

## ***Ancora sulle proposte di riforma dell'ordinamento giudiziario, del funzionamento e della legge elettorale del Consiglio superiore della magistratura***

*Gianfranco Gilardi*

**Sommario:** *1. I criteri di assegnazione e le procedure di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi nel ddl “Bonafede”. –2. Le disposizioni in materia di organizzazione degli Uffici Giudiziari, di tabelle e progetti organizzativi; di programmi di gestione e piani di smaltimento; di illeciti disciplinari. -3. Le modificazioni relative a criteri di conferimento delle funzioni di legittimità; al sistema di funzionamento del Consiglio giudiziario e alle valutazioni di professionalità; alla pianta organica ed alle competenze dell'ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione; alla materia dell'aspettativa per infermità; all'accesso in magistratura; ai passaggi di funzione. – 4. Disposizioni in materia di eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale, regionale e locale. –5. Disposizioni relative al sistema elettorale ed al funzionamento del CSM.*

### ***1. I criteri di assegnazione e le procedure di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi nel ddl “Bonafede”.<sup>1</sup>***

Le linee programmatiche sulla giustizia espone dalla Ministra Marta Cartabia subito dopo il suo insediamento, nella parte relativa all'ordinamento giudiziario muovono dalla premessa che <<*le note, non commendevoli, vicende che hanno riguardato la magistratura, specie negli ultimi mesi, rendono improcrastinabile anche un intervento di riforma di alcuni profili del Consiglio Superiore della Magistratura e dell'ordinamento giudiziario*>>. Alla stregua del criterio generale, enunciato in quelle linee, di operare mediante

---

<sup>1</sup> Con delibere del 21 e 22 aprile 2021 sono stati approvati dal CSM i primi quattro pareri sul disegno di legge relativi a: \*organizzazione degli uffici giudiziari e progetti organizzativi; \*eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati in occasione di elezione o assunzione di incarichi di governo nazionale o locale; \*illeciti disciplinari e costituzione e funzionamento del CSM; \*modifiche al sistema elettorale del CSM, scioglimento del CSM, sostituzione dei componenti eletti dai magistrati, ricollocamento in ruolo dei componenti togati.

Con delibere del 29 aprile 2021 il CSM ha poi approvato gli ultimi due pareri relativi a: \*criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi; \*criteri di conferimento delle funzioni di legittimità, consigli giudiziari, valutazioni di professionalità, ufficio del massimario, aspettativa per infermità, accesso in magistratura.

A tali pareri si farà ripetuto riferimento nel corso di questo scritto.

emendamenti sui testi già proposti e pendenti in Parlamento, l'intervento riformatore si svolgerà essenzialmente prendendo a riferimento il disegno di legge AC 2681 (d'ora in avanti: "ddl Bonafede") recante <<*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*>>, approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 agosto 2020<sup>2</sup>: una riforma calendarizzata alla Camera per il prossimo mese di giugno ed alla quale è probabile che anche la <<recentissima tempesta di fango e sospetti>><sup>3</sup> che ha investito ulteriormente la magistratura con la circolazione dei verbali secretati del "caso Amara" e la carica di effetti mediatici, di allarme e anche di strumentalizzazioni che vi è connessa<sup>4</sup>, imprimerà un'accelerazione all'iter di approvazione del ddl di legge delega a cui sta lavorando la Commissione presieduta dal Prof. Massimo Luciani<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> L'unico elemento di novità prospettato nelle dichiarazioni programmatiche riguarda una possibile ipotesi in tema di sistema elettorale del CSM, consistente nel rinnovo parziale di esso e, in particolare nel rinnovo ogni due anni di metà dei componenti laici e togati: ciò che - secondo la Ministra Cartabia - <<potrebbe rivelarsi utile sia ad assicurare una maggiore continuità dell'istituzione, sia a non disperdere le competenze acquisite dai consiglieri in carica, sia a scoraggiare logiche spartitorie che poco si addicono alla natura di organo di garanzia che la Costituzione attribuisce al CSM>>.

Il Consiglio, nel parere sul ddl Bonafede espresso in data 22 aprile 2021, ha valutato positivamente tale proposta (sottolineando comunque la necessità di collegare il rinnovo parziale ad una riforma del sistema elettorale, tale da garantire il rispetto del pluralismo nella rappresentanza dei consiglieri togati) ritenendola compatibile con l'attuale assetto costituzionale del CSM ed osservando, tra l'altro, che da essa discenderebbero effetti positivi sull'efficienza dell'istituzione, sia per la mancata dispersione delle competenze acquisite dai 13 consiglieri in carica sia per la mancata interruzione di operatività legata al rinnovo totale del consiglio. Nel parere è stata sottolineata comunque la necessità di collegare il rinnovo parziale ad una riforma del sistema elettorale, tale da garantire il rispetto del pluralismo nella rappresentanza dei consiglieri togati.

L'ipotesi, naturalmente, sarebbe tutta da approfondire giacché, a parte i dubbi intorno alla sua praticabilità in concreto, la sostituzione di elezioni generali ogni quattro anni con elezioni ogni due anni il sistema indurrebbe – com'è stato osservato – <<una campagna elettorale permanente", risultato certo non auspicabile per chi fuori e dentro la magistratura persegue il disegno di allontanare le "correnti" dalla funzione di "macchine elettorali" per i candidati.

<sup>3</sup> R. Petrini e C. Sannino, *Sulla durata dei processi il governo si gioca il Recovery. Ma la maggioranza è spaccata*, in *la Repubblica*, 10 maggio 2021, pag. 3.

<sup>4</sup> Proprio in questi giorni dall'interno della maggioranza di governo (una maggioranza tutt'altro che coesa, meno che mai sui temi della giustizia) è stata lanciata da parte della Lega di Salvini, insieme al Partito radicale, la sottoscrizione per un nuovo referendum sulla giustizia (avente ad oggetto, tra l'altro, la responsabilità civile dei magistrati, e, la separazione delle carriere, la cancellazione della legge Severino), mentre non si è esitato - in un clima di confusione generale in cui sembra smarrirsi sempre più il senso stesso della Costituzione - a proporre una commissione d'inchiesta sulla magistratura: cfr. al riguardo, tra gli altri, G. Azzariti, *Istituire una commissione d'inchiesta o agire per la giustizia?*, in *Questione giustizia*, 24 aprile 2021, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/istituire-una-commissione-d-inchiesta-o-agire-per-la-justizia>; E. Bruti Liberati, *Commissione d'inchiesta? Quella su noi toglie è destinata alla paralisi*, *Il Dubbio*, 24 aprile 2021.

<sup>5</sup>Nel testo definitivo del "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (P.N.R.R.) trasmesso dal Governo al Parlamento in data 25 aprile 2021, si legge che i lavori della Commissione di studio istituita dalla

Nelle linee esposte dalla Ministra, premesso che il disegno di legge contiene un programma molto ampio di riforme, si dichiara di condividere l'esigenza di disciplinare la procedura di conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi, <<secondo criteri di trasparenza ed efficienza, allo scopo di orientare le scelte alle preminenti esigenze della continuità e della qualità dell'azione organizzativa>>, così come si esprime consenso riguardo alla opportunità di prevedere <<un periodo di permanenza minima (quadriennale) nell'esercizio delle funzioni direttive, corrispondente al tempo necessario per consentire al dirigente di acquisire consapevolezza profonda delle caratteristiche e criticità di funzionamento dell'ufficio, elaborare scelte e linee di innovazione organizzativa, sperimentarne l'efficacia, approntare i necessari correttivi>>.

Uno degli aspetti principali del ddl Bonafede riguarda per l'appunto l'enunciazione dei criteri cui il legislatore delegato dovrebbe attenersi con riferimento alle procedure di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi (art. 2 co. 1, art. 10 co. 1 lett. a) e c), art. 7 co. 1, lett. c) n. 1 e lett. d), art. 5).

La constatazione di alcuni fenomeni degenerativi che in diversi casi hanno visto prevalere logiche clientelari e spartitorie rispetto all'uso corretto del potere discrezionale spettante al Consiglio nella materia del conferimento di tali incarichi, ha portato a dettare nel disegno di legge una disciplina talmente minuziosa che (disancorata com'è da un'analisi attenta delle ragioni che di volta in volta hanno determinato le singole scelte consiliari, ed influenzata da una ingiustificata generalizzazione delle gravi vicende venute alla ribalta negli ultimi tempi) finirebbe per andare ben oltre l'obiettivo di "moralizzazione" per un verso incidendo sulla *discrezionalità* quale caratteristica connaturale alle scelte dell'attività consiliare, per l'altro verso - e più radicalmente - alterando la configurazione stessa del Consiglio nel quadro dell'assetto costituzionale.

