

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 895**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori FASSONE, ANGIUS, AYALA, BRUTTI  
Massimo, CALVI, MARITATI, GUERZONI e VILLONE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 NOVEMBRE 2001**

---

Modifiche della normativa sul sistema elettorale  
del Consiglio superiore della magistratura

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge nasce dalle sollecitazioni, variamente formulate, ad intervenire sul modo di individuare la rappresentanza togata all'interno del Consiglio superiore della magistratura (CSM).

Queste istanze hanno accennato a volersi tradurre in una riforma dello stesso dettato costituzionale, come si ricava dai lavori della Commissione parlamentare istituita in forza della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, che si propose di investire radicalmente la struttura, le competenze e il funzionamento del CSM. Accantonato questo livello di intervento, sembra comunque opportuno cercare di dare stabilità a una materia che l'esperienza ha rivelato fluttuante e soggetta a ripetuti aggiustamenti.

Gli obiettivi che, secondo le varie opinioni, vengono indicati come salienti sono quelli:

*a)* di limitare il peso delle cosiddette correnti, e quindi il tasso di asserita «politizzazione» dell'organo di autogoverno della magistratura;

*b)* di limitare il possibile effetto di sovra-rappresentazione dei magistrati del pubblico ministero all'interno dell'organo, conseguente alla maggiore «visibilità» che talora la funzione inquirente attribuisce alla persona, a causa dell'evidenza ad essa data dai mezzi di informazione;

*c)* ridurre gli influssi localistici e settoriali, presenti in un sistema a collegi elettorali ristretti, che spesso rendono il magistrato tutore degli interessi particolari piuttosto che di quelli generali;

*d)* favorire l'eleggibilità di candidati che offrano una capacità professionale ed una probità largamente riconosciute, ed anche un'approfondita conoscenza dei complessi problemi di amministrazione della giurisdizione.

Su taluno di questi assunti, in particolare sul primo, molti aspetti dovrebbero essere considerati, prima di giungere a conclusioni perentorie. Ma non si può disconoscere che, in varia misura, tutti gli obiettivi anzidetti meritino attenzione, e che, pertanto, la riforma sia ampiamente giustificata.

Infatti, per quanto attiene all'osservazione esposta alla lettera *b)* (la sovra-rappresentazione dei magistrati del pubblico ministero), mentre fino a poco tempo fa essa era più congetturale che reale, l'ultima esperienza consiliare la ha in qualche misura convalidata, facendo approdare al Consiglio un numero cospicuo di magistrati inquirenti. La riduzione di tale componente a dimensioni corrispondenti alla sua presenza nell'organico complessivo della magistratura può essere un obiettivo condivisibile, e facilmente perseguibile attraverso la previsione di un limite numerico.

Posto che i magistrati del pubblico ministero rappresentano poco più di un quarto dell'organico, appare corretto stabilire in cinque il numero massimo dei loro rappresentanti nel CSM (si considera, infatti, il numero di 20, e non di 18, come totale sul quale operare la proporzione, posto che anche i due seggi destinati ai magistrati di cassazione possono essere occupati da magistrati inquirenti o giudicanti).

La previsione di un limite numerico ai pubblici ministeri si allinea con l'altra quota definita, che circoscrive a due il numero dei magistrati di cassazione, numero che, a sua volta (congiunto alla presenza dei componenti di diritto), è già ampiamente rappresentativo della funzione di legittimità.

Se mai, l'apposizione di un «tetto» alla funzione inquirente, senza che compaia un limite simmetrico per i giudici, può far sorgere un problema di disparità di trattamento, poichè un pubblico ministero regolarmente

eletto, ma esorbitante, dovrebbe essere sacrificato, mentre lo stesso non varrebbe per un giudice. Questo conduce ad individuare un doppio limite per le due funzioni, stabilendo che i giudici non possono essere più di quindici ed i pubblici ministeri non più di cinque, con eventuale sacrificio di coloro che, nella graduatoria degli eletti per categoria, si collocano dopo tale classifica.

Sono invece del tutto sconsigliabili formule che prevedano una ripartizione dell'elettorato attivo (del tipo: i giudici votano i giudici e i pubblici ministeri votano i pubblici ministeri), perchè il risultato sarebbe quello di produrre una rappresentanza di inquirenti completamente radicata nella cultura degli inquirenti stessi, e non frutto di un pluralismo di sensibilità e di esperienze.

