CAMERA DEI DEPUTATI N. 2565

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BROGLIA, ACIERNO, BASSI LAGOSTENA, BIONDI, CACCAVALE, CASCIO, CHIESA, CONTE, CRIMI, FLEGO, FRAGALÀ, GODINO, HÜLLWECK, LATRONICO, LAZZARINI, LEONARDELLI, LUCCHESE, MAIOLO, MAMMOLA, MARIANO, MARTINO, MASTRANGELO, MATACENA, NICCOLINI, PALUMBO, PEZZELLA, PIACENTINO, SALINO, SAVARESE, SPARACINO

—

Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, concernenti il sistema elettorale della componente « togata », il numero dei membri e la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura

Presentata il 18 maggio 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il Consiglio superiore della magistratura (CSM) è stato talora definito un « parlamentino dei giudici ». Una definizione gravemente spregiativa per un organo costituzionale nel quale si realizza l'« autogoverno » dei magistrati.

La definizione, al di là del suo significato polemico, risponde, tuttavia, a verità se si considerano il sistema elettorale dei membri « togati » e l'alto numero dei componenti del Consiglio.

Tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 si sviluppò all'interno della magistratura un vivace dibattito sul rinnovamento del diritto e sulla riforma della giustizia. Si discuteva, tra l'altro, del rapporto tra il magistrato e la società, della non neutralità della giustizia, della revisione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, dell'uso eccessivo della custodia cautelare, della riforma penitenziaria.

Ma i partiti riuscirono, anche in questo caso, ad « inquadrare » la dialettica entro lo schema della politica dei « partiti » e del « confronto » tra le « principali forze politico-culturali ». Ci furono non poche proteste di fronte alla politica « annessionistica » ed « egemonica » dei partiti del compromesso storico, anche e soprattutto da parte di magistrati di sinistra. Ma i

partiti riuscirono a circoscrivere il dibattito sul rinnovamento della giustizia all'interno del loro « sistema », promuovendo la trasformazione della dialettica interna all'ordine giudiziario in « confronto » tra le varie « componenti » politiche della magistratura.

Di qui, la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura. L'organo di autogoverno della magistratura doveva diventare il « parlamentino » dei giudici, l'ambito del confronto tra i « rappresentanti », all'interno della magistratura, dei partiti politici.

L'attuale sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura è, infatti, una riproduzione su scala, con poche insignificanti varianti (alcune, come si vedrà, peggiorative), del vecchio sistema elettorale politico proporzionale.

La componente « togata » comprende due magistrati con funzioni di legittimità e diciotto con funzioni di merito.

Si formano un collegio unico nazionale, per l'elezione dei due magistrati di Cassazione, e quattro collegi circoscrizionali, comprendenti i distretti giudiziari, per l'elezione dei diciotto magistrati con funzioni di merito. La composizione di detti collegi avviene per estrazione a sorte. È la famosa ripartizione a « scacchiera »: i magistrati, ad esempio, di Palermo possono essere nello stesso collegio di quelli di Perugia. Questa norma fu voluta per evitare che si formassero « cordate locali ».

L'elettore ha a disposizione due schede, dove sono indicate le liste ed i candidati. La prima scheda riguarda l'elezione dei magistrati con funzioni di legittimità (non più di due candidati per ogni lista). La seconda riguarda l'elezione dei magistrati con funzioni di merito (ogni lista non può avere un numero di candidati superiore a quello dei posti assegnati a quel collegio). Presso ogni distretto si forma un seggio elettorale dove votano i magistrati con funzioni di merito operanti nello stesso distretto. Un collegio speciale è istituito per i magistrati con funzioni di legittimità presso la Cassazione.

L'assegnazione degli elettori magistrati con funzioni di legittimità ai quattro collegi avviene per sorteggio (accade così che i magistrati di Cassazione X e Y, pur votando entrambi al « Palazzaccio », votino in due collegi diversi).

