

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori JODICE e PAPALIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MAGGIO 1964

Modifica del sistema elettorale stabilito dalla legge 24 marzo 1958, n. 195, per la elezione dei componenti magistrati del Consiglio superiore della Magistratura

ONOREVOLI SENATORI. — È noto che l'articolo 104 della Costituzione, dopo aver stabilito che il Consiglio superiore della Magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica e che di esso fanno parte, di diritto, il Primo Presidente ed il Procuratore generale della Corte di cassazione, prescrive che gli altri componenti sono eletti per un terzo dal Parlamento e per due terzi da tutti i Magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie.

È noto altresì che la legge 24 marzo 1958, n. 195, istitutiva del Consiglio, stabilisce in 21 il numero dei componenti eletti, dei quali, 14 scelti tra i Magistrati e 7 dal Parlamento, ma stabilisce altresì che, dei 14 Magistrati, 6 debbono essere Magistrati di Cassazione, 4 Magistrati d'Appello e 4 Magistrati di Tribunale; di tale che, in seno al Consiglio, i seggi riservati ai Magistrati di Cassazione diventano 8, dovendosi aggiungere, ai 6 elettivi, i due Capi della Cassazione, che, si ripete, sono componenti di diritto.

Otto seggi, su un totale di sedici, rappresentano una palese sproporzione ove si tenga conto che i Magistrati di Cassazione rappresentano numericamente la decima parte dell'intera Magistratura (circa seicento su un totale di oltre seimila).

Ma v'è qualcosa di ancora più grave.

La legge del marzo 1958 stabilisce anche che i sei Magistrati di Cassazione debbono essere eletti unicamente e soltanto dalla categoria dei Magistrati di Cassazione e, per conseguire questo fine, frattura il corpo elettorale della Magistratura in tre distinti corpi elettorali, riproponendo, in pieno secolo XX ed in regime di libera democrazia, un sistema che fu proprio degli ordinamenti antecedenti alla Rivoluzione francese e che a ragione è stato definito « medioevale ».

In base a quel sistema, i circa seicento Magistrati di Cassazione (che già hanno due componenti di diritto in seno al Consiglio) hanno facoltà di scegliersi sei rappresentanti, laddove i circa duemila Magistrati d'Appello ed i circa quattromila Magistrati di Tribunale non possono che sceglierne quattro per ciascuna delle loro categorie.

Fin dal giorno successivo alla emanazione della legge del marzo 1958, la schiacciante maggioranza della Magistratura, riunita in una solenne assemblea generale della sua associazione, insorse contro le cennate disposizioni di legge, e da allora — e sono passati ormai sei anni — non ha mai cessato di invocare dal Parlamento e dai Governi che si sono succeduti la modifica di quelle

norme assolutamente illiberali ed antidemocratiche.

Alla voce di quei Magistrati si è unita quella della stampa più illuminata, della pubblica opinione, di pensosi studiosi del diritto.

Ma si direbbe che quelle voci hanno avuto ben poco peso rispetto a quelle dei pochi Magistrati, per lo più di altissimo grado, e degli ambienti conservatori che hanno persistentemente opposta accanita resistenza alla pur doverosa riforma, se questa finora non è stata attuata.

Ed il Consiglio superiore della Magistratura continua ad essere nella realtà, così come incisivamente ammoniva qualcuno dei suoi stessi componenti, il Consiglio superiore « della Cassazione ».

La Cassazione, infatti, cioè l'alta ed altissima Magistratura, per effetto di quel sistema elettorale, che qui andiamo denunciando, finisce per avere in seno al Consiglio una situazione di preponderanza tale che, come è stato denunciato in un recente ordine del giorno dell'Associazione Magistrati, è considerata « avvilita » per i circa seimila Magistrati di Appello e di Tribunale.

I Giudici italiani attendono ancora quella indipendenza verso l'interno della loro carriera che, ai fini della retta amministrazione della giustizia, è importante almeno quanto l'indipendenza esterna, quella, cioè, verso il potere esecutivo.

Ed a questo proposito, onorevoli colleghi, vi è un punto che sento il dovere di sottolineare particolarmente alla vostra attenzione.