Così pure sembra da evitare una differente composizione dei diversi bacini elettorali (del tipo: collegio unico per i pubblici ministeri e collegi frazionati per i giudici), perchè in tal modo verrebbero a sedere in Consiglio dei pubblici ministeri portatori di un numero di suffragi molto più elevato di quello dei giudici, e quindi di fatto più «pesanti» di questi ultimi. Ed infine appare sconsigliabile anche una ripartizione per liste degli eleggibili, a seconda della funzione esercitata: questa tecnica, assegnando a ciascun elettore una preferenza da attribuire ai candidati di quella lista, finirebbe con il consegnare ai pubblici ministeri eletti una cifra elettorale presumibilmente più alta di quella conseguita dai giudici, data la maggior dispersione dei voti dati a questi ultimi, e quindi anche in tal caso una rappresentatività psicologicamente maggiore in seno al Consiglio.

La soluzione più opportuna sembra, pertanto, quella di imporre che ciascuna lista presenti un numero di candidati complessivamente non superiore agli eleggibili (18), e al suo interno una ripartizione tra le due funzioni corrispondente ai valori indicati (5 e 13).

Per quanto concerne l'obiettivo indicato alla lettera *c*) (riduzione degli influssi locali-

stici), sono in palese contrasto con esso le formule che prevedono collegi elettorali ristretti. Il sistema vigente suddivide il territorio in quattro collegi circoscrizionali a composizione variabile, e cerca in tal modo di mediare tra «universalità» e «localismo». L'esperienza di tre consiliature, seguite alla legge 12 aprile 1990, n. 74, tuttora vigente, offre tuttavia sintomi di interpretazione del ruolo in chiave prevalentemente settoriale o locale, e inoltre rivela aspetti oggettivi di «favor» verso i distretti più ampi, che assorbono quasi tutta la rappresentanza a danno dei più ristretti. Sembra quindi doversi tornare al collegio unico nazionale, anche per favorire quei candidati indipendenti che, sostenuti dal proprio prestigio e dalla propria autorevolezza, hanno bisogno di un bacino più ampio per poterli mettere a frutto in modo competitivo.

L'obiettivo più delicato è quello individuato alla lettera *a*) (riduzione del peso delle correnti), il cui perseguimento deve, tuttavia, tenere ferma una considerazione. Le cosiddette correnti, formalizzate nel sistema elettorale che prevede le liste, rappresentano una realtà che, accanto agli innegabili aspetti negativi, comprende anche aspetti positivi insopprimibili, poichè esse esprimono orientamenti e patrimoni culturali preziosi e riconoscibili. Altro è il voler contrastare pratiche lottizzatorie e clientelari, che vanno sicuramente combattute; altro è il pretendere di sopprimere queste realtà, che comunque si manifesterebbero, in modo non più trasparente ma occulto.

Di più: l'adesione ad una corrente è, nella maggior parte dei casi, il connotato identificativo di ogni candidato, del quale l'elettore, che non lo conosce personalmente, deve pur sapere l'identità, la storia, il pensiero e soprattutto il programma. Il valore positivo delle correnti e l'identificabilità del candidato sono realtà e necessità che sarebbe illusorio voler cancellare con un tratto di penna, poichè alla formale scomparsa delle liste seguirebbe un'ancor più marcata aggregazione

di voti su basi essenzialmente manovriere e poco trasparenti.

Non si può pensare che un corpo elettorale di circa novemila unità sia del tutto omogeneo, o viceversa atomizzato in persone qualificate solo dalla loro professionalità. Un sistema elettorale che sopprimesse del tutto le liste produrrebbe semplicemente un grave disorientamento fra gli elettori, una polverizzazione degli eleggibili e degli eletti, e, alla fin fine, il successo proprio di quelli che hanno acquisito visibilità per premio mediatico, o di quelli che hanno saputo operare in modo occultamente clientelare.

Pertanto l'obiettivo di ridurre il peso delle correnti, che in effetti merita consenso, deve essere oculatamente perseguito attraverso tecniche di bilanciamento, e quindi: agevolando l'emergere di candidature «indipendenti», cioè non proposte dalle correnti, e non destinate a scomparire per effetto del peso delle medesime; favorendo il voto plurimo, cosicchè il magistrato legato ad una affezione di corrente possa dare una parte del suo assenso anche a personalità autorevoli ed apprezzate che si collocano al di fuori della corrente stessa; prevedendo una riserva di posti per queste candidature.