Lo spoglio delle schede e l'attribuzione dei seggi avvengono secondo il criterio proporzionale, con il calcolo del coefficiente e dei resti.

Occorre ristabilire il principio uninominale maggioritario.

Innanzitutto, è necessario modificare il criterio di definizione dei collegi elettorali. Il sistema « a scacchiera » fa sì che il magistrato elettore si trovi a dover votare per candidati lontani o sconosciuti: gli unici veri interlocutori sono attualmente le organizzazioni sindacali e le correnti. Bisogna dunque modificare gli articoli 24-*bis* e seguenti della legge 24 marzo 1958, n. 195. I distretti giudiziari saranno raggruppati in collegi (tanti quanti sono i seggi) con criteri di « prossimità geografica ». Ogni collegio esprimerà un candidato. Gli elettori avranno a disposizione una scheda dove figureranno i nomi dei singoli candidati, senza simboli e senza « motti ».

Contestualmente, è anche necessario ristabilire la distinzione tra l'elezione dei magistrati con funzioni di merito e l'elezione di magistrati con funzioni di legittimità.

L'attuale commistione, infatti, può creare equivoci nel rapporto tra i magistrati che operano nei distretti ed i magistrati ai quali spetta di deliberare sulla legittimità di quanto decidono i magistrati con funzione di merito.

I magistrati di Cassazione voteranno solo per i magistrati di Cassazione ed i magistrati con funzioni di merito solo per i magistrati con funzioni di merito.

Presso la Cassazione si costituirà un collegio elettorale per l'elezione dei magistrati di Cassazione al CSM. Anche in questo caso si adotterà il sistema uninominale maggioritario.

Venendo al numero dei membri del CSM, l'ampliamento risponde alla medesima logica che ispirò la modifica della legge elettorale in senso proporzionale. La maggiore disponibilità dei « posti » rende più agevole la « trattativa » tra le correnti ed i partiti. Anche per il CSM, dunque, si è voluta aprire la strada ad un processo di lottizzazione. Una lottizzazione, natural-

mente, che vale sia per i membri « togati » che per quelli eletti dal Parlamento.

La riduzione del numero dei membri è necessaria per svincolare definitivamente l'elezione dei membri del CSM dalle logiche partitocratiche.

Per quanto riguarda i membri « laici », ciò significa costringere il Parlamento a trovare una maggiore convergenza su personalità che hanno il compito di rappresentare il Paese all'interno dell'organo di autogoverno dei magistrati.

Analogo discorso vale per i membri « togati ». Al di là di un adeguamento imposto dalla necessità di mantenere intatta la proporzione tra « laici » e « togati » stabilita dalla Costituzione, la riduzione del numero dei « togati » è imposta dall'esigenza, coerente con l'adozione di un sistema uninominale-maggioritario, di dare maggiore autorevolezza e indipendenza agli eletti: per ogni eletto, più alto sarà il numero degli elettori, più debole sarà il vincolo di appartenenza alle correnti di categoria o alle correnti politiche.

Nel complesso, la riduzione del numero dei membri del CSM è imposta dalla necessità di sottrarre l'attività dell'organo di autogoverno della magistratura ad ogni logica di « trattativa politica ».

Una proposta di legge che concerne il sistema elettorale e il numero dei membri del CSM non può non intervenire anche su alcuni aspetti della sezione disciplinare, all'interno della quale si esplica la più delicata delle funzioni dell'organo di autogoverno della magistratura. I membri della sezione disciplinare non saranno, dunque, più eletti una volta per tutte, ma saranno estratti a sorte ogni sei mesi. Ciò allo scopo di impedire la personalizzazione di una attività tanto delicata, spesso al centro della attenzione dei *mass-media*.