---

Ministra Cartabia per l'esame <<delle iniziative di riforma del sistema elettorale e del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e di alcuni profili dell'ordinamento giudiziario, a partire dal disegno di legge di iniziativa governativa (Atto Camera n. 2681)>> sono articolati in tre sottocommissioni (la prima per le valutazioni di professionalità dei magistrati, il funzionamento dei consigli giudiziari, la selezione per gli incarichi direttivi e semidirettivi e per l'accesso a funzioni di legittimità, la disciplina dell'accesso alla magistratura, gli illeciti disciplinari; la seconda per l'organizzazione degli uffici giudicanti e requirenti, l'organizzazione degli uffici del Massimario, la disciplina dei rapporti tra magistrati ed attività politica; la terza per le norme in tema di costituzione e funzionamento del Csm e del giudizio disciplinare). Alla data del varo del P.N.R.R. non risultava ancora fissato un termine per gli emendamenti all'A.C. 2681 in tema di riforma del Consiglio superiore della magistratura e dell'ordinamento giudiziario, e la Commissione si apprestava a individuare un testo base su cui proseguire l'esame, nell'alternativa tra il menzionato disegno di legge governativo e alcune proposte di iniziativa parlamentare aventi oggetto in tutto o in parte coincidente.

**Al momento di redazione del presente elaborato, le proposte della Commissione non sono ancora conosciute.**

Dovrebbe essere superfluo ricordare che il Consiglio superiore della magistratura è stato concepito dal Costituente quale barriera contro i rischi di condizionamento che, nell'assetto dello Stato prerepubblicano, derivavano dalla conformazione gerarchico - burocratica delle carriere e dalla sua riconduzione alla sfera del controllo politico attraverso il circuito Ministro/Corte di cassazione/capi degli uffici giudiziari.

Sono stati così devoluti al Consiglio superiore della magistratura (art. 105 Cost.) i poteri in tema di assunzioni, assegnazioni e trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati prima spettanti al Ministro, al quale rimangono attribuiti - ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, ed in una logica di leale cooperazione istituzionale più volte sottolineata dalla stessa Corte costituzionale - l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.).

Tale passaggio di consegne implica necessariamente che nell'ambito delineato dall'art. 105 della Cost. spettano al CSM funzioni di "governo" le quali - pur dovendo essere esercitate, com'è ovvio, nei limiti e dentro i confini stabiliti dalla legge, in ossequio al principio di legalità cui deve attenersi l'azione di qualunque pubblica amministrazione - non possono essere assoggettate a limiti tali da far sì che quelle funzioni finiscano per essere esercitate, *ope legis* o nei fatti, da altri organi dello Stato.

Il CSM infatti - come si è reso necessario ripetere nei casi non infrequenti in cui sono state rimesse in campo proposte di riforma volte a modificarne l'assetto ed a restringerne il campo d'azione - non ha il compito di svolgere compiti semplicemente amministrativi e di mera gestione burocratica del personale, ma è un organo di rilevanza costituzionale cui compete di delineare in concreto l'assetto organizzativo della magistratura in funzione delle finalità che la giurisdizione è destinata a tutelare; ed uno dei corollari di questa configurazione è che esso, nell'ambito delle proprie attribuzioni, abbia un potere di *valutazione* per compiere le scelte ritenute di volta in volta le più adeguate rispetto al perseguimento di quelle finalità.

E proprio in quanto dotato, da un lato, di un'inevitabile discrezionalità nell'esercizio delle proprie funzioni (dotato cioè di quel potere di apprezzamento indispensabile per l'esercizio oculato delle proprie scelte: ciò da cui discende, tra l'altro la possibilità di disciplinare la propria azione

con appositi regolamenti<sup>6</sup>) e, dall'altro, allo scopo di evitare che tale discrezionalità possa svolgersi in modo incontrollato, il Costituente ha configurato il CSM come un organo la cui composizione pluralistica, la presenza di componenti eletti dal Parlamento accanto a quelli eletti dai magistrati<sup>7</sup>, la previsione del Capo dello Stato quale suo presidente, e quella del vice presidente eletto dallo stesso Consiglio tra i componenti "laici", valgono (o, almeno, dovrebbero valere nel disegno costituzionale) ad evitare che le funzioni di governo autonomo siano esercitate in modo unilaterale ed in condizioni di separatezza istituzionale<sup>8</sup>.

Come si osserva nel parere espresso dal CSM in data 29 aprile 2021, <<il rilievo costituzionale che assumono le competenze consiliari nel governo autonomo della magistratura induce ad escludere che il Costituente abbia inteso assegnare al Consiglio attribuzioni solo di carattere formale e che il ruolo di quest'ultimo si esaurisca nel dare attuazione a dettagliati precetti del legislatore>>, laddove invece il ddl <<determina una complessiva limitazione del potere discrezionale del Consiglio superiore della magistratura, che viene in grande misura trasformato in potere amministrativo vincolato attraverso l'attrazione, a livello normativo primario, della disciplina, anche di dettaglio, fin ora

---

<sup>6</sup> A proposito dei poteri regolamentari del Csm si è talvolta parlato, com'è noto, di attività "paranormativa", utilizzando un'espressione in qualche modo ambigua in quanto evocatrice di una sorta di sconfinamento del Consiglio dalle sue competenze istituzionali a quelle proprie del legislatore. In realtà tali poteri costituiscono naturale espressione della specifica collocazione istituzionale dell'organo quale vertice della magistratura dal punto di vista delle funzioni amministrative inerenti all'esercizio della giurisdizione e - risolvendosi nella preventiva determinazione dei criteri che il Consiglio intende applicare nell'esercizio dei propri compiti - si manifestano come momenti di autolimitazione della discrezionalità amministrativa e di certezza del comportamenti futuro cui si atterrà il titolare delle suddette competenze. La Commissione Paladin (istituita dall'allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga con il compito di indagare, fra l'altro, in ordine al fondamento normativo delle circolari consiliari) e presieduta dal prof. Livio Paladin, nella sua Relazione del 1° gennaio 1991, a proposito delle <<circolari indirizzate dal Consiglio...agli altri organi dotati di poteri in tema di amministrazione della giurisdizione>> sottolineava la difficoltà di immaginare interventi normativi la cui disciplina fosse <<così dettagliata e stringente da annihilare il ruolo che, per una serie di aspetti, compete al Consiglio quale vertice organizzativo della magistratura ordinaria>>. Sul testo del messaggio alle Camere del 26 luglio 1990 (pubblicato - insieme a quello del decreto istitutivo della Commissione - in *Questione giustizia*, 1990, 499 ss.) cfr. Borrè, *Csm e presidente. Il messaggio alle camere del 26 luglio 1990*, ivi, 548 ss. *Amplius*, sul potere regolamentare del Csm, E. Bruti Liberati - L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, Feltrinelli. 1998. ed ivi, ampi richiami di dottrina.

<sup>7</sup> Come osserva E. Grosso, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, in *Questione Giustizia*, 30 luglio 2020, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/brevi-note-sulle-possibili-linee-di-una-riforma-della-legge-elettorale-del-csm> (ove è riprodotto il testo dell'intervento svolto dall'Autore al Convegno *Voltare pagina. La riforma del sistema elettorale del CSM*, promosso da Areadg e tenutosi a Roma il 23 giugno 2020), alla componente laica la Costituzione ha assegnato un ruolo essenziale di <<contrappeso, diretto ad evitare che una rappresentanza soltanto "corporativa" trasformi la magistratura in una sorta di circolo esclusivo e impermeabile, e alimenti così una gestione autoreferenziale dell'autogoverno, ripiegato su sé stesso e specchio di un ordine giudiziario che a sua volta si autorappresenti come un corpo separato>>.

<sup>8</sup> Il Consiglio Superiore della Magistratura - per ripetere le parole di E. Grosso, *op. cit.* - <<è l'organo di alto rilievo costituzionale, cui la Costituzione assegna il delicatissimo compito di contribuire a produrre le forme e le condizioni della separazione dei poteri, ossia del complesso equilibrio tra la sovranità della politica e l'autonomia della giurisdizione. Tale autonomia è intesa quindi, essenzialmente, proprio come autonomia dalla politica, e si manifesta nella pretesa costituzionale che tutte le scelte più significative riguardanti lo status giuridico e la carriera dei magistrati siano operate all'interno di un organo che sia fisicamente lontano dal potere politico e che tale lontananza quotidianamente dimostri e manifesti>>.