Venendo alle proposte specifiche, sembra allora doversi prevedere:

a) la costituzione di due collegi nazionali, uno per i magistrati di cassazione ed uno per i magistrati di merito. La distinzione, oltre che presente in tutte le leggi elettorali che si sono succedute, consegue alla sentenza n. 87 del 1983 della Corte costituzionale che ha imposto un'autonoma evidenza della funzione di legittimità;

b) la limitazione a quindici ed a cinque del numero massimo dei magistrati delle funzioni giudicante ed inquirente;

c) la presentazione dei candidati in liste aventi un identificativo, e comprendenti un numero di candidati non superiore a quello degli eleggibili, secondo ciascuna delle funzioni;

d) la possibilità, per i magistrati che non si riconoscano in alcuna lista, di essere in-

clusi in un elenco, senza limite di numero, che li comprenda; e la riduzione del numero dei loro presentatori da 50 a 25, al fine di agevolarne la dimostrazione di rappresentatività;

e) il mantenimento della soglia minima del 9 per cento oggi prevista perchè una lista sia ammessa all'assegnazione dei seggi;

f) la possibilità per l'elettore di assegnare una preferenza per i magistrati di cassazione e tre preferenze per i magistrati di merito;

g) la possibilità per l'elettore di assegnare una quota del suo voto fuori della lista alla quale ritiene di affidare la preferenza principale. Tale facoltà può essere esercitata «esportando» non più di una delle tre preferenze non a favore di un'altra lista, bensì solo a beneficio di un candidato indipendente. Essa non compete, peraltro, all'elettore che attribuisca le sue preferenze ai soli candidati indipendenti, poichè una simile possibilità si risolverebbe di fatto nell'inversione della regola, e cioè nell'attribuzione di due voti fuori lista;

h) la presenza di un ulteriore correttivo, atto a fortificare le possibilità dei candidati indipendenti, che altrimenti avrebbero difficoltà a competere con candidati aventi il sostegno di una corrente. A tal fine si ritiene di dover costituire a loro favore una riserva di posti, la cui ampiezza discende dalla proporzione tra i voti attribuiti alle liste e quelli attribuiti agli indipendenti. Pertanto si prevede di assegnare loro due seggi, se l'elenco che li raccoglie consegue complessivamente almeno il 10 per cento delle preferenze validamente espresse; tre, se consegue almeno il 20 per cento; quattro, se consegue almeno il 30 per cento; cinque se consegue almeno il 35 per cento, e così via accrescendo di un seggio ogni 5 per cento in più (considerando che almeno i due terzi dei voti di lista debbono essere «interni», e che le liste non possono non avere quanto meno i voti dei presentatori e dei candidati).

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Gli articoli 24-*bis* e 24-*ter* della legge 24 marzo 1958, n. 195, introdotti dall'articolo 6 della legge 12 aprile 1990, n. 74, sono abrogati.

### Art. 2.

1. L'articolo 25 della legge 24 marzo 1958, n. 195, come da ultimo sostituito dall'articolo 7 della legge 12 aprile 1990, n. 74, è sostituito dal seguente:

«Art. 25. - (*Elezione dei componenti magistrati. Voti e presentazione delle liste*) -  
1. Le elezioni dei magistrati di cui all'articolo 23 si effettuano:

a) in un collegio nazionale per l'elezione di due magistrati della Corte di cassazione con effettivo esercizio delle funzioni di legittimità;

b) in un collegio nazionale per l'elezione di diciotto magistrati con effettivo esercizio di funzioni di merito.

2. I magistrati possono presentare la propria candidatura esclusivamente nel collegio corrispondente alle funzioni effettivamente esercitate nel momento della presentazione delle liste.

3. I magistrati con funzioni di tribunale e di appello addetti all'ufficio del massimario e del ruolo presso la Corte di cassazione ed i magistrati con funzioni di appello addetti alla procura generale presso la stessa Corte, nonchè i magistrati della Direzione nazionale antimafia, i magistrati addetti a funzioni non giudiziarie ed i magistrati che svolgono attività presso organismi internazionali possono

presentare la loro candidatura nel collegio nazionale di cui al comma 1, lettera *b*).

4. Concorrono alle elezioni in ciascuno dei collegi nazionali liste di candidati, connotate da un identificativo di lista, presentate da almeno cinquanta elettori; e singoli candidati, raggruppati in un unico elenco, presentati ciascuno da almeno venticinque elettori.

5. Ciascuna lista non può essere composta da un numero di candidati superiore a due per quanto attiene al collegio di cui al comma 1, lettera *a*), e non superiore a diciotto per quanto attiene al collegio di cui al comma 1, lettera *b*), dei quali non più di tredici esercitanti funzioni giudicanti, e non più di cinque esercitanti funzioni inquirenti.

6. Nessun candidato può essere inserito in più di una lista o elenco.

7. Nessun elettore può presentare più di una lista o più di un candidato indipendente.

8. I presentatori non sono eleggibili.

9. Le firme di presentazione sono autenticate dal presidente del tribunale nel cui circondario il presentatore esercita le sue funzioni.

