

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 227

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CECCANTI, MARCO DI MAIO

Introduzione del voto alternativo in collegi uninominali maggioritari per l'elezione del Consiglio superiore della magistratura nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali

Presentata il 23 marzo 2018

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La questione della composizione del Consiglio superiore della magistratura è da tempo oggetto di vivaci discussioni, che portano spesso a mettere in discussione sia l'unicità di tale organo sia la proporzione delle sue componenti. Si ripropone qui, con le necessarie modifiche, l'atto Senato n. 2310 della XVI legislatura in parallelo alla riproposizione del modello più semplice dell'atto Senato n. 1319 della medesima legislatura (atto Camera n. 226).

Infatti ormai da più parti si avverte sofferenza verso un sistema che si ritiene soggetto a crescenti spinte corporative e frazionistiche che anche nel mondo della magistratura si fanno sentire. Talvolta, le critiche arrivano addirittura a spingersi fino alla delegittimazione dell'intera categoria magistratuale, in un processo che

oscura l'importanza assoluta della sua funzione e che mistifica i reali problemi insiti. Peraltro, è anzitutto interesse dell'ordine giudiziario garantire un esercizio del proprio servizio in modo sereno e scevro da ambiguità e sospetti.

Tra i problemi principali vi è soprattutto quello della sovrapposizione di opache logiche « castali » rispetto ad una limpida vocazione alla giustizia che dovrebbe caratterizzare l'*animus* di ogni rappresentante dell'ordine giudiziario. Al suo vertice, cioè a livello di Consiglio superiore della magistratura, questo problema si avverte maggiormente.

Questi interrogativi non risultano essere del tutto privi di fondamento, ma il problema principale che è stato segnalato, quello per il quale la legislazione elettorale vigente

incentiva lo stabilirsi e il rafforzarsi di correnti rigidamente organizzate come separate, non dipende dalle norme costituzionali, ma dalla scelta di un sistema elettorale proporzionale basato su collegi unici nazionali.

Come è ben noto agli studiosi di sistemi elettorali, un sistema elettorale proporzionale è idoneo a garantire al meglio istanze di rappresentatività, in quanto veicolo per la rappresentazione di tutte (o quantomeno delle più rilevanti) voci presenti nel collegio elettorale. Non è però la rappresentatività l'obiettivo cui devono ispirarsi le regole di formazione dell'organo di autogoverno della magistratura, poiché il Consiglio superiore della magistratura è composto da magistrati che governano la carriera di loro pari, per cui quello della divisione fra correnti — che più attiene al foro politico — è un fenomeno assolutamente estraneo.

Quello invece di cui c'è bisogno è la garanzia dell'indipendenza di giudizio da parte dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, in modo che l'intero organo, collegialmente, sia in grado di decidere con serenità le delicate questioni che ineriscono all'esercizio della funzione giurisdizionale. E l'unico modo per sganciare gli eletti da logiche associative opprimenti è quello di scegliere un sistema di selezione basato sulla persona e tarato su una base territoriale che garantisca la conoscenza del candidato e delle sue qualità da parte dei suoi potenziali elettori. Questo profilo coincide con un sistema elettorale basato su collegi uninominali.

Per questo appare opportuno in questa fase muoversi, senza precludere un dibattito anche sull'opportunità di revisioni dell'articolo 104 della Costituzione, sul piano della modifica della legislazione elettorale ordinaria, superando il sistema proporzionale in favore di un sistema a collegi uninominali maggioritari in cui il voto può incentivare una valutazione più attenta ai requisiti personali e in cui, d'altronde, il numero relativamente basso dei collegi (di cui: uno per i magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte suprema di cassazione e la Procura generale presso la stessa; quattro per i magistrati

che esercitano le funzioni di pubblico ministero presso gli uffici di merito e presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo; undici per i magistrati che esercitano le funzioni di giudice presso gli uffici di merito, ovvero che sono destinati alla Corte suprema di cassazione) impedisce una frammentazione localistica.

Di conseguenza l'articolo 1 della presente proposta di legge stabilisce la formula elettorale del collegio uninominale a turno unico, gli articoli da 2 a 6 regolamentano la legislazione elettorale di contorno.

Nell'ottica richiamata in precedenza, va segnalata la norma contenuta nell'articolo 3 secondo cui « Sulla scheda sono riportati esclusivamente i nomi e i cognomi dei candidati, senza alcun simbolo identificativo. », che esplicita l'intento di ricondurre la competizione a una scelta di personalità anziché fra schieramenti correntizi.