Una recente sentenza della Corte costituzionale, ha, come è noto, profondamente ridotto il potere che fin qui il Ministro di grazia e giustizia esercitava nei confronti dell'attività del Consiglio superiore della Magistratura.

Che la decisione della Corte abbia, su questo punto, fatto buon governo della Costituzione (che vuole espressamente l'ordine giudiziario « autonomo ed indipendente da ogni altro potere ») non è contestabile.

Ma, a seguito di quella decisione, ed una volta che il Consiglio superiore deve considerarsi, si ripete, il Consiglio superiore « del-

la Cassazione » più che dell'intera Magistratura, accade ora che non la Magistratura nella sua interezza ma soltanto il suo vertice, soltanto una ristretta cerchia di poche decine di altissimi Magistrati finiranno per costituire un potere dello Stato, quasi uno Stato nello Stato.

È questo un pericolo di eccezionale gravità, sul quale, già più volte, menti pensose delle sorti del Paese hanno gettato l'allarme.

A quelle ripetute grida di allarme noi non possiamo più a lungo restare sordi.

Dobbiamo impedire che sull'intero corpo giudiziario continui il dominio di una ristretta oligarchia, di uno « Stato maggiore », come è stato definito, che, infranti ormai i legami di dipendenza verso il Ministro di grazia e giustizia, verso l'esecutivo, diventi il padrone assoluto della giustizia e si consolidi in un formidabile centro di potere, senza più controlli nè argini, nè dall'alto nè dal basso.

E poichè il controllo da parte dell'esecutivo si va demolendo; poichè da questa parte, ma da questa parte soltanto, vi è ormai un principio di attuazione costituzionale, è necessario, ed è anche estremamente urgente, che si stabilisca dall'interno della Magistratura quel controllo democratico che valga ad impedire il formarsi ed il chiudersi di una pericolosissima « casta giudiziaria ».

A questo fine è necessario, da un lato, demolire quella organizzazione gerarchica piramidale della Magistratura che fu solidamente istituita dall'ordinamento giudiziario fascista del 1941 allo scopo di porre tutti i Magistrati sotto il potere di un ristretto « Stato maggiore », saldamente agganciato, a sua volta, al potere governativo (e su questo terreno, le prime leggi approvate dal Parlamento reclamano un indispensabile completamento); ma è necessario altresì, ed ancor più urgente che, senza frodi sostanziali alla volontà costituzionale, il Consiglio superiore diventi un organo nel quale i componenti Magistrati siano effettivamente i rappresentanti di tutta la Magistratura e non di una parte soltanto di essa che predomini sulle altre.

È questa la riforma che qui si propone, onorevoli colleghi!

È una riforma che il Parlamento ha il dovere di compiere, anche se una parte della Magistratura (ovviamente quella formata da alti Magistrati), con l'appoggio di alcuni ambienti conservatori, vi si oppone ostinatamente, contrastando le aspirazioni che la stragrande maggioranza della Magistratura condivide con la parte più illuminata del mondo politico e giuridico.

Si propone quindi, oltre ad un ritocco nella ripartizione del numero dei componenti Magistrati del Consiglio che attenui quanto meno la grave sproporzione sopra denunciata, di stabilire, anche per i Magistrati, la elementarissima norma democratica che garantisce la parità del voto tra gli elettori di qualsiasi elezione.

E se anche la sentenza della Corte costituzionale, cui si è sopra accennato, ha ritenuto di dichiarare non incostituzionali le norme relative al sistema di elezione dei Magistrati del Consiglio superiore, ciò non ci dispensa dall'obbligo di procedere urgentemente alla modifica di quelle norme, poichè, incostituzionali o non incostituzionali che siano (ma è noto che non pochi studiosi del diritto le considerano nettamente incostituzionali), certa cosa è che esse sono da considerare altamente scorrette sotto un profilo democratico, ed estremamente pericolose per la vita stessa del nostro Paese.

Tanto premesso, si resta fiduciosi nel vostro voto favorevole.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

I componenti del Consiglio superiore della Magistratura da eleggere dai Magistrati sono scelti: 4 tra i Magistrati di Cassazione, 5 tra i Magistrati d'Appello e 5 tra i Magistrati di Tribunale.