*prevista in sede di autovincolo dalle circolari consiliari, peraltro, mutuando proprio da quelle vigenti, i principi e i criteri direttivi formulati con riferimento ai vari settori di intervento>>.*

Ciò si verifica in più parti del ddl, a partire proprio dall'intervento che si intende attuare con riguardo ai criteri per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi. E' certamente condivisibile la dichiarata finalità di garantire maggiore trasparenza nelle relative procedure, ciò a cui è correlata, tra l'altro, l'indicazione che esse siano avviate ed istruite <<secondo l'ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti>><sup>9</sup>, la gestione dei tempi della copertura potendo costituire, come in effetti si è verificato nella pratica (in particolare attraverso la <<deleteria prassi delle c.d. "nomine a pacchetto">> solo in parte mitigata dalla riforma del Regolamento interno del C.S.M. del 2016<sup>10</sup>) il veicolo di prassi non conformi ai principi di imparzialità e di buona amministrazione cui l'azione consiliare deve essere costantemente ispirata<sup>11</sup>. E rispondono certamente a verità sia il rilievo di come nel sistema vigente all'abbandono della prevalenza del criterio dell'anzianità nella scelta dei dirigenti<sup>12</sup>, non sempre abbia corrisposto da parte del CSM un esercizio adeguato nella selezione dei più idonei in base ai parametri del merito e delle attitudini, sia la constatazione di come una riforma nata con la finalità di tarare l'incarico direttivo sulle necessità dell'ufficio e di configurare la dirigenza in termini di funzionalità rispetto alle esigenze del servizio, abbia <<determinato, a giudizio di molti, fenomeni di natura opposta, incentivando il magistrato che ambisca a ricoprire funzioni direttive o

---

<sup>9</sup> Con l'unica eccezione inerente agli incarichi apicali di legittimità (Primo Presidente della Corte di cassazione e Procuratore Generale presso la medesima Corte), attesa la specificità delle relative attribuzioni e la connessa esigenza di evitare periodi di *vacatio*.

<sup>10</sup> Così F. Dal Canto, *Note minime sul disegno di legge Bonafede di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Osservatorio costituzionale*, 2 febbraio 2011/21, ove viene richiamato sul punto lo scritto di U. De Siervo, *Il regolamento interno del CSM nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.

<sup>11</sup> Peraltro la previsione in oggetto, legando la pubblicazione e la trattazione dei procedimenti volti al conferimento di incarichi dirigenziali alla data in cui si verifica la vacanza, sembra impedire la possibilità (prevista invece dall'art. 38 del vigente T.U. sulla dirigenza giudiziaria) che le istruttorie delle procedure possano essere avviate anteriormente al momento in cui l'incarico da conferire si sia reso effettivamente vacante, con un irrigidimento del sistema potenzialmente in contrasto sia con l'esigenza di assicurare avvicendamenti senza soluzione di continuità nei casi di fisiologica e prevedibile cessazione dell'incarico direttivo o semidirettivo, sia con quella di consentire deroghe nei casi in cui l'anticipata trattazione risulterebbe funzionale alla necessità di assicurare tempestiva copertura di uffici vacanti (cfr., *amplius*, il parere del CSM, ove vengono suggeriti correttivi volti ad assicurare possibilità di deroghe motivate qualora ricorrano peculiari esigenze di funzionalità dell'ufficio tali da renderne necessaria una pronta copertura, e dove viene opportunamente segnalato come la previsione del disegno di legge che sembrerebbe intesa ad imporre la pubblicazione indiscriminata (e indipendentemente dall'eventuale consenso) di tutti gli <<atti>> del procedimento, ivi compresi i provvedimenti endoprocedimentali adottati dalla competente Commissione, potrebbe porsi in contrasto con le esigenze di segretezza eventualmente ravvisabili in alcune attività istruttorie, oltre che dimostrarsi disfunzionale rispetto alla speditezza dell'attività amministrativa).

<sup>12</sup> Attuato con la riforma ordinamentale del 2006 che aveva inteso introdurre modalità di selezione di tipo concorsuale fondate prevalentemente sulla valutazione del merito dei candidati.

*semidirettive a procedere, sin di primi anni di attività, a occuparsi in modo preminente della costruzione della propria carriera>><sup>13</sup>.*

Ma la modifica di quasi tutti gli aspetti concernenti la procedura per la nomina agli incarichi direttivi e semidirettivi e l'elencazione dei parametri generici e specifici cui il conferimento di tali incarichi dovrebbe essere subordinato<sup>14</sup>, appare talmente analitica e particolareggiata da privare <<l'azione consiliare della duttilità necessaria per un intervento tempestivo ed efficace nel settore dell'organizzazione della giurisdizione civile e penale, in tutte le declinazioni in cui tale intervento si attua (dall'organizzazione degli uffici alla carriera dei magistrati)>>, cancellando di fatto o, comunque, comprimendo e svuotando in modo sostanziale quella discrezionalità che al CSM non può non essere riconosciuta, come già chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 72 del 1991 e come ribadito anche nella giurisprudenza del giudice amministrativo (richiamata nel parere del CSM), secondo cui dalla riserva di legge in tema di ordinamento giudiziario discende, per ciò che concerne il conferimento degli incarichi direttivi, <<la necessità che sia la fonte primaria a stabilire i criteri generali di valutazione e di selezione degli aspiranti e le conseguenti modalità della nomina>>, ma non implica che tali criteri <<debbano essere predeterminati dal legislatore in termini così analitici e dettagliati da rendere strettamente esecutive e vincolate le scelte relative alle persone cui affidare la direzione degli stessi uffici, annullando di conseguenza ogni margine di apprezzamento e di valutazione discrezionale, assoluta o comparativa, dei requisiti dei diversi candidati>><sup>15</sup>. Posto, inoltre, che la finalità di attribuire maggiore incidenza al criterio dell'anzianità risulta già assicurata dal progressivo innalzamento di quest'ultima quale requisito di legittimazione (art. 2, comma 1, lett. c del disegno di legge), la modifica tesa ad escludere, con

---

<sup>13</sup> Cfr. in argomento, tra gli altri, G. Silvestri, *Notte e nebbia sulla magistratura italiana*, G. Silvestri, *Notte e nebbia sulla magistratura italiana. C'è una via d'uscita dalla morsa delle degenerazioni correntizie e dalle moralizzazioni pelose?* in *Questione Giustizia*, 12 giugno 2020 [http://questionegiustizia.it/articolo/notte-e-nebbia-sulla-magistratura-italiana\\_12-06-2020.php](http://questionegiustizia.it/articolo/notte-e-nebbia-sulla-magistratura-italiana_12-06-2020.php); N. Rossi, *L'etica professionale dei magistrati: non un'immobile Arcadia, ma un permanente campo di battaglia*, ivi, n. 3/2019 [http://www.questionegiustizia.it/rivista/2019/3/1-etica-professionale-deimagistrati-non-un-immobile-arcadia-ma-un-permanente-campo-di-battaglia\\_683.php](http://www.questionegiustizia.it/rivista/2019/3/1-etica-professionale-deimagistrati-non-un-immobile-arcadia-ma-un-permanente-campo-di-battaglia_683.php).

<sup>14</sup> In base al ddl la disciplina per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, attualmente contenuta nella circolare del C.S.M. n. P-14858/2015 del 28 luglio 2015 (articoli da 1 a 24), verrebbe sostituita integralmente dalla normativa primaria, essendo il Governo delegato ad individuare - per i casi in cui sia necessario procedere alla comparazione delle attitudini dei candidati - <<puntuali parametri e indicatori delle attitudini, questi ultimi suddivisi in generali e specifici e distinti per tipologia di ufficio>>, nonché ad individuare, in relazione alle diverse tipologie di ufficio, gli indicatori specifici destinati a prevalere sugli indicatori generali nella valutazione delle attitudini. La previsione che gli indicatori delle attitudini debbano essere valutati sulla base di criteri ponderali (punteggi) predeterminati, comporta un evidente irrigidimento del sistema, trasformando le decisioni del Consiglio in attività pressoché esclusivamente vincolata.