10. Ogni elettore riceve due schede, una per ciascuno dei collegi nazionali.

11. Il voto si esprime:

*a*) per il collegio nazionale presso la Corte di cassazione, di cui al comma 1, lettera *a*), con il voto ad uno solo dei candidati, sia esso compreso in una lista o nell'elenco;

*b*) per il collegio nazionale dei magistrati di merito, di cui al comma 1, lettera *b*), con una delle modalità seguenti:

1) attribuendolo ad una lista ed esprimendo eventualmente sino a tre preferenze individuali all'interno della stessa;

2) attribuendolo a candidati indipendenti dell'elenco, esprimendo sino a tre preferenze individuali;

3) attribuendolo ad una lista ed esprimendo, accanto ad eventuali una o due preferenze individuali all'interno della stessa, non più di una preferenza individuale a fa-

vore di un candidato indipendente compreso nell'elenco».

### Art. 3.

1. L'articolo 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195, come da ultimo sostituito dall'articolo 10 della legge 12 aprile 1990, n. 74, è sostituito dal seguente:

«Art. 27. - (*Assegnazione dei seggi*) - 1. L'ufficio elettorale centrale provvede ad assegnare i seggi del collegio nazionale dei magistrati con effettivo esercizio delle funzioni di legittimità, di cui all'articolo 25, comma 1, lettera *a*). A tal fine:

*a*) determina la cifra elettorale di ogni lista sommando i voti che ciascuna lista ha conseguito;

*b*) procede al riparto dei seggi in base alla cifra elettorale di ciascuna delle liste, dividendo detta cifra per due ed ottenendo così il quoziente elettorale;

*c*) attribuisce i due seggi alla lista o al candidato i cui voti raccolti contengono il quoziente elettorale determinato sulla base delle operazioni precedentemente svolte. In caso di parità di voti il seggio è assegnato al candidato che ha maggiore anzianità di servizio nell'ordine giudiziario, e in caso di ulteriore parità al candidato più anziano per età.

2. L'ufficio elettorale centrale assegna altresì i seggi del collegio nazionale dei magistrati esercitanti funzioni di merito, di cui all'articolo 25, comma 1, lettera *b*), attenendosi ai seguenti criteri:

*a*) individua il numero delle preferenze individuali complessivamente attribuite a tutti i candidati compresi nelle liste ed a tutti i candidati indipendenti compresi nell'elenco;

*b*) riserva, a favore dei candidati indipendenti compresi nell'elenco, un numero di seggi corrispondente alla proporzione fra

il totale delle preferenze espresse per i candidati compresi nell'elenco ed il totale di quelle espresse per i candidati compresi nelle liste e precisamente:

- 1) due seggi se tale proporzione è non inferiore al 10 per cento;
- 2) tre se non inferiore al 20 per cento;
- 3) quattro se non inferiore al 30 per cento;
- 4) cinque se non inferiore al 35 per cento;
- 5) sei se non inferiore al 40 per cento;
- 6) progressivamente un ulteriore seggio ogni ulteriore 5 per cento;

*c)* attribuisce i seggi riservati ai sensi della lettera *b)* ai candidati che hanno totalizzato il maggior numero di preferenze individuali all'interno dell'elenco;

*d)* determina il quoziente base, dividendo la cifra dei voti validi espressi per candidati compresi nelle liste per il numero dei seggi restanti dopo l'attribuzione della quota riservata ai candidati compresi nell'elenco;

*e)* determina il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista dividendo la cifra elettorale dei voti da essa conseguiti per il quoziente elettorale. I seggi non assegnati in tal modo vengono attribuiti in ordine decrescente alle liste cui corrispondono i maggiori resti, e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale. Partecipano all'assegnazione dei seggi le liste che abbiano conseguito almeno il 9 per cento dei voti complessivamente espressi;

*f)* proclama eletti i candidati con il maggior numero di preferenze nell'ambito dei posti attribuiti ad ogni lista. In caso di parità di voti il seggio è assegnato al candidato che ha maggiore anzianità di servizio nell'ordine giudiziario. In caso di ulteriore parità, è assegnato al candidato più anziano per età.

3. Non possono essere eletti complessivamente più di quindici magistrati esercitanti funzioni giudicanti, nè più di cinque magi-



strati esercitanti funzioni inquirenti. Quelli di essi che, nella graduatoria dei voti riportati da ciascuno, si collocano in una posizione eccedente la quota di spettanza della rispettiva funzione, sono sostituiti dal magistrato, appartenente alla stessa lista, ovvero compreso nell'elenco, che esercita la funzione diversa, e che ha riportato il maggior numero di voti».

Art. 4.

1. Il Governo, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 30 agosto 1988, n. 400, adotta le necessarie disposizioni di attuazione e di coordinamento della presente legge entro due mesi dalla data della sua entrata in vigore.

2. Qualora le prime elezioni del Consiglio superiore della magistratura successive alla data di entrata in vigore della presente legge debbano effettuarsi entro la scadenza del termine di cui al comma 1, le stesse sono indette non oltre il trentesimo giorno dalla scadenza stessa.





