

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VIVIANI e COPPOLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 FEBBRAIO 1974

Riforma del sistema elettorale
per il Consiglio superiore della magistratura

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge è inteso alla modifica della composizione del Consiglio superiore della magistratura e del relativo sistema elettorale, ispirandosi alle medesime finalità che hanno informato varie proposte di legge di iniziativa parlamentare, presentate nella precedente legislatura (Bosco ed altri, n. 3025; Cacciatore ed altri, n. 3693) ed in quella attuale (Riccio Stefano, n. 333, del 27 giugno 1972).

In particolare, il maggior numero di componenti previsto tende ad assicurare, con la possibilità di costituzione di un maggior numero di commissioni referenti, una più rapida funzionalità del Consiglio, i cui compiti si sono particolarmente aggravati con l'istituzione dei nuovi sistemi per la nomina ad aggiunto giudiziario, a magistrato di appello ed a magistrato di cassazione, sistemi che attribuiscono direttamente al Consiglio operazioni in precedenza affidate prevalentemente

a commissioni di esame e di scrutinio ed ai consigli giudiziari.

Inoltre, appare necessaria una rappresentanza numerica delle categorie dei magistrati in seno al Consiglio più rispondente all'effettiva consistenza numerica delle categorie medesime, nessuna delle quali può considerarsi preminente rispetto alle altre, distinguendosi i magistrati, per dettato costituzionale, solo per la diversità delle funzioni esercitate.

Infine, e soprattutto, l'istituzione del sistema proporzionale appare idoneo ad eliminare i principali inconvenienti dell'attuale sistema maggioritario puro, in forza del quale una maggioranza relativa, per soli pochi voti in più, può accaparrarsi tutti i seggi del Consiglio riservati ai componenti da eleggersi dai magistrati, con una duplice dannosa conseguenza.

Non solo, infatti, l'attuale sistema porta, come è stato agevole osservare, all'esaspera-

zione oltre ogni ragionevole limite della tensione elettorale e delle lotte fra i magistrati, lotte capaci di creare profonde ed insanabili lacerazioni e fratture; ma soprattutto comporta la possibilità che una minoranza dell'intera magistratura (seppure maggioranza relativa) acquisti tutti i posti in palio, sì che si viene a formare una maggioranza nel Consiglio (i componenti eletti dai magistrati sono in numero superiore a quello sommato dei componenti di diritto e di quelli eletti dal Parlamento) tale da rendere inutile e puramente figurativa la presenza così dei componenti di diritto (fra cui lo stesso Presidente della Repubblica) come dei componenti eletti dal Parlamento, i quali tutti nulla potrebbero contro prese di posizione precostituite di una maggioranza unilaterale e compatta. E con ciò il Consiglio potrebbe ridursi ad un organo meramente corporativo, ben diverso da quello voluto dal costituente, che lo ideò come sintesi operosa di forze di diversa provenienza e di diverse esperienze e volontà, così come esso senza dubbio sarebbe se la presenza, fra i componenti eletti dai magistrati, di forze e posizioni diverse rendesse possibile, unitamente alle diverse posizioni ideologiche dei componenti eletti dal Parlamento, una dialettica positivamente e democraticamente sviluppantesi, senza schieramenti precostituiti.

Le ragioni fin qui sintetizzate sono ampiamente esposte nella relazione alla citata proposta Riccio, per cui appare inutile dilungarsi oltre. Sembra invece opportuno porre in evidenza quei punti del presente disegno di legge che si distaccano dalla suddetta proposta e che la integrano, spiegando le ragioni delle diverse scelte.

Anzitutto, per quanto attiene ai rappresentanti delle tre categorie (magistrati di tribunale, di appello e di cassazione), appare più equa la composizione qui prevista, la quale tiene conto del maggior prevedibile numero dei magistrati di cassazione nell'immediato futuro in conseguenza del nuovo sistema di promozione in soprannumero e della minore permanenza dei magistrati nella categoria di appello (solo sette anni su di un periodo di servizio che mediamente supera i quaranta anni) conseguente alla riduzione dell'anzianità necessaria per la nomina a magistrato

di cassazione: con i nuovi sistemi di progressione è infatti prevedibile che ben presto i magistrati di cassazione saranno in numero pari a quello dei magistrati di tribunale ed entrambi saranno in numero molto superiore a quello dei magistrati di appello.

