

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2593

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SPAGNOLI, MACIS, LODA, VIOLANTE, BARBERA, BOCHICCHIO SCHELOTTO, BOTTARI, CALVANESE, CIOCCI, CURCIO, FANTÒ, FRACCHIA, GRANATI CARUSO, INGRAO, LANFRANCHI CORDIOLI, MOSCHINI, OCCHETTO, PEDRAZZI CIPOLLA, SOAVE, STRUMENDO, TRABACCHI, VIRGILI, ZANGHERI

Presentata il 27 febbraio 1985

**Modifiche alle norme sul sistema elettorale
e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura**

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 104 della Costituzione dispone, al quarto comma, che i componenti togati del Consiglio superiore della magistratura sono eletti « da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie ». Da tale principio la Corte costituzionale nella sentenza 87/1982 ha tratto le seguenti indicazioni:

1) la componente togata del Consiglio superiore non può essere eletta nella sua interezza negando qualsiasi rilievo all'articolazione delle diverse categorie di magistrati;

2) la individuazione delle categorie deve essere affidata in larga misura al legislatore ordinario;

3) le funzioni esercitate dai magistrati sono così varie che la composizione del Consiglio superiore non potrebbe ri-

specchiare totalmente, tanto più che i vari generi di classificazione astrattamente ipotizzabili possono interferire vicendevolmente.

La Corte ha conseguentemente annullato l'articolo 23, comma secondo, della legge 24 marzo 1958, n. 195, nel testo risultante dalle successive modifiche, nella parte in cui dichiara: « Agli effetti della presente legge si intendono per magistrati di Cassazione... i magistrati che abbiano conseguito la nomina, ancorché non esercitino le rispettive funzioni ». La Corte ha precisato peraltro che compete al legislatore ordinario stabilire l'entità della riserva spettante ai magistrati di cassazione. Pertanto mentre l'attuale normativa consentiva, in ipotesi, peraltro mai verificatasi in concreto, che nel Consiglio superiore non sedesse nemmeno un magistrato tra quelli

che effettivamente svolgono funzioni di legittimità, il legislatore, dopo la pronunzia della Corte deve intervenire per stabilire una riserva, qualunque ne sia l'entità, in favore dei magistrati di legittimità.

Da qui la necessità di adeguare il sistema elettorale alla decisione e alle indicazioni della Corte costituzionale e di cogliere l'occasione per un intervento legislativo volto al rafforzamento del ruolo del Consiglio superiore della magistratura che ha svolto con sempre maggiore autorevolezza e credibilità i compiti di autogoverno e si è impegnato per garantire l'indipendenza interna ed esterna della magistratura. Tale principio costituzionale, unitamente agli altri in materia di giurisdizione e ordinamento giurisdizionale, deve trovare la più completa attuazione.

I gravi problemi della giustizia non sono riferibili al dettato costituzionale in materia, bensì scaturiscono dalla mancata attuazione di quei principi. La validità delle scelte operate dal Costituente è stata confermata negli anni: l'indipendenza della magistratura e l'esclusione di ogni forma di subordinazione all'interno del corpo dei magistrati, hanno consentito loro di svolgere una attiva difesa delle istituzioni. I guasti del sistema sarebbero drammaticamente più gravi se la magistratura fosse stata anche parzialmente asservita.

La polemica sull'asserita politicizzazione del Consiglio superiore si è fatta sempre più aspra e si è trasformata in un attacco frontale proprio nel momento in cui il Consiglio ha coraggiosamente affrontato i problemi della magistratura dimostrando di poter assolvere pienamente ai propri compiti istituzionali.

La paventata possibilità di una degenerazione in direzione di pratiche spartitorie non deriva dall'adesione dei magistrati alle varie componenti ideali e culturali che costituiscono uno degli elementi vitali dell'esperienza dell'associazionismo giudiziario. La dialettica interna ha consentito di superare anguste visioni corporative e di istituire un rapporto positivo con la società italiana e con i

problemi del Paese: è una garanzia di trasparenza e autocontrollo dell'intera istituzione giudiziaria.

