4.

1. L'ufficio studi e documentazione del Consiglio è composto di dodici funzionari direttivi, sei funzionari, otto dattilografi e commessi. All'ufficio studi si accede mediante concorso pubblico le cui modalità e i cui titoli di ammissione saranno determinati con apposito regolamento, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Ti-

toli di base per la partecipazione al concorso per funzionari direttivi è in ogni caso la laurea in giurisprudenza.

2. Il Consiglio nomina un direttore dell'ufficio studi. Le modalità della nomina, così come le funzioni del direttore e dell'ufficio studi nel suo complesso, sono definite dal regolamento interno del Consiglio. L'ufficio studi dipende direttamente dal comitato di presidenza.

3. All'interno dell'ufficio studi, e nell'ambito dell'organico complessivo, può essere costituito un gruppo di lavoro per diretta assistenza ai componenti del Consiglio, sulla base di apposita determinazione del comitato di presidenza.

ART. 5

1. Il primo comma dell'articolo 9 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« Il Consiglio superiore della magistratura provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e dei fondi altrimenti inseriti nel proprio bilancio. Lo stanziamento deve comprendere anche la spesa per l'istituzione e il funzionamento di una "Scuola per il tirocinio e la formazione permanente" ».

ART. 6.

1. Il n. 1) del primo comma dell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« 1) sulle assunzioni in magistratura, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti, progressioni in carriera, e sulla esecuzione di tali provvedimenti nonché su ogni altro provvedimento riguardante lo stato dei magistrati; ».

2. Il terzo comma dell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« Delibera, relativamente ai magistrati, su ogni altra materia riguardante l'ammi-

nistrazione della funzione giudiziaria, in conformità alle norme sull'ordinamento giudiziario ».

ART. 7.

1. L'articolo 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« ART. 17. – *(Forma dei provvedimenti).* — 1. Tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati in conformità alle deliberazioni del Consiglio superiore, con decreto del suo vicepresidente ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro di grazia e giustizia.

2. Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per violazione di legge.

3. Contro i provvedimenti in materia disciplinare è ammesso ricorso alle Sezioni Unite penali della Corte di cassazione.

4. Il Consiglio superiore della magistratura sta in giudizio in persona del suo vicepresidente e, di regola, si avvale della difesa dell'Avvocatura generale dello Stato.

5. Le vacanze di sedi giudiziarie, le deliberazioni di competenza del Consiglio superiore della magistratura ed ogni altro provvedimento alle stesse correlato sono pubblicate nel *Bollettino ufficiale* quindicinale del Consiglio superiore della magistratura, ai fini di cui agli articoli 10 e 192 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e ad ogni altro fine che la legge ricollega alla pubblicazione nel *Bollettino ufficiale* del Ministero di grazia e giustizia ».

ART. 8.

1. Il primo comma dell'articolo 23 della legge 24 marzo 1958, n. 195, modificato dall'articolo 3 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, nonché dagli articoli 15, 16 e 17 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è sostituito dal seguente:

« I componenti da eleggere dai magistrati sono scelti: due tra i magistrati di

Cassazione che esercitano effettivamente funzioni di legittimità, sedici tra i magistrati che esercitano funzioni di merito, e due indipendentemente dalla categoria di appartenenza e dalle funzioni esercitate ».

2. Il secondo comma dell'articolo 23 della stessa legge 24 marzo 1958, n. 195, come sostituito dall'articolo 1 della legge 22 novembre 1985, n. 655, è abrogato.

ART. 9.

1. L'articolo 25 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modifiche e integrazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 25. – *(Elezione di componenti magistrati)*. — 1. 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 che esercitano effettivamente funzioni di legittimità e almeno sedici magistrati che esercitano funzioni di merito.

2. 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 magistrati in servizio presso la corte di cassazione.

3. Nessun candidato può essere inserito in più di una lista.

4. Concorrono alle elezioni le liste presentate da non meno di centocinquanta elettori, per nessuno dei quali si richiede l'appartenenza ad una specifica categoria di magistrati o l'esercizio di una determinata funzione.

5. 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.

6. Il voto si esprime con il voto di lista ed eventuali voti di preferenza nell'ambito della lista votata. I voti di preferenza non possono essere superiori a tre, dei quali non più di uno per i

magistrati che esercitano funzioni di legittimità e non più di due per i magistrati che esercitano funzioni di merito ».

ART. 10.

1. Il dodicesimo comma dell'articolo 26 della legge 24 marzo 1958, n. 195, già sostituito dall'articolo 5 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, è sostituito dal seguente:

« Questi ultimi uffici provvedono, oltre che alle operazioni di voto, allo spoglio di tutte le schede degli uffici elettorali del distretto, previamente inserite in un'unica urna, e decidono provvisoriamente sulle eventuali contestazioni ».

ART. 11.

1. Il primo comma e il secondo comma dell'articolo 39 della legge 24 marzo 1958, n. 195, come già sostituito dall'articolo 6 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, sono sostituiti dai seguenti:

« Il componente eletto dai magistrati che cessa dalla carica per qualsiasi ragione prima della scadenza del Consiglio è sostituito dal magistrato che lo segue per numero di preferenze soltanto nella stessa lista.

Qualora per effetto della cessazione dalla carica venga meno la presenza del numero minimo richiesto per ciascuna categoria e la sostituzione non possa aver luogo nell'ambito della stessa lista per mancanza di candidati non eletti nella categoria, essa avviene mediante il primo dei non eletti della medesima categoria nella lista che abbia riportato la maggior cifra elettorale o, in caso di parità, che precede le altre nell'ordine di presentazione; se in detta lista non vi sono candidati non eletti della medesima categoria si passa alla lista successiva. La sostituzione avviene secondo il criterio di cui al quarto comma dell'articolo 27 ».

ART. 12.

1. Il secondo comma dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, già sostituito dall'articolo 8 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è sostituito dal seguente:

« I magistrati componenti elettivi sono collocati fuori del ruolo organico della magistratura. Alla cessazione dalla carica il Consiglio superiore della magistratura dispone il rientro in ruolo dei magistrati nell'ufficio di provenienza, eventualmente anche in soprannumero ovvero in altro ufficio per il quale abbiano espresso la disponibilità ».

ART. 13.

1. All'articolo 30-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, aggiunto dall'articolo 9 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è aggiunto in fine il seguente comma:

« All'atto della riammissione in ruolo dei professori universitari collocati fuori del ruolo organico, il Ministro della pubblica istruzione attribuisce alle facoltà o scuole di provenienza una cattedra che si aggiunge a quelle già assegnate e che non è riassorbibile. Tale cattedra viene trasferita, insieme al professore che ne è titolare, alla facoltà o scuola che procede alla successiva chiamata prevista dal quarto comma dell'articolo 7, della legge 11 marzo 1953, n. 87, come sostituito dall'articolo 27 della legge 18 marzo 1958, n. 311 ».

ART. 14.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo è autorizzato ad emanare le disposizioni di attuazione e di coordinamento.