Inoltre, sembra più confacente ad un vero principio democratico l'adozione del sistema proporzionale con il metodo di Handt ad unico scrutinio, anziché il sistema del triplice scrutinio previsto dalla proposta Riccio. Ciò perchè, in base ai calcoli effettuati dal precedente Consiglio superiore della magistratura allorchè fu chiamato ad esprimere il proprio parere sulle proposte di legge presentate nella precedente legislatura (parere che qui si allega), tale sistema appare il più idoneo ad assicurare ad ogni lista un numero di seggi corrispondente alla sua consistenza; il sistema del triplice scrutinio, invece, triplicando il premio attribuito alle liste più forti, eliminerebbe o sminuirebbe grandemente ogni possibilità di rappresentanza delle liste minori, con una distorsione dei risultati elettorali e della ripartizione delle forze che rappresenterebbe l'esatto contrario di ciò che un corretto sistema proporzionale deve realizzare: la tutela delle minoranze e la corrispondenza, il più possibile, fra consistenza delle forze in lizza e rappresentatività a ciascuna di esse assicurata.

Peraltro (ed anche in ciò ci si discosta dalla proposta Riccio) si è introdotto un correttivo al sistema della mera proporzionalità, richiedendosi un *quorum* di almeno il 6 per cento dei voti perchè una lista possa essere ammessa alla ripartizione dei seggi: ciò al fine di evitare eccessivi frazionamenti e presentazioni di liste di natura meramente campanilistica o clientelare o addirittura destinate a favorire l'elezione di un singolo candidato.

Oltre a queste sostanziali difformità, si segnalano le seguenti altre modifiche e innovazioni rispetto alla proposta Riccio:

a) la modifica del *quorum* per la validità delle deliberazioni del Consiglio, in conseguenza dell'aumento del numero dei componenti;

b) la modifica del sistema delle sostituzioni dei componenti eletti dai magistrati che

cessino, per qualsiasi ragione, di far parte del Consiglio, conformemente al sistema elettorale proporzionale adottato in sostituzione del precedente sistema maggioritario; la soluzione proposta contempera il più possibile l'esigenza di mantenere il principio della proporzionalità pura con quella di non bandire elezioni suppletive limitate ad uno o a pochissimi seggi, dal momento che, proprio per tale limitato numero, il sistema elettorale non potrebbe essere che apparentemente quello proporzionale, ma sostanzialmente quello maggioritario;

c) l'eliminazione della possibilità di impugnazione innanzi al Consiglio di Stato delle decisioni del Consiglio superiore sui reclami relativi alle operazioni elettorali. Ciò per le seguenti ragioni:

1) per evitare che possano ripetersi per il futuro gli inconvenienti ben noti, verificatisi a seguito delle vicende del Consiglio precedente a quello attualmente in carica (dei quali è ampio cenno nella relazione alla ripetuta proposta Riccio);

2) per adeguarsi alla decisione delle sezioni unite della Corte di cassazione (nu-

mero 2918 del 7 ottobre 1972), che ha posto fine, almeno formalmente, alla vertenza;

3) perchè l'impugnazione innanzi al Consiglio di Stato appare predisposta, nel sistema generale, solo a tutela dei diritti dei magistrati per quanto attiene specificamente al loro rapporto di impiego, uniformemente a quanto previsto per i dipendenti dalle Amministrazioni dello Stato;

4) perchè una simile scelta appare più consona da un lato al principio generale secondo cui gli organi elettivi politici di rilevanza costituzionale sono giudici della propria composizione, e dall'altro più in armonia con le attribuzioni spettanti al Consiglio, in base alle norme vigenti, in relazione alla elezione dei componenti eletti dal Parlamento (i relativi provvedimenti non sono suscettibili di alcuna impugnazione);

5) perchè la composizione mista dell'organo e la sua presidenza appaiono sufficienti garanzie dell'obiettività delle sue decisioni in una materia squisitamente politica, quale è quella attinente alla composizione dell'organo stesso.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Componenti e sede del Consiglio)

L'articolo 1 della legge 24 marzo 1958, numero 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 venti componenti eletti dai magistrati ordinari e da dieci 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.