<sup>15</sup> Cfr. al riguardo, tra gli altri, il documento di Magistratura democratica, *Contrastare la deriva carrieristica con la normalizzazione burocratica?* [http://www.magistraturademocratica.it/comunicato/contrastare-la-deriva-carrieristica-con-la-normalizzazione-burocratica\\_3099.php](http://www.magistraturademocratica.it/comunicato/contrastare-la-deriva-carrieristica-con-la-normalizzazione-burocratica_3099.php)

disposizione immediatamente precettiva (art. 10, comma 1, lett. a) che ai fini dell'assegnazione delle funzioni direttive e semidirettive possano essere valutati gli aspiranti i quali, rispetto al più anziano tra i legittimati che non abbiano revocato la domanda e che sia stato ritenuto idoneo, presentino, per le funzioni semidirettive <<un'anzianità di servizio inferiore di oltre sette anni>> e per quelle direttive <<un'anzianità di servizio di oltre cinque anni>><sup>16</sup>, finirebbe per ridimensionare fortemente il peso del merito e delle attitudini, imponendo che non vengano presi in considerazione profili professionali magari di altissimo profilo. Né a diversa conclusione induce la deroga in base alla quale sarebbe consentito di considerare l'aspirante <<oltre fascia>> avente <<titoli e indicatori attitudinali di spiccato ed eccezionale rilievo, in relazione alle concrete esigenze dell'ufficio o della sezione il cui posto direttivo o semidirettivo è oggetto del concorso>>, dal momento che la verifica in ordine al requisito dello <<spiccato rilievo>> finirebbe per riproporre - come esattamente rilevato nel parere del CSM - le incertezze applicative già sperimentate all'indomani della riforma del 2006 con riferimento ad un analogo requisito che lo stesso CSM aveva introdotto (e successivamente abbandonato) nel T.U. sulla dirigenza giudiziaria<sup>17</sup>.

Il criterio ispiratore del ddl nella parte in discussione - come, del resto, in altre parti del testo - sembra obbedire ad una logica di astratta e pedagogica moralizzazione non solo ingiustificata per l'implicita generalizzazione che vi è sottesa (quasi che al Consiglio, nel corso del tempo, non fossero stati eletti altri che persone dedite a favoritismi "correntizi" ed a pratiche di scambio, e come se alle funzioni direttive e semidirettive non fossero state chiamate anche persone valide e capaci), ma altresì ben poco idonea ad incidere in modo efficace sulla cause che hanno contribuito a determinare prassi applicative distorte e spinte carrieristiche se non suscettibile, addirittura, di accentuarle<sup>18</sup>. Per contro,

---

<sup>16</sup> La regola non varrebbe per le funzioni direttive di Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, di Presidente del Tribunale per i minorenni, di Procuratore della Repubblica presso il medesimo Tribunale per i Minorenni, di Presidente del Tribunale di Sorveglianza, di Presidente delle sezioni Lavoro, Fallimentare e Gip/Gup e di Presidente della Sezione specializzata in materia di imprese, relativamente alle quali potrebbero essere valutati anche gli aspiranti che abbiano esercitato per almeno cinque anni le funzioni presso gli uffici o le sezioni corrispondenti a quelli il cui posto direttivo o semidirettivo è oggetto del concorso.

<sup>17</sup> Come osservato inoltre, da M. Patarnello - E. Maccora, *La dirigenza descritta dalla proposta di Riforma del Ministro Bonafede*, in *Questione Giustizia*, 15 luglio 2019, l'apprezzabile aspirazione a ridimensionare taluni eccessi nell'uso della discrezionalità, rischia di limitare eccessivamente, per come articolata in concreto, la "platea" degli aspiranti concretamente valutabili per ciascun concorso (particolarmente per gli uffici meno ambiti) e di reintrodurre condotte eticamente inaccettabili osservate nel passato lontano, in cui venivano sollecitate candidature "anziane" al solo fine strumentale di condizionare la decorrenza della "fascia".

<sup>18</sup> Ad esempio, in base alla disposizione dell'art. 2, primo comma, lett. d) che subordina la partecipazione alle procedure per la copertura di posti direttivi alla frequentazione, presso la Scuola Superiore della Magistratura, di un corso <<della durata di almeno tre settimane>>, nonché allo svolgimento di <<una prova finale il cui esito deve costituire oggetto di specifica valutazione>> da parte del Consiglio, potrebbero essere indotti a partecipare al corso non i soli magistrati concretamente interessati al conferimento di incarichi in quanto partecipanti ad una procedura, ma tutti i magistrati legittimati <<a presentare domanda per il conferimento di un incarico direttivo,

in un disegno riformatore chiaramente ispirato da una logica “sostitutiva” rispetto alle funzioni regolamentari spettanti al CSM<sup>19</sup>, non si coglie alcun reale progetto volto ad affrontare nodi essenziali come quello della temporaneità effettiva delle funzioni direttive e semidirettive<sup>20</sup>, quello dell’adozione di moduli organizzativi e partecipativi idonei ad incentivare tra i magistrati una responsabilizzazione diffusa intorno ai problemi organizzativi dell’ufficio<sup>21</sup>, o ancora il nodo di una banca dati capace di assicurare una raccolta sistematica e completa di tutti gli elementi rilevanti anche ai fini delle valutazioni per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi.

---

*indipendentemente da un concreto ed effettivo interesse al conferimento dell’incarico in questione ed al solo fine di evitare eventuali pregiudizi alla propria carriera>>*, con il rischio tra l’altro di gravare la Scuola superiore della magistratura di un peso difficilmente sostenibile sia nel breve sia nel lungo periodo (così il CSM nel parere più sopra citato). Né - sotto un diverso profilo - è chiara la finalità della valutazione che il Consiglio superiore della magistratura è chiamato ad esprimere con riguardo alla prova finale che l’aspirante dirigente dovrà sostenere a conclusione dei corsi di formazione di cui all’art. 2 del ddl.

<sup>19</sup> Ben diversa dall’impostazione adesiva che portò a consacrare con norme di legge l’evoluzione decennale spontaneamente attuata dal CSM nella materia tabellare alla stregua dei principi di cui agli artt. 25 e 97 Cost.

<sup>20</sup> Come si legge nel parere del CSM, la temporaneità negli incarichi direttivi, quale introdotta dalla riforma del 2006, <<è una delle principali cause della creazione di una carriera all’interno della magistratura>>. Nel sistema attuale, infatti, l’incarico – che ha durata quadriennale – può essere prorogato di altri quattro anni, previa conferma da parte del CSM. Ma alla scadenza del primo quadriennio, anche dopo la conferma nell’incarico, il magistrato può presentare domanda per un altro incarico senza essere tenuto a terminare quello già conferito, con la conseguenza che <<quasi tutti gli attuali semidirigenti e dirigenti poco dopo la scadenza del primo termine quadriennale presentano domanda per un nuovo incarico (i direttivi di secondo grado anche prima non avendo limiti di legittimazione)>>. In un contesto in cui l’esigenza di rendere più oggettivi i criteri di valutazione ha portato a valorizzare sempre più, soprattutto da parte del giudice amministrativo, l’esercizio pregresso di funzioni semidirettive o direttive, si è venuto a creare, nei fatti, <<un circuito della carriera dirigenziale, nel quale l’aspirazione ad un incarico direttivo o semidirettivo è funzionale non tanto alla efficace gestione organizzativa di un ufficio o di una sezione, quanto alla costituzione di un titolo da spendere nel proprio curriculum professionale, e la temporaneità è solo di sede e di incarico, ma non di funzioni>>. La previsione dell’art. 2, primo comma, lett. n) del ddl in base alla quale verrebbe portato da quattro a cinque anni il termine di legittimazione per il successivo trasferimento del magistrato che abbia assunto un incarico direttivo o semidirettivo (indipendentemente dal fatto che abbia o meno richiesto la conferma: un diverso termine è fatto salvo nel ddl solo per il conferimento dell’incarico di Primo Presidente della Corte di cassazione e di Procuratore Generale presso la medesima) conseguirebbe certo l’effetto di determinare una maggiore stabilità nell’incarico dirigenziale, ma non varrebbe ad assicurare un’effettiva temporaneità: risultato a cui – secondo la proposta del CSM - sarebbe più funzionale prevedere <<che il magistrato nominato ad un incarico direttivo o semidirettivo, nel caso in cui chieda la conferma nell’incarico, sia obbligato a completare anche il secondo quadriennio>> e che, <<in ogni caso, non possa presentare domanda per un nuovo incarico direttivo o semidirettivo prima di un certo termine (due/tre anni) dalla cessazione del precedente incarico>>.

<sup>21</sup> Mi permetto di rinviare, al riguardo, al mio *Magistrati e “carriera”*: ritrovare l’orgoglio delle funzioni “ordinarie”, in questa Rivista, n. 2/2020 ed ai richiami ivi contenuti. Anche il CSM, nella consapevolezza che è certo <<possibile rendere i criteri di valutazione più chiari e leggibili, e anche più coerenti, di quanto siano oggi gli indicatori, generali e speciali, contenuti nel Testo Unico della Dirigenza>>, ma che il nodo vero per contrastare il carrierismo e le prassi degenerative che ne sono derivate implica <<un ripensamento del ruolo e della figura dei dirigenti e dei semidirigenti ed anche della attuale distribuzione delle figure semidirettive nelle piante organiche degli uffici giudicanti e requirenti>>, compie un primo passo nella direzione indicata nell’articolo prendendo in considerazione l’ipotesi che, per gli uffici di più grandi dimensioni (e, soprattutto, per quelli con molte sezioni specializzate) <<si potrebbe prevedere un minor numero di presidenti di sezione, ovvero di figure semidirettive di nomina consiliare, con il ruolo di effettivo supporto del dirigente nell’organizzazione dell’ufficio o anche di coordinamento dei settori fortemente specializzati, i quali costituirebbero il “gabinetto” del dirigente>>, mentre il coordinamento delle sezioni, penali e civili, che hanno una specializzazione solo per materia, potrebbe essere <<assegnato a magistrati da individuarsi all’interno degli Uffici, magari fra quelli con maggiore esperienza in quella materia, e con procedura tabellare o a rotazione per anzianità>>.

