

N. 3154

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori FASSONE, SALVI, ELIA, SALVATO,
PIERONI, CORTELLONI, PETTINATO, BERTONI, BONFIETTI,
CALVI, DE GUIDI, RUSSO e SENESE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 MARZO 1998

Modifiche della normativa sul sistema elettorale
del Consiglio superiore della magistratura

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge nasce dall'istanza, variamente avvertita, di intervenire su alcune anomalie che caratterizzano il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

1. - Tale istanza ha accennato a tradursi in una azione di riforma del testo stesso della Costituzione (come si evince dal progetto presentato dalla Commissione parlamentare istituita *ex lege* costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1), e tale riforma mostra di voler investire radicalmente la struttura, gli equilibri tra le componenti, le competenze e il funzionamento dell'organo di autogoverno della magistratura.

Appare invece preferibile operare a livello di legge ordinaria, poichè un intervento sul testo costituzionale finirebbe inevitabilmente con il dare carattere di tendenziale stabilità ad una materia che l'esperienza ha rivelato fluttuante e bisognosa di non infrequenti aggiustamenti.

2. - Premessa necessaria di ogni scelta in materia di tecniche elettorali è l'individuazione dei valori che si intendono massimizzare con la formula adottata.

Gli obiettivi che vengono da più parti dichiarati sono quelli: *a)* di limitare il peso delle cosiddette «correnti» (e per effetto, di ridurre la «politicizzazione» dell'organo); *b)* di contrastare la maggiore «visibilità» dei magistrati del pubblico ministero, e quindi la possibile sovra rappresentazione che essi sono in grado di conseguire per effetto del maggior risalto che alla loro azione conferiscono i mezzi di informazione. Si prescinde, in questa sede, dall'analisi della fondatezza o meno di tali istanze. Ma non si può prescindere dal rilievo che, quanto meno, anche altre esigenze hanno non minore rilevanza e pregio. In particolare: *c)* nella composizione e nel funzionamento del Consi-

glio superiore della magistratura è valore irrinunciabile quello del pluralismo degli orientamenti ideali e programmatici, quale mezzo idoneo a realizzare il collegamento con il pluralismo sociale; *d)* il sistema elettorale deve evitare che nell'attività del Consiglio superiore della magistratura giochino pesantemente interessi localistici e settoriali, e viceversa fare in modo che i componenti dell'organo agiscano nella logica di un'amministrazione della giurisdizione vista nel suo complesso; *e)* si deve favorire l'eleggibilità di candidati che offrano non solo una capacità e probità professionale riconosciute, ma anche una approfondita conoscenza dei problemi di amministrazione.

3. - Date queste premesse, se ne colgono agevolmente alcuni corollari immediati.

Sono in palese contrasto con l'obiettivo *sub d)* le formule che esaltano il localismo, e perciò quelle che prevedono dei collegi elettorali molto ristretti. L'attuale sistema elettorale (regolato dalla legge 12 aprile 1990, n. 74, che ha sostanzialmente modificato le originarie disposizioni della legge 24 marzo 1958, n. 195) contempla la suddivisione del territorio in quattro collegi circoscrizionali, così da mediare tra «universalità» e «localismo», e rappresenta il limite di frazionamento oltre il quale non si deve andare: esso, anzi, ha già dato sintomi di interpretazione del ruolo in chiave prevalentemente settoriale, e quindi, se modifica vi deve essere, sembra opportuno compierla nella direzione di un ritorno al collegio unico nazionale.

Sono in contrasto con l'obiettivo *sub c)* le formule che eliminano completamente le liste elettorali. L'attuale sistema prevede liste presentate da almeno trenta magistrati, e composte da quattro o cinque candidati: dunque, un numero modesto di presentatori

ed un numero assai circoscritto di eleggibili, così da facilitare al massimo l'entrata in campo di magistrati e di sostenitori non legati alle «correnti». Non pare opportuno, pertanto, mirare a formule che - eliminando completamente la «riconoscibilità» ideale e programmatica dei candidati - generino un disorientamento degli elettori, una sottolineatura del richiamo di tipo clientelare ed una casualità degli esiti, che rende poi difficile un'azione coerente dell'organo una volta eletto. Si può puntare, se mai, ad una ancora maggiore agevolazione in favore dei candidati «indipendenti», cioè di quelle personalità che siano eleggibili in virtù della loro autorevolezza e del loro prestigio: ed a ciò conduce, appunto, il collegio unico nazionale, che premia la notorietà non solo locale, ed un contenimento dei requisiti formali per la candidatura e la lista.