(Validità delle deliberazioni del Consiglio)

Il primo comma dell'articolo 5 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« Per la validità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura è necessaria la presenza di almeno ventuno componenti; in ogni caso, è sempre necessaria la presenza di almeno quattordici magistrati ».

Art. 3.

(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: otto fra i magistrati di cassa-

zione, quattro fra i magistrati di appello e otto fra i magistrati di tribunale.

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

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

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

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

Non sono eleggibili i magistrati che abbiano fatto parte del Consiglio superiore, se non dopo la scadenza di un periodo corrispondente alla durata di due Consigli successivi a quello di cui hanno fatto parte.

Non sono eleggibili i magistrati che prestino o abbiano prestato servizio quali segretari del Consiglio per la cui rinnovazione vengono convocate le elezioni ».

Art. 4.

(Elezione di magistrati componenti il Consiglio superiore)

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, numero 1198, sono sostituiti dai seguenti:

« Art. 25. - *(Elezione di 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 in numero non superiore a quelli da eleggere.

È 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 di Corte di ap-

pello, tranne che per i magistrati 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 150 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, in numero superiore alla metà dei candidati da eleggere ».

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

Nei cinque giorni successivi a tale provvedimento, 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.

Entro venti giorni dal provvedimento di convocazione delle elezioni le liste concorrenti devono essere depositate, unitamente alle firme dei sottoscrittori, presso l'ufficio elettorale centrale ed a ciascuna di esse viene attribuito un numero progressivo secondo l'ordine di presentazione.

Scaduto tale termine, nei cinque giorni successivi l'ufficio elettorale centrale verifica che le liste siano sottoscritte dal numero prescritto di presentatori, controllando che nessun presentatore abbia sottoscritto più di una lista; controlla altresì che siano state rispettate le prescrizioni di cui agli articoli 23 e 25; esclude le liste non presentate dal prescritto numero di sottoscrittori e depenna dalle liste i candidati in eccedenza, secondo l'ordine inverso a quello di iscrizione, nonchè quelli presentati in più di una lista e quelli

ineleggibili. Trasmette quindi immediatamente le liste ammesse alla segreteria del Consiglio superiore.

Le liste sono quindi immediatamente pubblicate sul Notiziario del Consiglio superiore, inviate, almeno venti giorni prima della data della votazione, 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.

I consigli giudiziari provvedono alla costituzione, presso ciascun tribunale del distretto, di un ufficio elettorale composto di tre magistrati che prestano servizio nel distretto e presieduto dal più elevato in grado o dal più anziano di essi. Sono nominati altresì tre supplenti, i quali sostituiscono i componenti effettivi in caso di loro assenza o impedimento.

I magistrati che prestano servizio presso i tribunali, le procure 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 procure generali della Repubblica votano presso l'ufficio elettorale del tribunale che ha sede nella sede della Corte di appello.

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

I magistrati addetti a funzioni non giudiziarie votano presso l'ufficio elettorale istituito presso il tribunale di Roma.

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

Gli uffici elettorali presso i tribunali diversi da quelli siti nelle sedi delle Corti di appello provvedono soltanto alle operazioni di voto, all'esito delle quali trasmettono il materiale della votazione ai rispettivi uffici elettorali costituiti presso i tribunali aventi sede nelle sedi di Corte di appello.

Questi ultimi uffici provvedono, oltre che alle operazioni di voto, allo spoglio di tutte le schede degli uffici elettorali del distretto,

decidendo provvisoriamente sulle eventuali contestazioni.