La proposta di legge si muove quindi in direzione di un rafforzamento delle strutture organizzative del Consiglio, di una più adeguata tutela giurisdizionale delle decisioni adottate, e risolve infine le questioni aperte dalla sentenza della Corte costituzionale. La soluzione accoglie l'indicazione contenuta nella decisione della Corte che consente la semplificazione tra le categorie, che possono ridursi a quelle di legittimità e merito.

L'articolo 1 della proposta di legge modifica la composizione della sezione disciplinare in conseguenza della riserva di posti attribuita, nella composizione del Consiglio, ai magistrati che esercitano funzioni di legittimità.

L'ultimo comma prevede la pubblicità del dibattimento dinanzi alla sezione disciplinare.

La pubblicità delle udienze consente alla opinione pubblica di esercitare un controllo effettivo e non affidato ad informazioni incomplete o distorte sui comportamenti dei magistrati e permette una informazione diretta sulla giurisprudenza della sezione disciplinare.

Con l'articolo 2 le disposizioni relative alla segreteria vengono adeguate ai mutamenti intervenuti nella disciplina della progressione in carriera, disponendosi che il segretario generale debba avere la qualifica, ma non anche necessariamente le funzioni, di magistrato di cassazione.

Si elimina ogni distinzione di categoria, appello e tribunale, per gli altri magistrati di merito chiamati a far parte della segreteria.

Viene infine espressamente prevista la possibilità di comando o di distacco di personale che si renda necessario, presso il Consiglio.

Come è noto secondo l'attuale disciplina il Consiglio superiore della magistratura ha il potere di promuovere inchieste avvalendosi dell'ispettorato generale del Ministero di grazia e giustizia.

Con l'articolo 3 si prevede l'istituzione presso il Consiglio di un ispettorato per

soddisfare tutte le esigenze del Consiglio superiore della magistratura relativamente all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite.

Con l'articolo 4 viene migliorato l'assetto contabile del Consiglio superiore della magistratura.

L'esigenza di un maggiore impegno nella promozione della professionalità dei magistrati, non solo nella fase del reclutamento e del tirocinio, ma anche in una prospettiva di costante aggiornamento professionale, motiva la istituzione, presso il Consiglio superiore della magistratura di una « Scuola per il tirocinio e la formazione permanente », per le cui necessità di spesa dovrà provvedersi nello stanziamento nel bilancio dello Stato.

Con gli articoli 5 e 6 si modificano gli articoli 10 e 17 della legge n. 195 del 1958, con l'intento di eliminare l'attuale anomala disciplina che vede i provvedimenti del Consiglio emanati con decreto del Ministro al quale è rimessa la esecuzione degli stessi.

Si stabilisce che i provvedimenti del Consiglio siano adottati con decreto del suo vicepresidente. Si dispone che il Consiglio stia in giudizio in persona del vicepresidente, eliminandosi, anche qui, l'anomalia che vede il Consiglio nella impossibilità di difendere i propri provvedimenti dinanzi al giudice amministrativo.

La materia delle impugnazioni degli atti del Consiglio dinanzi al giudice amministrativo viene disciplinata nel senso di attribuire la competenza, in unico grado, al Consiglio di Stato.

La scelta che si propone appare adeguata alla posizione costituzionale dell'organo e consentirebbe di evitare gli inconvenienti che derivano dai tempi del doppio grado di giudizio e, soprattutto, dall'amplissimo ricorso alla sospensione della esecuzione del provvedimento.

Si prevede che il ricorso avverso le decisioni della sezione disciplinare sia proposto alle sezioni unite penali, anziché civili della Corte di cassazione, coerentemente alla logica di un procedimento che in tutte le sue fasi si svolge con le forme e nei modi propri del processo penale.

Si sostituisce inoltre l'ultimo comma dell'articolo 10 attribuendo al Consiglio ogni delibera che riguardi l'amministrazione della funzione giudiziaria in conformità ai principi dettati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

In conseguenza della nuova disciplina della forma degli atti del Consiglio e della attribuzione allo stesso della loro esecuzione si prevede che le deliberazioni di competenza del Consiglio superiore della magistratura e le vacanze di sedi giudiziarie siano pubblicate su un Bollettino ufficiale del Consiglio superiore della magistratura.