Sotto altro profilo, non sembra inutile evidenziare come con riguardo ai compiti di organizzazione e gestione degli uffici da parte dei dirigenti, ed alle funzioni collaborative e di coordinamento dei magistrati investiti di funzioni semidirettive, le circolari sempre più stringenti del CSM in materia tabellare; quelle relative ai programmi annuali di gestione; le disposizioni inerenti ai rapporti che i dirigenti degli uffici sono tenuti a predisporre per le valutazioni di professionalità dei magistrati, contengono già previsioni atte a consentire un'ampia possibilità di interlocuzione da parte dei magistrati, dei dirigenti amministrativi e dell'avvocatura (il cui contributo conoscitivo, anche per ciò che concerne le valutazioni di professionalità dei magistrati, è già possibile in base alla normativa vigente, sempre che abbia ad oggetto fatti specifici incidenti sulle valutazioni) e ad assicurare, conseguentemente, un'estesa raccolta di informazioni: sicché il problema fondamentale non è tanto quello di prevedere <<in ogni caso>>, nel corso della procedura di conferimento di incarichi direttivi, modalità idonee <<a sentire>> i rappresentanti dell'avvocatura, i magistrati ed i dirigenti amministrativi assegnati all'ufficio giudiziario di provenienza dei candidati [così l'art. 2, primo comma lett. d) del ddl in considerazione], quanto, da un lato, quello di un'organizzazione sistematica e coerente dell'insieme di informazioni di volta in volta raccolte e dall'altro, quello, di consentire l'acquisizione delle eventuali informazioni integrative che si ritenesse di far pervenire o che la competente commissione consiliare ritenesse di dover richiedere in sede istruttoria<sup>22</sup>: ciò a cui sarebbero funzionali idonee forme di pubblicità delle domande presentate dagli aspiranti ad un incarico direttivo o semidirettivo, così da permettere anche al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati cui si riferisce l'Ufficio di provenienza del magistrato di presentare eventuali segnalazioni aventi ad oggetto fatti specifici e rilevanti sotto il profilo dell'indipendenza, dell'equilibrio e della capacità organizzativa del magistrato medesimo. Del pari, non può escludersi l'utilità dell'acquisizione di informazioni ulteriori e specifiche in occasione della *conferma* negli incarichi direttivi e semidirettivi; ma anche qui la fonte principale dovrebbe essere costituita pur sempre l'insieme di dati progressivamente raccolti e sistematicamente organizzati con riguardo alla gestione dell'ufficio da parte del dirigente, sicché i <<pareri espressi dai magistrati dell'ufficio>> e le <<osservazioni del Consiglio dell'ordine

---

<sup>22</sup> Può essere condivisa, in tal senso, la previsione secondo cui nel corso dell'attività istruttoria volta al conferimento degli incarichi direttivi, il Consiglio Superiore deve procedere all'audizione dei candidati quando <<almeno tre componenti della commissione competente>> ne abbiano fatto richiesta. In base all'art. 64 dell'attuale Regolamento Interno del Consiglio l'eventuale svolgimento di adempimenti istruttori e quindi anche l'eventuale audizione personale dei candidati, che per l'art. 36, lett. g) del vigente T.U. sulla Dirigenza giudiziaria costituisce un adempimento facoltativo) presuppone una decisione assunta, in seno alla commissione, dalla maggioranza dei componenti.

*degli avvocati*>>, cui si riferisce l'art. 2, primo comma lett. *l*) del disegno di legge dovrebbero assumere rilievo solo eventuale e residuale<sup>23</sup>.

Merita infine di essere condivisa la disposizione (evidentemente correlata ad eventuali domande future di conferimento di un nuovo incarico) diretta ad introdurre una valutazione del primo quadriennio anche nel caso in cui il magistrato che svolge funzioni direttive o semidirettive non richieda la conferma nell'incarico, mentre con riguardo alle modifiche in tema di legittimazione ai tramutamenti (art. 7, co. 1, lett. *c*) e *d*) del ddl, aventi efficacia immediatamente precettiva) si rinvia alle osservazioni contenute nel parere del CSM<sup>24</sup>.

## ***2. Le disposizioni in materia di organizzazione degli Uffici Giudiziari, di tabelle e progetti organizzativi; di programmi di gestione e piani di smaltimento; di illeciti disciplinari.***

Anteriormente alla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2005 il Consiglio superiore della magistratura - alla luce della normativa primaria e secondaria sviluppatasi nel tempo e sfociata, da ultimo, nell'art. 7-ter ord. giud. che peraltro recepiva le indicazioni elaborate dallo stesso Consiglio - era venuto definendo i propri spazi di intervento anche in relazione alle modalità di esercizio del potere del Procuratore della Repubblica nei rapporti con i sostituti e nell'esplicazione più tipicamente organizzative, allo scopo di dare attuazione ai principi costituzionali inerenti alla figura del pubblico ministero e, in particolare, agli artt. 105 e 112 della Cost. Il Csm aveva pertanto precisato nelle proprie circolari che - nel rispetto di un procedimento volto a garantire, come per gli uffici giudicanti, il contraddittorio degli interessati e ad acquisire il parere del Consiglio giudiziario - anche per gli uffici delle Procure dovessero essere formulati i programmi organizzativi, con le indicazioni relative alla loro composizione complessiva, a quella degli eventuali gruppi di lavoro specializzati per la trattazione di materie richiedenti particolari tecniche di indagine e/o la conoscenza di settori specialistici, all'assegnazione dei procedimenti ai gruppi di lavoro ed ai singoli magistrati, alle funzioni

---

<sup>23</sup> Come si osserva nel parere del CSM, prevedere una generica possibilità di acquisizione di un <<parere>> dei <<rappresentanti dell'avvocatura>>, rischia di introdurre <<inopportune ricerche di 'consenso' presso il Foro locale da parte dei candidati>>; e mentre <<l'audizione dei candidati costituisce certamente uno strumento di idonea valutazione delle capacità degli stessi>>, l'interlocuzione dei magistrati del medesimo ufficio <<potrebbe condurre ad acquisire dati dal contenuto generico>> e <<determinare il rischio di esasperare i rapporti, anche personali, venutisi a creare all'interno dell'Ufficio giudiziario di provenienza del candidato e ciò a maggior ragione nel caso, non infrequente, di magistrati aspiranti che appartengano allo stesso ufficio>>.

<sup>24</sup> Nel ddl viene tra l'altro ridotto a 3 anni (in luogo degli attuali 4; e la previsione merita consenso) il periodo di permanenza nella sede di prima assegnazione, decorso il quale il magistrato può chiedere il trasferimento ad altra sede, mentre per tutte le sedi successive il periodo minimo di permanenza rimane di 4 anni.

delegate ai procuratori aggiunti, ai turni d'udienza. Per quanto concerne l'enunciazione di criteri relativi alla assegnazione degli affari, era stato chiarito da tempo che il potere di direzione e di organizzazione dell'ufficio spettante al Procuratore della Repubblica ai sensi dell'art. 70 ord. giud., non escludeva che anche per gli uffici del pubblico ministero fossero da indicare criteri organizzativi idonei ad individuare in modo oggettivo e predeterminato quali affari il Procuratore della Repubblica intendesse riservare a se stesso, e quali invece delegare ai sostituti dell'ufficio, che l'assegnazione di un determinato affare in deroga i criteri organizzativi indicati richiedesse una motivazione espressa e che la revoca della designazione dovesse essere non solo sottoposta all'obbligo di motivazione, ma anche giustificata da determinati presupposti, in coerenza con i principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'amministrazione, posti a garanzia dell'autonomia e indipendenza riconosciute dalla Costituzione a tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario, nell'interesse primario della collettività.