L'articolo 7 prevede principi, criteri direttivi e modalità per esercitare la delega finalizzata alla costituzione dei collegi e l'articolo 8 dispone l'applicabilità delle disposizioni della legge a partire dalle prossime elezioni.

Qual è la novità di questa proposta di legge rispetto al precedente atto Camera n. 226? L'adozione del sistema del voto alternativo nei collegi uninominali maggioritari in luogo della maggioranza semplice giacché esso, dando rilievo alle seconde scelte degli elettori, sembra consentire, ancor più della formula *plurality*, di cambiare la suddivisione nelle componenti tradizionali. È il sistema utilizzato per il Parlamento australiano e che è stato sottoposto agli elettori inglesi in un *referendum* popolare in alternativa al sistema tradizionale. Esso consente all'elettore nel collegio uninominale maggioritario di esprimere anche una seconda preferenza. Vengono anzitutto scrutinati i primi voti; se nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta (nel quale caso sarebbe subito proclamato eletto) si comincia ad escludere il candidato che abbia ottenuto una minore quantità di primi voti e si spartiscono i suoi secondi voti tra i candidati restanti. L'operazione è ripetuta finché un candidato non arriva alla maggioranza assoluta. Tale sistema consente di

avere i benefici del secondo turno elettorale, alzando significativamente la soglia di legittimazione dell'eletto, senza bisogno di portare per due volte gli elettori alle urne, evitando quindi i relativi costi politici (rischio di astensionismo) nonché materiali.

La proposta ha avuto echi in Italia dal 1953, quando Luigi Einaudi, allora Capo dello Stato, la definì di « ballottaggio preventivo », prospettandola per il Parlamento in alternativa alla legge con premio di maggioranza, sino alla proposta di legge dell'allora deputato Valerio Zanone del 18

dicembre 1992 (progetto di legge atto Camera n. 2052 dell'XI legislatura), di fronte allo scontro tra sostenitori del turno unico e di quello doppio.

Quella qui riportata corrisponde puntualmente alle modalità suggerite per la Francia da Maurice Duverger nel volume « *La nostalgie de l'impuissance* », Albin Michel, Paris 1988, pagina 189.

Per i motivi esposti si auspica un esame in tempi rapidi della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. L'articolo 23 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« ART. 23. — (*Componenti eletti dai magistrati*). — 1. L'elezione da parte dei magistrati ordinari di sedici componenti del Consiglio superiore della magistratura avviene con voto personale, diretto e segreto.

2. L'elezione si effettua in sedici collegi uninominali maggioritari a turno unico di votazione così determinati:

a) un collegio per i magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte suprema di cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte;

b) quattro collegi per i magistrati che esercitano le funzioni di pubblico ministero presso gli uffici di merito e presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo;

c) undici collegi per i magistrati che esercitano le funzioni di giudice presso gli uffici di merito, ovvero che sono destinati alla Corte suprema di cassazione ai sensi dell'articolo 115 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 ».

ART. 2.

1. L'articolo 25 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« ART. 25. — (*Convocazione delle elezioni, uffici elettorali e spoglio delle schede*). — 1. La convocazione delle elezioni è fatta dal Consiglio superiore della magistratura almeno sessanta giorni prima della data stabilita per l'inizio della votazione.

2. Nei cinque giorni successivi al provvedimento di convocazione delle elezioni, il Consiglio superiore della magistratura nomina l'ufficio elettorale di collegio con sede

presso la corte di appello del capoluogo di collegio costituito da tre magistrati effettivi e da tre supplenti in servizio presso la stessa Corte che non abbiano subito sanzioni disciplinari più gravi dell'ammonizione e presieduto dal più elevato in grado o da colui che vanta maggiore anzianità di servizio o dal più anziano.

3. Entro venti giorni dal provvedimento di convocazione delle elezioni devono essere presentate all'ufficio elettorale di collegio le candidature, mediante apposita dichiarazione con firma autenticata dal presidente del tribunale nel cui circondario il magistrato esercita le sue funzioni unitamente a una lista di magistrati presentatori non inferiore a dieci e non superiore a quindici. I magistrati presentatori non possono presentare più di una candidatura né possono candidarsi a loro volta. Dalla predetta dichiarazione deve risultare anche, sotto la responsabilità del candidato, che non sussiste alcuna delle cause di ineleggibilità di cui all'articolo 24 e che la candidatura è stata presentata in un unico collegio.