Quanto all'obiettivo *sub e)*, esso viene naturalmente perseguito attraverso la naturale selezione a favore dei magistrati che, vivendo attivamente la vita associativa, acquisiscono un patrimonio di esperienza e di conoscenza dei problemi di amministrazione, che rende proficua la loro presenza nell'organo di autogoverno. Le tecniche elettorali, di regola, non incidono molto su questa fisiologica «preferibilità», ma la possono deprimere o esaltare a seconda del potere che si accordi alle «correnti» in tema di scelta delle candidature.

In ordine all'obiettivo *sub b)* (la temuta sovra-rappresentazione dei pubblici ministeri), esso appare più congetturale che reale, ma è comunque fronteggiabile ponendo un limite numerico alla presenza di tale funzione nel Consiglio, così da aversi un numero massimo di inquirenti non superiore alla loro consistenza ponderale nella magistratura. Sono invece del tutto sconsigliabili formule che prevedano una ripartizione dell'elettorato attivo (del tipo: i giudici votano i giudici ed i pubblici ministeri votano i pubblici ministeri), le quali avrebbero come unico risultato quello di produrre una rappresentanza di inquirenti completamente radicata nella cultura degli inquirenti stessi,

e non frutto di un pluralismo di mentalità e di esperienze. Così pure appare sconsigliabile una diversa composizione dei rispettivi bacini elettorali (del tipo: collegio unico, o pochi collegi, per i pubblici ministeri, e collegi frazionati per i giudici), poichè verrebbero a sedere in Consiglio dei pubblici ministeri portatori di un numero di suffragi molto più elevato di quello dei giudici, e quindi psicologicamente più «pesanti» di questi ultimi.

Infine, l'obiettivo *sub a)* (la diminuzione del peso delle «correnti») deve essere meglio inquadrato nel suo reale significato. Se si vuole perseguire l'eliminazione delle pratiche lottizzatorie e clientelari, l'intento è apprezzabile, poichè tali pratiche vanno combattute senza esitazioni o infingimenti; se invece si cerca l'azzeramento degli orientamenti ideali e programmatici delle singole componenti della magistratura, lo scopo non può essere condiviso, poichè tali orientamenti vanno difesi, costituendo un patrimonio culturale di interesse pubblico. Dunque, l'intervento riformatore deve essere condotto nel senso: 1) di agevolare l'emergere di candidature non condizionate dalle «correnti»; 2) di agevolare il voto plurimo quanto alle persone, così da permettere, anche all'elettore legato ad una «corrente», di dare l'assenso a quelle personalità autorevoli che si collocano al di fuori delle «correnti» stesse.

4. - Ciò chiarito, il presente disegno di legge si propone:

a) di intervenire direttamente sulla vigente legge n. 195 del 1958, come modificata dalla legge n. 74 del 1990, con il minor numero possibile di modifiche, al fine di agevolare il cammino della riforma, che deve essere il più breve possibile, stanti le scadenze legislative assai prossime in funzione del rinnovo del Consiglio superiore della magistratura in carica;

b) di optare per la costituzione di due collegi nazionali, uno per i magistrati di cassazione (come già avviene), ed uno per i magistrati di merito. Il collegio nazionale

depotenzia le spinte localistiche e rende più «spendibile» l'autorevolezza guadagnata dal singolo magistrato in virtù della sua sola professionalità;

c) di raccogliere l'istanza di delimitazione del numero dei magistrati inquirenti, individuando una grandezza che riproduca all'incirca la consistenza delle due funzioni. Atteso che i magistrati della Corte di cassazione giustificano un conteggio a parte, e considerato che i pubblici ministeri sono all'incirca 2.400 a fronte di poco più di 6.000 giudicanti, appare appropriato un riparto dei 18 seggi consiliari di merito nella proporzione di 5 a 13. Il valore «5», peraltro, deve essere indicato come numero massimo, e non come quota rigida, perchè in quest'ultimo caso si potrebbe avere una elezione in qualche modo «premiale» di candidati con pochi suffragi. La presenza di un «tetto» al numero degli inquirenti, e non anche al numero dei giudicanti, può giustificarsi in considerazione del fatto che la funzione giudicante è espressamente considerata come funzione essenziale ed imprescindibile nella carriera del magistrato (si può essere giudici senza essere mai stati pubblici ministeri, non il simmetrico). Qualora il risultato elettorale porti ad un numero di pubblici ministeri eletti che superi la soglia di cinque, i meno votati sono esclusi a favore dei giudicanti più votati della stessa lista;