L'estrazione a sorte dà più autorevolezza e maggiore collegialità all'attività della sezione disciplinare, ferme restanti, ovviamente, le prerogative del *plenum*. Maggiore autorevolezza e maggiore collegialità sottraggono la sezione disciplinare alle sempre possibili strumentalizzazioni di parte. In coerenza con gli intenti che animano la presente proposta di legge, si propone dunque che le sedute della sezione disciplinare siano pubbliche. Chiarezza e trasparenza, autorevolezza e collegialità: ecco di che cosa ha bisogno il cittadino per avere fiducia nella giustizia.

Con la presente proposta di legge:

a) si ristabilisce il metodo uninominale-maggioritario per l'elezione dei membri « togati »;

b) si ristabilisce la distinzione, dal punto di vista elettorale, tra i magistrati con funzioni di legittimità ed i magistrati con funzioni di merito;

c) si riduce il numero dei membri da 30 a 21;

d) si stabilisce l'estrazione a sorte dei membri della sezione disciplinare e si dà pubblicità alle sedute della stessa.

Gli articoli della presente proposta di legge modificano o sostituiscono pertanto i pertinenti articoli della legge 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

L'articolo 1 riduce il numero dei membri del CSM da 30 a 21.

Conseguentemente, sono ridefinite la composizione della sezione disciplinare (articolo 2), la maggioranza necessaria alla validità delle deliberazioni del Consiglio (articolo 4) e la composizione della componente « togata » (articolo 5).

In coerenza con altra proposta di legge da noi presentata (A.C. n. 2540) si stabilisce che le funzioni di Pubblico ministero presso la sezione disciplinare vengano esercitate dal Ministro Guardasigilli (comma 6 dell'articolo 4 della legge n. 195 del 1958, nel testo modificato dall'articolo 2).

Con gli articoli 6 e 7 si stabiliscono i criteri generali per la formazione dei collegi e si delega il Governo a determinare, mediante decreto legislativo, i collegi stessi. I criteri di formazione dei collegi per l'elezione dei magistrati con funzioni di merito sono quelli della « prossimità geografica » e della « massima omogeneità possibile ».

Con gli articoli 8 e 9 e 10 si adeguano le norme di convocazione delle elezioni, di attribuzione dei seggi e di espressione del voto al principio uninominale-maggioritario che ispira la presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

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

« ART. 1. – *(Componenti e sede del Consiglio)* — 1. 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 quattordici magistrati ordinari, di cui dodici con funzioni di merito e due con funzioni di legittimità, e da sette componenti eletti dal Parlamento, in seduta comune delle due Camere.

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

3. Il Consiglio ha sede in Roma ».

ART. 2.

1. L'articolo 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

ART. 4. – *(Composizione della sezione disciplinare)* — 1. La cognizione dei procedimenti disciplinari a carico dei magistrati è attribuita ad una sezione disciplinare, composta da sei componenti effettivi e quattro supplenti.

2. I componenti effettivi sono: il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, che presiede la sezione; un membro eletto dal Parlamento, che presiede la sezione in sostituzione del vicepresidente del Consiglio superiore; quattro magistrati ordinari, di cui uno con funzioni di legittimità e tre con funzioni di merito.

3. I componenti supplenti sono: un magistrato di Corte di cassazione con funzioni

di legittimità, due magistrati con funzioni di merito, un componente eletto dal Parlamento.

4. Il vicepresidente del Consiglio superiore è componente di diritto. Gli altri componenti, effettivi e supplenti, sono estratti a sorte ogni sei mesi.

5. Nell'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio superiore si avvalga della facoltà di presiedere la sezione disciplinare, resta escluso il vicepresidente.

6. Le funzioni di pubblico ministero presso la sezione disciplinare sono esercitate dal Ministro di grazia e giustizia ».

ART. 3.

1. Il sesto comma dell'articolo 6 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« Dinanzi alla sezione disciplinare il dibattito si svolge in pubblica udienza, salvo che ricorrano le condizioni per procedere a porte chiuse previste dal codice di procedura penale ».

ART. 4.

1. L'articolo 5 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 5. – *(Validità delle deliberazioni del Consiglio superiore)* — 1. Per la validità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura è necessaria la presenza di dieci magistrati e di almeno cinque componenti eletti dal Parlamento.