Nella circolare sulla formazione delle tabelle relativa al biennio 2006/2007, che raccoglieva e sviluppava tali indicazioni, veniva tra l'altro precisato che, pur rientrando l'assegnazione degli affari nella responsabilità del dirigente dell'ufficio, non fossero ammissibili parametri genericamente equitativi o tali da realizzare una discrezionalità incontrollata del dirigente; che i criteri di assegnazione degli affari potessero essere derogati, con provvedimenti adeguatamente motivati, in presenza di esigenze di servizio, ivi comprese quelle di riequilibrio dei carichi di lavoro, ovvero in considerazione della specifica professionalità richiesta dalla trattazione di singoli affari; che fossero adottati gli opportuni accordi tra Procuratore della Repubblica, Presidente della sezione GIP o magistrato incaricato della direzione della medesima e Presidente del Tribunale allo scopo di permettere la tendenziale continuità nella designazione del sostituto, finalità cui era correlata anche la previsione che nel corso delle indagini preliminari la sostituzione del magistrato designato dovesse essere adeguatamente motivata con riferimento ad esigenze oggettive e verificabili, e che ove la sostituzione non fosse stata richiesta o condivisa dal sostituto designato, il provvedimento di sostituzione, corredato delle osservazioni dei magistrati interessati e del parere del Consiglio giudiziario, dovesse essere immediatamente trasmesso al Consiglio superiore della magistratura. Nei par. 63-65 veniva quindi descritto il procedimento - analogo a quello già esaminato per gli uffici giudicanti - concernente il deposito dei criteri organizzativi, le eventuali osservazioni dei magistrati dell'ufficio, il parere del Consiglio giudiziario e la successiva trasmissione al Csm, alla cui approvazione l'efficacia del programma era subordinata.

Tale quadro è stato successivamente modificato con la riforma dell'ord. giud. del 2005 e la soppressione dell'art. 7-ter, terzo comma, con conseguente estromissione del Csm dal procedimento di definizione dell'assetto organizzativo delle Procure, salva la previsione che i progetti organizzativi, ivi compresi quelli regolanti l'assegnazione dei procedimenti, siano comunicati al Consiglio.

Può dunque esprimersi consenso, in via generale, sulle disposizioni mediante le quali il disegno di legge tende a restituire al CSM le funzioni inerenti alla formazione dei progetti organizzativi delle Procure<sup>25</sup> che la riforma gli aveva sottratto anche se il CSM non aveva mancato di individuare gli spazi per un'interpretazione costituzionalmente orientata con la risoluzione del 12 luglio 2007, i cui principi sono stati poi ripresi in delibere, risoluzioni e circolari successive e, da ultimo, nella circolare approvata il 6 dicembre 2020 mediante la quale, muovendo dai principi costituzionali di cui agli artt. 105, 107, 108 e 112 Cost., si è proceduto ad una incisiva opera di riscrittura della materia: e le indicazioni che in base all'art. 2, secondo comma lett. b) del ddl i progetti organizzativi dovrebbero <<in ogni caso>> contenere, si pongono in evidente linea di continuità con la normativa consiliare, salvo alcune differenze evidenziate nel parere del CSM (previsione secondo cui l'assegnazione dei procuratori aggiunti e dei sostituti ai gruppi di lavoro deve seguire procedure <<trasparenti>> e tali da valorizzare <<le specifiche attitudini dei magistrati>><sup>26</sup>, con apparente esclusione del criterio alternativo della funzionalità dell'ufficio contemplato dalla vigente circolare del CSM in tema di organizzazione degli Uffici di Procura, o previsione relativa all'indicazione dei criteri di priorità nella trattazione degli affari, che nella circolare del CSM costituisce un contenuto solo eventuale)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. l'art. 2, secondo comma lettere a) e d) ove è stabilito, rispettivamente, che nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, sia previsto che il Consiglio superiore della magistratura stabilisca i principi generali per la formazione del progetto organizzativo con cui il Procuratore della Repubblica determina i criteri di cui all'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 e che per la formazione e l'approvazione del progetto organizzativo e delle sue modifiche si applichi la procedura di cui all'articolo 7-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

Nel disegno di legge viene inoltre previsto che il progetto organizzativo debba avere un'efficacia non inferiore a quattro anni (art. 2, secondo comma lett. c), analogamente a quanto disposto per le tabelle degli uffici giudicanti, la cui efficacia viene appunto prolungata, con disposizione immediatamente precettiva, da tre a quattro anni (art. 7, co. 1, lett. a).

<sup>26</sup> Sull'evoluzione dell'"indipendenza interna" del pubblico ministero cfr. P. Gaeta, *L'organizzazione degli uffici di procura*, in *Questione Giustizia*, 18 dicembre 2019 [http://questionegiustizia.it/articolo/l-organizzazione-degli-uffici-di-procura\\_18-12-2019.php](http://questionegiustizia.it/articolo/l-organizzazione-degli-uffici-di-procura_18-12-2019.php)

<sup>27</sup> Come osserva F. Dal Canto, *op. cit.* (che richiama sul tema le considerazioni di V. Zagrebelsky, *Stabilire le priorità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale*, in AA.VV., *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, 101 ss.), un aspetto effettivamente innovativo della disciplina delineata dal ddl attiene alla necessità che il progetto espliciti i criteri di priorità nella trattazione degli affari, tema <<assai delicato, in quanto ...si collega in modo diretto al principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.), rispetto al quale è da tempo nota la sfasatura tra l'assolutezza dello stesso sul piano teorico e la sua rilevante attenuazione nella pratica quotidiana, in ragione dell'impossibilità per il sistema giudiziario, a fronte della limitatezza delle sue risorse

La disposizione (art. 2, secondo comma lett. e) che mira a semplificare la procedura di approvazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti e dei progetti organizzativi dell'ufficio requirente (e delle relative modifiche), prevedendo che esse debbano intendersi approvate qualora il Consiglio giudiziario abbia espresso parere favorevole all'unanimità, mira indubbiamente a farsi carico dei problemi emersi nell'esperienza concreta in cui l'esame dei progetti organizzativi da parte del CSM avviene spesso a distanza di molto tempo dalla rispettiva formazione. Essa, tuttavia, finisce per incidere sulle prerogative dell'organo di governo autonomo, la cui valutazione - come viene osservato nel parere del CSM - potrebbe essere discordante dal parere adottato, seppure all'unanimità, dall'organo consultivo territoriale; e ciò significa non soltanto indebolire le funzioni di controllo del CSM, ma determinare un potenziale "vulnus" a quell'esigenza di unitarietà dei principi organizzativi cui è preordinato il potere regolamentare del CSM nella materia in esame. Appare dunque più congrua la soluzione (adottata dal CSM nella circolare sulle Tabelle degli uffici giudicanti per il triennio 2020-2022) di collegare al parere unanime del consiglio giudiziario non l'approvazione, ma l'*esecutività* delle tabelle.

Ad analoghi rilievi si presta la previsione secondo cui, nel caso in cui le tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti ed i progetti organizzativi degli uffici requirenti abbiano ricevuto un parere favorevole non unanime del Consiglio giudiziario, i relativi provvedimenti dovrebbero considerarsi approvati, qualora il Consiglio Superiore non si esprima <<*in senso contrario entro un termine stabilito in base alla data di invio del parere del consiglio giudiziario*>><sup>28</sup>. Proprio in considerazione dei tempi normalmente lunghi che occorrono al Consiglio per procedere all'esame dei provvedimenti tabellari, il meccanismo del silenzio-assenso finirebbe per tradursi, nella maggior parte dei casi, in un'approvazione definitiva senza che, di fatto, il CSM abbia avuto la possibilità di svolgere le proprie funzioni di controllo. Anche qui, pertanto, sembrerebbe più idonea la previsione di collegare al parere favorevole del Consiglio giudiziario non l'approvazione, ma l'*esecutività* dei provvedimenti in discussione<sup>29</sup>.

---

*umane e materiali, di corrispondere in modo appropriato e tempestivo a tutte le notizie di reato che vengono prodotte>>.*

<sup>28</sup> Appare invece condivisibile la disposizione innovativa secondo cui al parere del Consiglio giudiziario si dovranno allegare, oltre alle osservazioni eventualmente proposte dai magistrati dell'ufficio, anche l'eventuale parere contrario <<di minoranza>>.

<sup>29</sup> Cfr., *amplius*, il parere del CSM, cui si rinvia anche per quanto concerne la disposizione che impone al dirigente dell'ufficio giudicante di verificare che la distribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro garantisca obiettivi di funzionalità, di efficienza dell'ufficio e di equità distributiva, nonché per le modifiche che il ddl intende introdurre in tema di programmi di gestione e introduzione di quelli che vengono ancora denominati "piani di smaltimento" (quasi che i procedimenti di vecchia data, magari proprio per questo dotati di maggiore urgenza al fine di evitare che il bene della vita da tutelare sia definitivamente compromesso fossero oggetti da rottamare), modifiche volte tra

Nell'ambito delle misure dirette a semplificare i procedimenti "lato sensu" tabellari, appare altresì condivisibile la previsione inerente alla possibilità che il Dirigente, all'esito del quadriennio, si limiti a confermare, con provvedimento motivato, il progetto organizzativo previgente (ipotesi questa già prevista a norma dell'art. 7 della vigente circolare sull'Organizzazione degli Uffici di Procura), ferma tuttavia – è da ritenere – la necessità che il progetto sia comunque trasmesso all'organo consultivo e, successivamente al CSM.