All'elezione dei Magistrati del Consiglio partecipano tutti i Magistrati in servizio, esclusi gli uditori.

Sono esclusi dal voto i Magistrati sospesi dalle funzioni.

Ciascun Magistrato ha facoltà di votare per non più di 7 Magistrati di Cassazione, di 7 Magistrati d'Appello e di 7 Magistrati di Tribunale.

Le indicazioni eccedenti tale numero si hanno come non apposte.

### Art. 2.

Sono proclamati eletti i 4 Magistrati di Cassazione, i 5 Magistrati d'Appello ed i 5

Magistrati di Tribunale che hanno riportato il maggior numero di voti.

In caso di parità di voti, è proclamato eletto chi ha maggiore anzianità di servizio.

I Magistrati che per il numero dei suffragi raccolti seguono gli eletti, vengono, nell'ordine, chiamati a sostituire i componenti che cessino dalla carica prima della scadenza del Consiglio.

#### Art. 3.

Le votazioni dei Magistrati hanno luogo nello stesso giorno presso tutte le sedi di Tribunale.

I Magistrati addetti alle Preture votano presso il Tribunale nella cui circoscrizione è sita la Pretura.

I Magistrati addetti al Ministero di grazia e giustizia votano presso il Tribunale di Roma.

#### Art. 4.

Presso ogni sede di Tribunale, di Corte di appello e di cassazione, è istituito un Ufficio elettorale.

L'Ufficio centrale elettorale è istituito presso la Corte di appello di Roma.

#### Art. 5.

L'Ufficio centrale elettorale presso la Corte d'appello di Roma è composto di un Magistrato di Cassazione, due Magistrati di Appello e due Magistrati di Tribunale, scelti a sorte dal Consiglio superiore tra i Magistrati residenti a Roma.

Le funzioni di Segretario sono esercitate da un Magistrato di Tribunale residente in Roma designato dal Consiglio superiore.

Gli Uffici elettorali presso i Tribunali sono composti di tre Magistrati in servizio presso ciascuno dei suddetti Uffici e scelti a sorte, per tutti gli Uffici siti nello stesso distretto, dalla Corte d'appello, in pubblica udienza.

Nella stessa udienza viene sorteggiato un Segretario per ciascun Ufficio elettorale, scegliendolo tra i Magistrati di Tribunale in servizio nella sede dell'Ufficio elettorale.

## Art. 6.

Gli Uffici elettorali, esaurito lo scrutinio, ne trasmettono immediatamente i risultati all'Ufficio centrale che procede alla proclamazione degli eletti.

## Art. 7.

Il primo comma dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, è sostituito dal seguente:

« Ai fini della determinazione dell'Ufficio elettorale, il Magistrato trasferito in altra sede, con le stesse o con diverse funzioni, si considera appartenente alla circoscrizione dell'Ufficio di provenienza finchè non abbia assunto servizio nel luogo ».

## Art. 8.

Gli articoli 6 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, sono sostituiti rispettivamente dai seguenti:

« Art. 6. — Entro dieci giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto di convocazione del corpo elettorale il Ministro di grazia e giustizia trasmette al Presidente della Corte d'appello di Roma, nonchè a tutti i Presidenti dei Tribunali e delle Corti d'appello e di cassazione la lista generale di tutti i Magistrati con l'indicazione dell'Ufficio giudiziario cui ciascuno di essi è addetto, unitamente all'elenco dei Magistrati in servizio presso Uffici non giudiziari e di quelli collocati fuori ruolo ».

« Art. 10. — Copia della lista generale è trasmessa dai Presidenti dei Tribunali e delle Corti ai Presidenti degli Uffici elettorali e dell'Ufficio centrale elettorale ».

## Art. 9.

Sono abrogati gli articoli 23, 24, 25, 26, 27, 37 e 38 della legge 24 marzo 1958, n. 195; gli articoli 1, 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, numero 916; ed ogni altra disposizione contraria od incompatibile con quelle della presente legge.