Gli articoli 7, 8 e 9 recano modifiche alla composizione e al sistema elettorale del Consiglio superiore secondo i principi dettati dalla sentenza n. 87 del 1982 della Corte costituzionale. Si riafferma la perdurante validità del sistema proporzionale per liste concorrenti in collegio unico nazionale introdotto dalla legge 22 dicembre 1975, n. 695.

Tale sistema esalta il pluralismo che si è realizzato nelle correnti associative dei magistrati e sarebbe negativo contrastarlo etichettandolo come sintomo di politicizzazione.

Vi sono certamente anche elementi negativi quali una certa spinta all'elettoralismo ed un peso anomalo assunto dall'organizzazione in correnti. Ma queste spinte vanno contrastate dagli stessi magistrati con un rinnovato impegno per una maggiore tensione ideale nel confronto associativo. Per questa stessa ragione si ritiene di dover mantenere l'espressione della preferenza per i candidati della lista prescelta: l'introduzione di altro sistema quale il *panachage* rischia di produrre effetti controproducenti esaltando la ricerca delle preferenze personali e lasciando spazio ad accordi sotterranei tra candidati di diverse liste.

Le modifiche proposte mirano pertanto ad assicurare ai magistrati che esercitano effettivamente funzioni di legittimità una riserva di posti, che si ritiene di quantificare in due, in relazione al numero complessivo degli appartenenti alla

categoria e alle necessità di composizione della sezione disciplinare.

Nessun posto deve invece essere riservato per la categoria dei magistrati di legittimità con incarico direttivo, poiché, la Corte ha espressamente escluso che questa categoria assuma autonomo rilievo costituzionale e per altro verso ha sottolineato come tale funzione sia già stata considerata con la previsione di due membri di diritto, primo presidente e procuratore generale della Cassazione.

Secondo la presente proposta la Cassazione sarebbe così rappresentata da due membri elettivi oltre che dai due componenti di diritto: i magistrati di legittimità sarebbero quindi 4 su 32. Una riserva di posti in numero superiore altererebbe il criterio della proporzionalità con la consistenza numerica delle categorie, che è l'unico criterio oggettivo e non si giustificerebbe se non nell'ottica del ritorno a una sovraordinazione gerarchica della Cassazione che in nessun modo può trovare fondamento nei principi dettati dalla Corte costituzionale.

Per quanto riguarda i magistrati di merito si attribuisce rilievo esclusivamente alla distinzione fondamentale legittimità-merito. Conseguentemente i posti vengono attribuiti ai magistrati che esercitano funzioni di merito senza che assumano alcun rilievo le categorie di

magistrato d'appello e magistrato di tribunale che per essere svincolate dalle funzioni effettivamente svolte, rivestono ben scarso rilievo a questi fini. Tuttavia sembra opportuno mantenere il correttivo di un certo numero di voti « liberi » che, a questo punto, con la drastica riduzione delle categorie può essere limitato a due: spetterà agli elettori attribuire i due posti « liberi » all'una o all'altra categoria.

Ancora, si prevede che il sistema di espressione delle preferenze all'interno della lista venga coordinato con il principio della riserva dei posti. Si riformulano le disposizioni relative alla sostituzione dei componenti togati elettivi al fine di evitare, salvo casi eccezionali in cui vengano meno i posti vincolati, sostituzioni con candidati non eletti di altra lista.

Infine si detta una più completa disciplina a tutela della segretezza del voto, superando l'attuale sistema di spoglio separato per ciascun tribunale che si presta alla riconoscibilità del voto per i molti tribunali con un organico estremamente limitato.

Con gli articoli 11 e 12 si disciplina più puntualmente la materia del collocamento fuori ruolo e del rientro in ruolo al termine del mandato rispettivamente per i componenti elettivi togati e laici.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il secondo e il terzo comma dell'articolo 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sostituito dall'articolo 1 della legge 18 dicembre 1967, n. 1198, e, successivamente, dall'articolo 1 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, sono sostituiti dai seguenti:

« I componenti effettivi sono: il vicepresidente del Consiglio superiore, che presiede la sezione, due componenti eletti dal Parlamento, di cui uno presiede la sezione in sostituzione del vicepresidente, un magistrato di cassazione che esercita effettivamente funzioni di legittimità e cinque magistrati che esercitano funzioni di merito.