Sotto altro profilo, può esprimersi del pari consenso<sup>30</sup> per le disposizioni (art. 9, commi 1 e 2) con le quali vengono introdotte nuove fattispecie disciplinari correlate al dovere dei magistrati di collaborare nell'attuazione delle misure predisposte per eliminare i ritardi nel deposito dei propri provvedimenti, alla reiterazione delle condotte che hanno determinato l'adozione di quelle misure ed al dovere di collaborare nell'attuazione dei programmi di gestione, nonché all'omesso adempimento dei compiti di controllo e vigilanza e di informazione spettanti ai magistrati investiti di funzioni direttive o semidirettive, consenso, in quanto dirette a determinare una maggiore responsabilizzazione nello svolgimento dei propri compiti ed un maggior coinvolgimento nei problemi di funzionamento gestione dell'ufficio. In base all'art. 2, primo comma lett. o), la reiterata mancata approvazione da parte del Consiglio superiore della magistratura dei provvedimenti organizzativi adottati nell'esercizio delle funzioni direttive può costituire causa ostativa alla conferma nell'incarico.

---

l'altro a coinvolgere i consigli giudiziari ed il Consiglio direttivo della cassazione nella individuazione delle soluzioni organizzative, configurando un ruolo che il CSM, con osservazioni critiche, definisce di vera e propria <<cogestione>>.

<sup>30</sup> Sia pur con rilievi critici formulabili ad esempio con riguardo alla scarsa chiarezza del testo, alla genericità con cui vengono individuate alcune delle nuove fattispecie disciplinari, alla strutturazione dei doveri del presidente di sezione e del capo dell'ufficio, alla sovrapposizione che potrebbe crearsi con quanto già previsto dall'art. 2, primo comma lett. q) del d.lgs n. 109/2006, alla mancata specificazione se la decorrenza dei tre anni <<dal giorno in cui le sanzioni sono state applicate>>, occorrenti per richiedere la riabilitazione (istituto che condivisibilmente il ddl estende ai magistrati con riguardo alle sanzioni dell'ammonizione e della censura, anche se irrogate prima dell'entrata in vigore della norma che lo introduce) presupponga o non il passaggio in giudicato della sentenza disciplinare; alla mancata specificazione degli effetti conseguenti alla riabilitazione. *Amplius*, il parere del CSM.

Le preoccupazioni manifestate nel parere con riguardo alle conseguenze della reiterata, mancata approvazione dei provvedimenti organizzativi adottati nell'esercizio delle funzioni direttive, sembrano invece superabili poiché la delega non preclude la possibilità che il legislatore indichi con maggior precisione quali siano le ipotesi di mancata approvazione di provvedimenti organizzativi rilevanti ai fini della mancata conferma nell'incarico direttivo, escludendo che possano incidere in tal senso la mancata approvazione "di variazioni tabellari anche di minima importanza", mentre il CSM opportunamente evidenzia come, all'opposto, risulterebbe priva di rilievo (difettando la reiterazione) la mancata approvazione inerente ad un provvedimento di estrema importanza, quale ad esempio il progetto tabellare od organizzativo che magari abbia costituito <<oggetto di censure profonde e pervasive>>.

**3. Le modificazioni relative a criteri di conferimento delle funzioni di legittimità; al sistema di funzionamento del Consiglio giudiziario e alle valutazioni di professionalità; alla pianta organica ed alle competenze dell'ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione; alla materia dell'aspettativa per infermità; all'accesso in magistratura; ai passaggi di funzione.**

a) L'articolo 2, co. 3, lett. a) del ddl prevede, <<quale condizione preliminare per l'accesso>> alle funzioni di legittimità, l'effettivo esercizio di quelle giudicanti o requirenti di primo o secondo grado <<per non meno di quattordici anni>><sup>31</sup>, escludendo che lo svolgimento dell'attività fuori del ruolo organico, possa, in ogni caso, essere equiparato al merito, anche se la disposizione della lettera b), ove viene affidato alla fonte primaria di stabilire, << ai fini della valutazione di attitudini, merito e anzianità, l'adozione di criteri per l'attribuzione di un punteggio per ciascuno dei suddetti parametri, assicurando, nella valutazione del criterio dell'anzianità, un sistema di punteggi per effetto del quale ad ogni valutazione di professionalità corrisponda un punteggio>> si presta, per la sua ampiezza, ad essere interpretata nel senso che la predeterminazione dei criteri da parte del legislatore delegato debba essere a tal punto dettagliato da non lasciare alcuno spazio alla discrezionalità del CSM, che sarebbe conseguentemente tenuto ad un'attività interamente vincolata.

Perplessità, con riguardo ai criteri per la valutazione delle attitudini, suscita la previsione secondo cui dovrebbe essere attribuita <<preminenza>> alla capacità scientifica di analisi delle norme, <<da valutare anche tenendo conto degli esiti degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento e del giudizio>>, sia perché il giusto riferimento alla capacità scientifica di analisi delle norme (già previsto dell'art. 12, co. 13, del d.lgs. n. 160/2006), in quanto assunto come preminente, sembra relegare in sottordine gli altri fattori (laboriosità, impegno, capacità di relazionarsi con i colleghi, disponibilità alle esigenze dell'ufficio) che concorrono a determinare l'apprezzamento del lavoro giudiziario, sia perché <<la qualità di un provvedimento giudiziario, non sempre è dimostrata dalla sua conferma nei gradi successivi>><sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Viene pertanto esclusa la possibilità - attualmente prevista, nel limite del 10% dei posti vacanti, dall'art. 12, comma 14, del d.lgs. n. 160 del 2006 - di accedere a tali funzioni anche dopo la seconda o terza valutazione di professionalità, con conseguente sbarramento dell'ingresso in Cassazione per i magistrati più giovani, che oggi possono accedere attraverso una selezione distinta (c.d. concorso speciale) se in possesso di "titoli professionali adeguati".

<sup>32</sup> Così il parere del CSM, cui si rinvia per ulteriori rilievi critici con riguardo, ad esempio, al possibile effetto di <<verticalizzazione>> che la prevista valorizzazione, nel giudizio attitudinale, del pregresso esercizio delle funzioni giudicanti di secondo grado e di magistrato addetto all'Ufficio del Massimario e del ruolo della Cassazione potrebbe determinare ove a tale elemento si intendesse attribuire valore preminente, o alla disposizione secondo cui - analogamente a quanto indicato per il conferimento delle funzioni direttive o semidirettive - gli atti del

b) Tra le indicazioni più rilevanti dell'art. 3, comma 1 del ddl contenente principi e criteri direttivi volti a razionalizzare il funzionamento dei Consigli giudiziari e ad assicurare semplificazione, trasparenza e rigore nelle valutazioni di professionalità, debbono essere segnalate quelle volte ad assicurare lo snellimento delle procedure di valutazione (con attribuzione di un ruolo centrale all'autorelazione, da redigere secondo modelli standardizzati, quale veicolo informativo sul profilo del magistrato<sup>33</sup>); la previsione in base alla quale è reso esplicito che i fatti accertati in sede di giudizio disciplinare siano oggetto di valutazione ai fini del conseguimento della successiva valutazione di professionalità; quella con cui il Governo è delegato ad intervenire sulla disciplina del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli Giudiziari introducendo la facoltà per componenti avvocati e professori universitari di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni relative alle valutazioni di professionalità dei magistrati<sup>34</sup>, peraltro senza diritto di voto<sup>35</sup>, secondo una scelta in base alla quale - come si legge nel parere del CSM - il legislatore delegante <<sembra aver voluto contemperare l'esigenza di consentire ai componenti laici, compresi gli avvocati, che, nella quotidianità del loro lavoro, sono i primi destinatari dell'azione giudiziaria e sono, quindi, in grado di apprezzare la professionalità di un magistrato, di prendere parte alla fase di valutazione, con quella di evitare che nel procedimento siano veicolati elementi ulteriori (e non verificati) rispetto a quelli già acquisiti, comprendenti, peraltro, anche le eventuali segnalazioni effettuate dagli avvocati, per il tramite del Presidente del Consiglio dell'Ordine, ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. b)>><sup>36</sup>.