2. Le deliberazioni sono prese a maggioranza di voti e, in caso di parità, prevale quello del Presidente ».

ART. 5.

1. L'articolo 23 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 23. – *(Componenti eletti dai magistrati)*. — 1. I componenti da eleggere da

parte dei magistrati sono scelti: due tra i magistrati di Cassazione con esercizio effettivo delle funzioni di legittimità e dodici tra i magistrati che esercitano funzioni di merito.

2. Non sono eleggibili i magistrati che nel corso dell'ultimo quadriennio siano stati addetti all'ufficio studi del Consiglio superiore della magistratura.

3. Alla elezione dei magistrati di Cassazione componenti il Consiglio superiore partecipano, con voto personale, segreto e diretto, tutti i magistrati di Cassazione.

4. Alla elezione dei componenti con funzioni di merito partecipano tutti i magistrati con funzioni di merito e gli uditori giudiziari cui siano state conferite le funzioni giurisdizionali e che abbiano preso possesso dell'ufficio di destinazione.

5. Non sono eleggibili al Consiglio superiore i magistrati che al momento della convocazione delle elezioni non esercitino funzioni giudiziarie.

6. Non sono eleggibili i magistrati che prestino od abbiano prestato servizio quali segretari del Consiglio superiore per la cui rinnovazione sono convocate le elezioni.

7. Non sono comunque eleggibili i magistrati di tribunale che non abbiano compiuto almeno tre anni di anzianità dalla nomina.

8. Non sono eleggibili e sono esclusi dal voto i magistrati sospesi dalle funzioni ».

ART. 6.

1. L'articolo 24-*bis* della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 24-*bis*. – *(Costituzione dei collegi)*. — 1. Quattro mesi prima della scadenza del Consiglio superiore della magistratura si provvede alla composizione dei collegi.

2. Ai fini delle elezioni dei magistrati di Cassazione sono istituiti, presso la Corte di cassazione, due collegi uninominali, in ciascuno dei quali viene eletto un componente del Consiglio superiore.

3. Ai fini della elezione dei magistrati con funzioni di merito sono istituiti dodici

collegi uninominali, in ciascuno dei quali viene eletto un componente del Consiglio superiore ».

ART. 7.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e secondo i princìpi e criteri direttivi stabiliti ai sensi del comma 3 del presente articolo, un decreto legislativo, per la determinazione dei collegi uninominali per l'elezione dei magistrati con funzioni di legittimità e dei collegi uninominali per l'elezione dei magistrati con funzioni di merito, di cui all'articolo 24-*bis* della legge 24 marzo 1958, n. 195, come da ultimo sostituito dall'articolo 6 della presente legge.

2. La formazione dei collegi per l'elezione dei magistrati con funzioni di merito è ispirata ai criteri della prossimità geografica e della massima omogeneità possibile fra i collegi.

3. Il Governo predispone lo schema di decreto legislativo di cui al comma 1 sulla base delle indicazioni formulate, entro quattro mesi dal suo insediamento, da una commissione composta dal primo presidente della Corte di cassazione, dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, da tre magistrati designati dal Consiglio superiore della magistratura e da cinque professori universitari designati dai Presidenti delle due Camere.

ART. 8.

1. L'articolo 26 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 26. – *(Convocazione delle elezioni, uffici elettorali e spogli delle schede).* — 1. La convocazione delle elezioni dei componenti magistrati è fatta dal Consiglio superiore della magistratura almeno sessanta giorni prima della data stabilita per l'inizio della votazione.

2. Nei cinque giorni successivi al provvedimento di cui al comma 1, il Consiglio superiore nomina l'ufficio elettorale centrale presso la Corte di cassazione, costituito da cinque magistrati effettivi e tre supplenti in servizio presso la stessa Corte e presieduto dal più elevato in grado o dal più anziano.