4. Scaduto il termine di cui al comma 3, nei cinque giorni successivi, l'ufficio elettorale di collegio accerta che il candidato eserciti le funzioni indicate nell'articolo 23, comma 2, lettera *a)*, *b)* o *c)*, che non sussista in capo allo stesso alcuna delle cause di ineleggibilità indicate al comma 2 dell'articolo 24 e che risulti rispettato quanto previsto dal comma 3 del presente articolo; trasmette quindi immediatamente le candidature ammesse alla Segreteria del Consiglio superiore della magistratura. Contro il provvedimento di esclusione, che deve essere sempre motivato, è ammesso ricorso alla Corte suprema di cassazione nei tre giorni successivi alla comunicazione all'interessato. La Corte si pronuncia entro i successivi cinque giorni dal ricevimento del ricorso.

5. Gli elenchi dei candidati, distinti nei collegi di cui all'articolo 23, comma 2, sono immediatamente pubblicati sul notiziario del Consiglio superiore della magistratura; l'elenco dei candidati del collegio di votazione è inviato a tutti i magistrati presso i rispettivi uffici almeno venti giorni prima

della data della votazione ed è affisso, entro lo stesso termine, a cura del presidente della corte d'appello di ogni distretto, presso tutte le sedi giudiziarie.

6. Entro il ventesimo giorno antecedente quello delle votazioni, il Consiglio superiore della magistratura nomina una commissione centrale elettorale composta da cinque magistrati effettivi e due supplenti in servizio presso la Corte suprema di cassazione che non abbiano subito sanzioni disciplinari più gravi dell'ammonimento, presieduta dal più elevato in grado o da colui che vanta maggiore anzianità di servizio o dal più anziano.

7. I consigli giudiziari provvedono alla costituzione, presso ciascun tribunale del distretto, di un seggio elettorale composto di cinque magistrati che prestano servizio nel circondario e che non abbiano subito sanzioni disciplinari più gravi dell'ammonimento, presieduto dal più elevato in grado o da colui che vanta maggiore anzianità di servizio o dal più anziano. Sono nominati altresì tre supplenti, i quali sostituiscono i componenti effettivi in caso di loro assenza o impedimento.

8. I magistrati in servizio presso i tribunali, le procure della Repubblica presso i tribunali, le corti d'appello, le procure generali presso le corti d'appello, i tribunali per i minorenni e le relative procure della Repubblica, nonché i tribunali di sorveglianza, votano nel seggio del tribunale del luogo nel quale ha sede l'ufficio di appartenenza.

9. I magistrati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e i magistrati di merito destinati alla Corte suprema di cassazione, ai sensi dell'articolo 115 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, votano nel seggio del tribunale di Roma.

10. I magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte suprema di cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte votano presso l'ufficio centrale elettorale ivi costituito.

11. I magistrati fuori ruolo votano nel seggio del tribunale del luogo nel quale aveva sede l'ufficio di appartenenza prima di uscire dal ruolo ».

ART. 3.

1. L'articolo 26 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

«ART. 26. — (*Votazioni*). — 1. Alle operazioni di voto è dedicato un tempo complessivo effettivo non inferiore a diciotto ore.

2. Ogni elettore riceve una scheda per il relativo collegio elettorale. Sulla scheda sono riportati esclusivamente i nomi e i cognomi dei candidati, senza alcun simbolo identificativo.

3. Ogni elettore dispone di un voto per la elezione del candidato nel collegio e della facoltà di un secondo voto per altro candidato nel medesimo collegio. Nella scheda gli spazi complessivi riservati a ciascun candidato devono essere uguali. La scheda è suddivisa in due parti. Nella parte sinistra in alto è posta la dicitura "primo voto" e sotto di essa la frase "Fare una croce nella casella corrispondente al vostro candidato"; al di sotto sono posti i nominativi dei candidati. Nella parte destra in alto è posta la dicitura "secondo voto", sotto di essa la frase "Se il mio candidato non può essere eletto sulla base dei primi voti, io voto come seconda scelta per", al di sotto ancora la dicitura "Attenzione: il secondo voto, qualora espresso, deve essere diverso dal primo", infine sono posti i nominativi dei candidati in modo tale che l'elenco sia posizionato in corrispondenza a quello della parte sinistra. Nel caso di doppio voto identico si computa soltanto il primo.

4. Sono bianche le schede prive di voto valido.

5. Sono nulle le schede nelle quali vi sono segni che rendono il voto riconoscibile.

6. È nullo il voto espresso per magistrati non eleggibili, ovvero eleggibili in collegi diversi da quello cui si riferisce la scheda, ovvero espresso in modo da non consentire l'individuazione del voto.

7. I seggi elettorali e l'ufficio elettorale di collegio presiedono alle operazioni di voto. L'ufficio elettorale di collegio trasmette i risultati alla commissione centrale elettorale di cui all'articolo 25, comma 6.