I componenti supplenti sono: un magistrato di cassazione che esercita effettivamente funzioni di legittimità, tre magistrati che esercitano funzioni di merito e due componenti eletti dal Parlamento ».

Dopo il quinto comma dell'articolo 6 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sostituito dall'articolo 2 della legge 18 dicembre 1967, n. 1198, e successivamente dall'articolo 2 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è aggiunto il seguente comma:

« Il dibattimento dinanzi alla sezione disciplinare si svolge in pubblica udienza ».

ART. 2.

Il primo e il secondo comma dell'articolo 7 della legge 24 marzo 1958, n. 195, come modificato dall'articolo 3 della legge 18 dicembre 1967, n. 1198 e dall'articolo 1 della legge 9 dicembre 1977, n. 908, sono sostituiti dai seguenti:

« La segreteria del Consiglio superiore della magistratura è costituita, nell'ambito degli organici complessivi dei rispet-

tivi ruoli del personale, da un magistrato di cassazione che la dirige e che assume la qualifica di segretario generale, e da undici magistrati. L'assegnazione di magistrati alla segreteria ed a qualunque altro titolo al Consiglio superiore della magistratura, nonché la successiva ricollocazione nel ruolo sono considerati a tutti gli effetti trasferimenti d'ufficio; la disposizione si applica anche ai magistrati attualmente in servizio.

All'ufficio di segreteria sono addetti, inoltre, venti funzionari della carriera direttiva delle cancellerie e segreterie giudiziarie di qualifica inferiore a quella di primo dirigente, nonché dodici segretari della carriera di concetto, trentasei coadiutori dattilografi giudiziari, ventidue commessi giudiziari, due agenti tecnici e quattro ausiliari autisti. Sino alla istituzione del ruolo organico autonomo del Consiglio, alle necessità di altro personale provvede, mediante comando o distacco, su richiesta motivata del Consiglio superiore della magistratura, il Ministro di grazia e giustizia, direttamente o d'intesa con altre amministrazioni ».

ART. 3.

L'articolo 8 della legge 14 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« ART. 3. — *Ispettorato.* — È istituito presso il Consiglio superiore della magistratura un ispettorato per soddisfare a tutte le esigenze del Consiglio relative all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite. Per il relativo organico si provvede in conformità delle disposizioni contenute nel precedente articolo 7.

Copia delle relazioni dell'ispettorato è trasmessa al Ministro di grazia e giustizia, nella sua qualità di titolare dell'azione disciplinare e di responsabile dei servizi.

Copia delle relazioni dell'Ispettorato generale presso il Ministero di grazia e giustizia che comunque concernano l'amministrazione della giustizia è trasmessa al Consiglio superiore della magistratura ».

ART. 4.

Il primo comma dell'articolo 9 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« Il Consiglio superiore della magistratura provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento, nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e dei fondi altrimenti inseriti nel proprio bilancio. Lo stanziamento deve comprendere anche la spesa per l'istituzione e il funzionamento di una « Scuola per il tirocinio e la formazione permanente ».

ART. 5.

Il n. 1) dell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« 1) sulle assunzioni in magistratura, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti, progressioni in carriera, e sulla esecuzione di tali provvedimenti nonché su ogni altro provvedimento riguardante lo stato dei magistrati ».

L'ultimo comma dell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« Delibera, relativamente ai magistrati, su ogni altra materia riguardante l'amministrazione della funzione giudiziaria, in conformità alle norme sull'ordinamento giudiziario ».

ART. 6.

L'articolo 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« ART. 17. — *Forma dei provvedimenti.*
— Tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati in conformità alle deliberazioni del Consiglio superiore, con decreto del suo vicepresidente ov-

vero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro di grazia e giustizia.

Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità.

Contro i provvedimenti in materia disciplinare è ammesso ricorso alle sezioni unite penali della Corte di cassazione.

Il Consiglio superiore sta in giudizio in persona del suo vicepresidente e, di regola, si avvale della difesa dell'Avvocatura generale dello Stato.