d) di agevolare il più possibile la candidatura e l'eleggibilità dei candidati indipendenti. A tal fine si prevede che le liste possano essere presentate da soli trenta magistrati elettori; e che vi sia bensì un numero massimo di eleggibili in ogni lista (pari al numero dei seggi), ma non vi sia un numero minimo. In tal modo al candidato autorevole ed isolato si richiede unicamente una ridotta rappresentatività di partenza, che lo esime da qualsiasi soggezione a correnti o altro;

e) di ridurre, per conseguenza, la soglia minima prevista per l'ammissione all'assegnazione dei seggi, portandola dall'attuale 9 per cento al 5 per cento;

f) di introdurre la tecnica nota come *panachage*, che permette all'elettore di assegnare una parte delle preferenze individuali di cui dispone al di fuori della lista prescelta. La formula presenta il rischio di «inquinamenti» da parte delle liste più forti, potendo queste influire sulla scelta dei candidati delle liste con minore elettorato. Tuttavia il rischio appare ragionevolmente fronteggiabile quando il voto avviene su liste nazionali ed il numero delle preferenze è ridotto. A questa stregua, si propone di indicare il numero di cinque preferenze, di cui non più di due possono essere espresse a favore del candidato di una o più liste diverse.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 24-*bis* della legge 24 marzo 1958, n. 195, introdotto dall'articolo 6 della legge 12 aprile 1990, n. 74, è abrogato.

Art. 2.

1. L'articolo 24-*ter* della legge 24 marzo 1958, n. 195, introdotto dall'articolo 6 della legge 12 aprile 1990, n. 74, è abrogato.

Art. 3.

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 e i magistrati addetti a funzioni non giudiziarie sono candidabili nel collegio nazionale di cui al comma 1, lettera b).

4. Concorrono alle elezioni in ciascuno dei collegi nazionali le liste di candidati presentate da almeno trenta elettori.

5. Ciascuna lista non può essere composta da un numero di candidati superiore al numero dei seggi assegnati al collegio.

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

7. In ciascuna lista non può essere inserito più di un candidato magistrato di merito appartenente allo stesso distretto di Corte di appello.

8. Ciascun elettore non può presentare più di una lista.

9. I presentatori non sono eleggibili.

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

11. Ciascun magistrato riceve due schede, una per ciascuno dei collegi nazionali.

12. Il voto si esprime:

a) per il collegio nazionale presso la Corte di cassazione con il voto ad uno solo dei candidati;

b) per il collegio nazionale dei magistrati di merito con il voto di lista ed eventuali preferenze individuali in numero non superiore a cinque, di cui non più di due possono essere espresse per candidati di liste diverse da quella votata».

Art. 4.

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 fun-

zioni di legittimità. A tal fine determina la cifra elettorale di ogni lista sommando i voti che ciascuna lista ha conseguito. Procede quindi al riparto dei seggi tra le liste in base alla cifra elettorale di ciascuna di esse, dividendo detta cifra per due ed ottenendo così il quoziente elettorale.

2. Attribuisce quindi i due seggi alla lista o alle liste che 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 pari anzianità di servizio, al candidato più anziano per età.

3. L'ufficio provvede altresì ad assegnare i seggi del collegio nazionale dei magistrati esercitanti funzioni di merito. A tal fine:

a) provvede alla determinazione del quoziente base dividendo la cifra dei voti validi espressi per il numero dei seggi;

b) determina il numero dei seggi spettante a ciascuna lista dividendo la cifra elettorale dei voti da essa conseguiti per il quoziente base. 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; a parità di cifra elettorale si procede per sorteggio. Partecipano all'assegnazione dei seggi le liste che abbiano complessivamente conseguito almeno il 5 per cento dei suffragi rispetto al totale dei votanti;

c) 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 pari anzianità di servizio, il seggio è assegnato al candidato più anziano per età.

4. Non possono essere eletti complessivamente più di cinque magistrati che esercitano funzioni requirenti di merito. Quelli di essi che, al di là di tale cifra, hanno riporta-

to il minor numero di voti, sono sostituiti dal magistrato, appartenente alla stessa lista, che esercita funzioni giudicanti di merito e che ha riportato il maggior numero di voti».

Art. 5.

1. Il Governo emana le disposizioni di attuazione e di coordinamento della presente legge entro tre mesi dalla data della sua entrata in vigore.

Art. 6.

1. Nella prima attuazione della presente legge le elezioni del Consiglio superiore della magistratura si effettueranno entro il 26 ottobre 1998.