8. Ciascun candidato può assistere alle operazioni di voto nel collegio di appartenenza e alle successive operazioni di scrutinio presso l'ufficio elettorale di collegio ».

ART. 4.

1. L'articolo 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« ART. 27. — (*Scrutinio e assegnazione dei seggi*). — 1. L'ufficio elettorale di collegio provvede allo scrutinio aprendo le schede elettorali e dividendo quelle valide in gruppi secondo il voto espresso; determina il totale dei voti validi per ciascun candidato. È dichiarato eletto il candidato che abbia ottenuto almeno la metà più uno dei primi voti validamente espressi.

2. Qualora nessun candidato sia proclamato eletto ai sensi del comma 1, il candidato che nel collegio abbia ottenuto il minor numero di primi voti è escluso e i relativi secondi voti sono distribuiti tra i candidati restanti, aggiungendosi ai primi voti. Se dopo tale operazione un candidato ha raggiunto la cifra della metà più uno dei voti validamente espressi, costituiti dalla somma dei primi voti dei candidati rimasti e dei secondi voti del candidato escluso, il candidato che abbia raggiunto tale cifra elettorale è proclamato eletto. In caso negativo tale operazione è ripetuta successivamente in relazione ai candidati rimasti secondo l'ordine crescente dei primi voti validi, finché un candidato non raggiunga la cifra della metà più uno dei voti validi, comprensiva dei propri primi voti e dei secondi voti dei candidati esclusi. In caso di parità di voti, prevale il candidato più anziano nel ruolo. In caso di ulteriore parità, prevale il candidato più anziano di età.

3. Per sostituire il componente eletto dai magistrati che cessa dalla carica per qualsiasi ragione prima della scadenza del Consiglio superiore della magistratura, entro un mese, sono indette elezioni suppletive per l'assegnazione del seggio divenuto vacante nel relativo collegio. Fino all'assegnazione di tutti i seggi, lo svolgimento dei compiti e delle funzioni istituzionali del Consiglio superiore della magistratura è

assicurato dalla presenza di componenti eletti in numero non inferiore a dodici, dei quali otto togati e quattro eletti dal Parlamento in seduta comune; degli otto membri togati almeno due devono rispettivamente appartenere alle categorie di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 2 dell'articolo 23. In caso diverso si applicano le disposizioni del secondo comma dell'articolo 30 ».

ART. 5.

1. L'articolo 28 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« ART. 28. — (*Contestazioni*). — 1. I seggi elettorali, l'ufficio elettorale di collegio e l'ufficio centrale elettorale costituito presso la Corte suprema di cassazione provvedono a maggioranza circa le contestazioni sorte durante le operazioni di voto.

2. L'ufficio elettorale di collegio e l'ufficio centrale elettorale provvedono a maggioranza circa le contestazioni sulla validità delle schede.

3. Dopo la proclamazione degli eletti da parte dell'ufficio elettorale di collegio, ciascun candidato non proclamato eletto può, entro sette giorni, ricorrere alla commissione elettorale centrale che decide in via definitiva entro i successivi dieci giorni.

4. Delle contestazioni e delle decisioni relative è dato atto nel verbale delle operazioni elettorali ».

ART. 6.

1. L'articolo 39 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è abrogato.

ART. 7.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali relativi all'articolo 23, comma 2, lettere *b)* e *c)*, della legge 24 marzo 1958, n. 195, come da ultimo sostituito dall'arti-

colo 1 della presente legge, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) i collegi sono costituiti garantendo la coerenza del relativo bacino territoriale; essi hanno un territorio continuo, salvo il caso in cui il territorio comprenda porzioni insulari;

b) gli elettori di ciascun collegio non possono essere superiori di più di un terzo rispetto alla media complessiva degli elettori per collegio. Tale media si ottiene dividendo il numero totale degli elettori per il numero dei collegi.

2. Il Governo predispone lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 e lo trasmette alle Camere, ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Il parere è espresso entro trenta giorni dalla trasmissione dello schema. Qualora il decreto legislativo non sia conforme al parere parlamentare, il Governo, contestualmente all'approvazione in sede di Consiglio dei ministri, invia alle Camere una relazione contenente adeguata motivazione.

3. Il Governo è delegato, altresì, ad adottare, entro lo stesso termine di cui al comma 1, un decreto legislativo con cui sono apportate alla legge 24 marzo 1958, n. 195, le modificazioni strettamente conseguenti a quanto disposto dalla presente legge.

ART. 8.

1. Le disposizioni di cui alla presente legge non si applicano al Consiglio superiore della magistratura in carica alla data di entrata in vigore della medesima legge.

PAGINA BIANCA



18PDL0005120