I risultati delle operazioni di ciascun ufficio distrettuale, con tutto il relativo materiale, sono trasmessi all'ufficio elettorale centrale 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 seguente ».

« Art. 27. - (*Assegnazione dei 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.

L'assegnazione è fatta dividendo la cifra elettorale di ogni lista progressivamente per 1, per 2, per 3, e così via, e disponendo quindi in unico ordine decrescente progressivo i quozienti così ottenuti da tutte le liste, segnando accanto a ciascun quoziente la lista di appartenenza; quindi vengono attribuiti venti seggi, indipendentemente dalle categorie di eleggibili, ai primi venti quozienti della graduatoria così formata.

Sono escluse dalle operazioni di assegnazione le liste che abbiano riportato un numero di voti validi inferiori al 6 per cento del numero dei votanti.

Nell'ambito di ciascuna lista, ed al fine anche dell'attribuzione dei seggi per le varie categorie, i seggi vengono attribuiti ai candidati di ciascuna lista secondo l'ordine decrescente dei voti di preferenza da tutti ottenuti, indipendentemente dalla loro appartenenza a categoria, e, in caso di parità, secondo l'ordine di iscrizione nella lista.

A tal fine, si comincia ad attribuire un seggio per ciascuna lista, secondo l'ordine decrescente delle cifre elettorali di lista (e, in caso di parità, secondo l'ordine di presentazione di ciascuna lista) e poi si ripete l'operazione fino all'esaurimento dei seggi da attribuire, escludendo, di volta in volta, le liste che non abbiano più diritto a seggi. Quando, nel corso di tali operazioni, risultino già attribuiti tutti i seggi di una categoria, si passa al candidato più votato delle altre ca-

tegorie, e così via, fino all'esaurimento dei seggi.

Esaurite tali operazioni, l'ufficio elettorale centrale proclama i risultati e trasmette tutto il materiale relativo alle operazioni svolte al Consiglio superiore della magistratura ».

Art. 5.

(Reclami)

All'articolo 29 della legge 24 marzo 1958, n. 195, viene aggiunto il seguente terzo comma:

« Le deliberazioni del Consiglio superiore non sono soggette all'impugnazione prevista dal secondo comma dell'articolo 17 ».

Art. 6.

*(Sostituzione dei componenti
eletti dai magistrati)*

L'articolo 39 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« I magistrati, che per il numero di preferenze ottenute nell'ambito di ciascuna lista seguono gli eletti al Consiglio superiore 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.

Qualora, per difetto di candidati non eletti, la sostituzione non possa aver luogo nell'ambito della stessa lista, 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 preceda le altre nell'ordine di presentazione; se in detta lista non vi siano 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.

Le sostituzioni successive alla prima avvengono con lo stesso sistema, mediante il primo dei non eletti della medesima categoria, appartenente alla lista che segue, nell'ordine

decescente, quella che abbia già fornito il primo sostituto, e così via.

Qualora neppure in tal modo la sostituzione sia possibile, si procede ad elezione suppletiva, da indirsi dal Consiglio superiore entro trenta giorni dalla cessazione dalla carica del componente o dei componenti da sostituire; le elezioni avvengono con le modalità di cui agli articoli 25, 26 e 27, con liste concorrenti, ciascuna delle quali non può contenere un numero di candidati superiore al doppio di quello dei sostituti da eleggere per ciascuna categoria; qualora il numero dei candidati da eleggere sia dispari, le preferenze non possono superare, per ciascuna categoria, la metà, arrotondata per eccesso, del numero suddetto.

Le operazioni di sostituzione sono di competenza del Consiglio superiore ».

Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano al Consiglio in carica al momento dell'entrata in vigore della presente legge, per il quale le sostituzioni avvengono con la normativa precedente.

Art. 7.

(Disposizioni di attuazione)

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge si provvederà ad emanare le disposizioni di attuazione, ai sensi dell'articolo 43 della legge 24 marzo 1958, n. 195.