3. Entro venti giorni dal provvedimento di convocazione delle elezioni le singole candidature devono essere depositate, unitamente alle firme dei sottoscrittori, presso l'ufficio centrale elettorale ed a ciascuna di esse è attribuito, per ciascun collegio uninominale, un numero progressivo secondo l'ordine di presentazione. Concorrono alla elezione *in ciascun collegio i singoli* candidati presentati da almeno trenta elettori del medesimo collegio.

4. Scaduto il termine di cui al comma 3, nei cinque giorni successivi, l'ufficio elettorale centrale verifica che le candidature siano sottoscritte dal numero prescritto di presentatori; controlla, altresì, che siano rispettate le prescrizioni di cui agli articoli 23 e 25; esclude le candidature non presentate dal prescritto numero di presentatori, nonché quelle per le quali sussistano cause di ineleggibilità; trasmette quindi immediatamente le candidature ammesse alla segreteria del Consiglio superiore.

5. Le candidature sono immediatamente pubblicate nel Notiziario del Consiglio superiore ed inviate, almeno venti giorni prima della data della votazione, separatamente per ciascun collegio uninominale, a tutti i magistrati presso i rispettivi uffici e sono affisse, entro lo stesso termine, a cura del presidente della corte di appello di ogni distretto, presso tutte le sedi giudiziarie.

6. I magistrati che prestano servizio presso i tribunali, la procura della Repubblica e le preture, votano presso l'ufficio elettorale del tribunale cui appartengono o da cui dipendono le preture cui appartengono. I magistrati che prestano servizio presso le corti di appello e le procure *generali della Repubblica votano* presso l'ufficio elettorale del tribunale che ha sede nella sede della corte d'appello.

7. I magistrati addetti alla Corte di cassazione votano presso l'ufficio elettorale centrale costituito presso la stessa Corte.

8. Alle operazioni di voto è dedicato un tempo complessivo effettivo non inferiore alle diciotto ore.

9. Gli uffici elettorali presso i tribunali, diversi da quelli siti nelle sedi delle corti d'appello, provvedono soltanto alle operazioni di voto, alla conclusione delle quali trasmettono il materiale della votazione ai rispettivi uffici elettorali costituiti presso i tribunali aventi sede nelle sedi di corti di appello.

10. Gli uffici di cui al comma 9 provvedono, oltre che alle operazioni di voto, allo spoglio di tutte le schede degli uffici elettorali del distretto, previamente conteggiate ed inserite in un'unica urna e decidono provvisoriamente sulle eventuali contestazioni.

11. I risultati delle operazioni di ciascun ufficio distrettuale, con tutto il relativo materiale, sono trasmessi all'ufficio elettorale presso la Corte di cassazione, il quale, esaurite le proprie operazioni di scrutinio e risolti definitivamente gli eventuali reclami ad esso presentati contro le decisioni degli uffici distrettuali in merito alle schede contestate, provvede all'assegnazione dei seggi con le modalità di cui all'articolo 27 ».

ART. 9.

1. L'articolo 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

« ART. 27. – *(Assegnazione dei seggi).* — 1. L'ufficio elettorale centrale provvede ad assegnare i seggi proclamando eletto per ciascun collegio elettorale uninominale il candidato che abbia riportato il maggior numero di voti validi.

2. In caso di parità di voti il seggio è assegnato al candidato che ha la maggiore anzianità di servizio nell'ordine giudiziario. In caso di parità di anzianità di servizio il seggio è assegnato al candidato più anziano per età ».

ART. 10.

1. Ai fini della elezione del Consiglio superiore della magistratura ciascun elettore riceve una sola scheda contenente l'elenco dei candidati all'elezione nel proprio collegio uninominale.

2. Sulla scheda di cui al comma 1 sono indicati, in ordine alfabetico, con estrazione a sorte del primo nome, esclusivamente i nomi dei candidati.

3. Il voto si esprime con l'indicazione di uno solo tra i candidati, a pena di nullità.