Le vacanze di sedi giudiziarie, le deliberazioni di competenza del Consiglio superiore della magistratura ed ogni altro provvedimento alle stesse correlato sono pubblicate nel *Bollettino ufficiale* quindicinale del Consiglio superiore della magistratura, ai fini di cui agli articoli 10 e 192 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e ad ogni altro fine che la legge ricollega alla pubblicazione nel *Bollettino ufficiale* del Ministero di grazia e giustizia ».

ART. 7.

Il primo comma dell'articolo 23 della legge 24 marzo 1958, n. 195, modificato dall'articolo 3 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, nonché dagli articoli 15, 16 e 17 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è sostituito dal seguente:

« I componenti da eleggere dai magistrati sono scelti: due tra i magistrati di cassazione che esercitano effettivamente funzioni di legittimità, sedici tra i magistrati che esercitano funzioni di merito, e due indipendentemente dalla categoria di appartenenza e dalle funzioni esercitate ».

È abrogato il secondo comma dell'articolo 23 della stessa legge 24 marzo 1958, n. 195.

ART. 8.

L'articolo 25 della legge 24 marzo 1958, n. 195, modificato dall'articolo 5

della legge 22 dicembre 1975, n. 695, e dagli articoli 18, 19 e 20 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è sostituito dal seguente:

« 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 deve contenere almeno due magistrati che esercitano effettivamente funzioni di legittimità e almeno sedici magistrati che esercitano funzioni di merito.

In ciascuna lista non possono essere inseriti più di due candidati magistrati di merito appartenenti allo stesso distretto di Corte di appello, 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 centocinquanta elettori, per nessuno dei quali si richiede l'appartenenza ad una specifica categoria di magistrati o l'esercizio di una determinata funzione.

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. I voti di preferenza non possono essere superiori a dieci, dei quali non più di due per i magistrati che esercitano funzioni di legittimità e non più di otto per i magistrati che esercitano funzioni di merito ».

ART. 9.

Il dodicesimo comma dell'articolo 26 della legge 24 marzo 1958, n. 195, già sostituito dall'articolo 5 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, è sostituito dal seguente:

« Questi ultimi uffici provvedono, oltre che alle operazioni di voto, allo spo-

glio di tutte le schede degli uffici elettorali del distretto, previamente inserite in un'unica urna, e decidono provvisoriamente sulle eventuali contestazioni ».

ART. 10.

Il primo comma e il secondo comma dell'articolo 39 della legge 24 marzo 1958, n. 195, già sostituito dall'articolo 6 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, sono sostituiti dai seguenti:

« Il componente eletto dai magistrati che cessa dalla carica per qualsiasi ragione prima della scadenza del Consiglio è sostituito dal magistrato che lo segue per numero di preferenze soltanto nella stessa lista.

Qualora per effetto della cessazione dalla carica venga meno la presenza del numero minimo richiesto per ciascuna categoria e la sostituzione non possa aver luogo nell'ambito della stessa lista per mancanza di candidati non eletti nella categoria, 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 ».

ART. 11.

Il secondo comma dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, già sostituito dall'articolo 8 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è sostituito dal seguente:

« I magistrati componenti elettivi sono collocati fuori del ruolo organico della magistratura. Alla cessazione dalla carica il Consiglio superiore dispone il rientro in ruolo dei magistrati nell'ufficio di

provenienza, eventualmente anche in soprannumero ovvero in altro ufficio per il quale abbiano espresso la disponibilità ».

ART. 12.

All'articolo 30-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, aggiunto dall'articolo 9 della legge 3 gennaio 1981; n. 1, è aggiunto il seguente comma:

« All'atto della riammissione in ruolo dei professori universitari collocati fuori del ruolo organico, il Ministro della pubblica istruzione attribuisce alle facoltà o scuole di provenienza una cattedra che si aggiunge a quelle già assegnate e che non è riassorbibile. Tale cattedra viene trasferita, insieme al professore che ne è titolare, alla facoltà o scuola che procede alla successiva chiamata prevista dall'articolo 7, quarto comma della legge 11 marzo 1953, n. 87 ».

ART. 13.

Entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Governo è autorizzato ad emanare le disposizioni di attuazione e di coordinamento.