---

procedimento dovrebbero essere pubblicati sul sito internet del Consiglio: disposizione coerente con l'esigenza di applicare all'attività del Consiglio i principi di pubblicità e trasparenza di cui alla legge n. 241/1990, ma tale - nella sua astratta e generalizzata formulazione - da non considerare che la pubblicazione potrebbe estendersi anche a titoli professionali includenti dati personali particolari (ex <<dati sensibili>>) non solo del magistrato, ma anche di terzi, con conseguente, possibile violazione delle norme di diritto comunitario ed in particolare del Regolamento UE 2016/679 (cosiddetto GDPR) nonché contrastate con le esigenze di segretezza istruttoria che potrebbe sussistere in relazione a determinate attività della competente Commissione consiliare

<sup>33</sup> Nel parere del CSM si osserva tuttavia come il prevedere che i capi degli Uffici possano limitarsi puramente e semplicemente alla conferma dell'autorelazione, comporta il rischio di un progressivo appiattimento del rapporto su quest'ultima e di una corrispondente deresponsabilizzazione del dirigente.

<sup>34</sup> Ciò a cui è funzionale la previsione in base alla quale il CSM ogni anno dovrà individuare e comunicare ai Consigli dell'ordine interessati, l'elenco dei nominativi dei magistrati per i quali nell'anno successivo maturi uno dei sette quadrienni utili ai fini delle valutazioni di professionalità.

Nei regolamenti di alcuni consigli giudiziari la possibilità, per i componenti laici, di assistere, senza diritto di voto, alle sedute riservate alla trattazione di pratiche rientranti nella competenza del Consiglio giudiziario in composizione ristretta è già prevista.

<sup>35</sup> Sul c.d. "diritto di tribuna" cfr., tra i più recenti, S. Perelli, *Diritto di tribuna agli avvocati nelle valutazioni di professionalità dei magistrati*, in *Questione Giustizia*, 6 novembre 2019.

<sup>36</sup> Nel parere peraltro si suggerisce la necessità di prevedere l'astensione del componente laico il quale, nel suo ruolo di difensore, sia parte processuale in un giudizio trattato dal magistrato in valutazione.

Pur intendendo il diritto di partecipare alla discussione nella ristretta accezione sopra indicata, sarebbe nondimeno necessario prevedere, per ovvie ragioni di incompatibilità, l'astensione del componente laico il quale, nel ruolo di difensore, sia eventualmente parte processuale in un giudizio trattato dal magistrato in valutazione.

c) All'intento di valorizzare anche per l'accesso alle funzioni di legittimità l'esperienza giudiziaria in senso stretto si ispirano (salva una specifica disciplina volta a regolamentare la fase transitoria) sia la disposizione che - a fronte dell'ampliamento del numero della pianta organica della Suprema Corte - riduce a 37 il numero dei magistrati facenti parte della pianta organica dell'Ufficio del Massimario e del ruolo della Corte di cassazione<sup>37</sup>, sia quella che subordina la possibilità di accesso al relativo Ufficio al conseguimento almeno della terza valutazione di professionalità ed allo svolgimento di funzioni giurisdizionali giudicanti o requirenti di merito, in primo o secondo grado, per almeno dieci anni. Entrambe le disposizioni sono di modifica diretta del testo normativo vigente (art. 115, r.d. n. 12/1941).

d) Opportunamente, poi, il ddl si propone di modificare, con l'art. 4, la disciplina relativa al concorso per l'accesso alla magistratura (attualmente configurato come concorso di "secondo grado") delegando il governo a prevedere che possano esservi ammessi i laureati che abbiano conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni; anticipando ad una fase anteriore al conseguimento del titolo accademico il periodo di formazione correlato al superamento del concorso, mediante lo svolgimento dei tirocini formativi presso gli uffici giudiziari dopo il superamento dell'ultimo esame e nelle more della discussione della tesi; prevedendo che la Scuola superiore della magistratura attenda anche alla formazione degli aspiranti magistrati che frequentino o abbiano frequentato i tirocini formativi, e prevedendo una riduzione del numero delle materie oggetto della prova orale.

Sulle relative disposizioni (ispirate alla finalità di ridurre i tempi che intercorrono tra la laurea dell'aspirante magistrato e la sua immissione in ruolo e, quindi, di ridurre i tempi di accesso in magistratura)<sup>38</sup> si

<sup>37</sup> Dal 1941 il numero di magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e del Ruolo è progressivamente aumentato e da ultimo, con il d.l. n. 69 del 2013 convertito in legge n. 98 del 2013, è stato portato a 67 unità, essendovi stata inseriti magistrati che, inquadrati presso l'Ufficio del Massimario, svolgono funzioni di assistenza presso le sezioni della Corte, collaborando alla formazione dei ruoli d'udienza, alla redazione di progetti di provvedimenti su singoli ricorsi e di relazioni sugli orientamenti della giurisprudenza, nonché all'attività di "spoglio" e formazione dei ruoli di udienza nonché - per effetto del d.l. n. 168 del 2016, convertito in legge n. 197 del 2016 - anche l'applicazione dei magistrati del Massimario ai collegi per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali.

<sup>38</sup> Come osserva F. Dal Canto, *op.cit.*, la proposta viene giustificata in relazione al bilancio complessivamente negativo della riforma del 2006 (che aveva introdotto il concorso di secondo grado) soprattutto in ragione dell'età media piuttosto alta di ingresso in magistratura e delle conseguenti ricadute organizzative in termini di difficoltà di copertura degli uffici giudiziari e di potenziali discriminazione nei confronti dei candidati meno abbienti.

richiamano le considerazioni contenute nel parere approvato il 29 aprile 2021 dal CSM il quale, nel valutare positivamente l'intervento, sottolinea tuttavia il rischio di un incremento delle domande di partecipazione al concorso e delle presenze alle prove scritte tale da aggravare i problemi organizzativi relativi alla fase di espletamento della procedura concorsuale, nonché delle attività della commissione nella fase di correzione degli elaborati, problema a cui - secondo il CSM - potrebbe farsi fronte con un aumento del numero dei componenti della commissione di concorso e con la possibilità di formare più sottocommissioni deputate alle correzioni, e suggerisce l'opportunità di una diversa strutturazione delle prove scritte, in modo che risulti esaltata non tanto una preparazione di tipo nozionistico, quanto la capacità del candidato di prospettare, sulla base delle conoscenze degli istituti generali del diritto, soluzioni giuridiche adeguate in relazione alle questioni oggetto della tracce somministrate.

e) Le modifiche che si intenderebbe apportare al d.lgs. n. 160/2006 in tema di passaggi di funzione, riducendo da quattro a due il limite massimo di passaggi nel corso della carriera, rischia di introdurre - come si osserva nel parere del CSM - una separazione di fatto tra la carriera giudicante e quella requirente<sup>39</sup>, mentre appare condivisibile la previsione mediante la quale, con riguardo ai trasferimenti dei magistrati che esercitano le funzioni presso la sede di prima assegnazione, si intende ridurre da quattro a tre il periodo di permanenza necessario presso tale sede prima che possano essere trasferiti ad altre sedi o assegnato ad altre funzioni.

#### ***4. Disposizioni in materia di eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale, regionale e locale.***

Con le disposizioni in materia di eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale, regionale e locale il ddl (artt. 12-19 destinati a trovare applicazione in relazione a incarichi assunti dopo l'entrata in vigore della riforma) si propone di dare sistemazione ad una materia che sino ad ora non aveva una disciplina organica e presentava lacune<sup>40</sup> che lo stesso CSM, nei limiti delle proprie attribuzioni - e nel

---

<sup>39</sup> Come osserva F. Dal Canto, *op. cit.* la previsione costituisce rappresenterebbe <<un'ulteriore "messa a punto" nell'ambito del delicato dibattito sulla c.d. separazione/distinzione delle carriere>>, che proprio in questi giorni ha ripreso vigore con la proposta referendaria cui si è fatto accenno in premessa. Com'è noto, la legge n. 150/2005 aveva segnato al riguardo <<una svolta netta, con la possibilità di effettuare tale passaggio soltanto entro il terzo anno di esercizio delle funzioni, facendo dell'obiettivo della separazione uno dei simboli più esibiti della riforma, mentre, successivamente, la legge n. 111/2007 aveva depotenziato tali novità, consentendo al magistrato interessato di passare da una funzione all'altra fino a quattro volte nell'intera carriera>>.

<sup>40</sup> Con riguardo alle elezioni politiche nazionali la normativa primaria in vigore preclude al magistrato di candidarsi

bilanciamento del principio costituzionale dell'art. 51 Cost. (che assicura in via generale ai cittadini il diritto di elettorato passivo da ricondurre alla sfera dei "diritti inviolabili della persona" di cui all'art. 2 Cost.) e l'esigenza di tutelare pienamente l'autonomia e l'indipendenza della magistratura (che potrebbe essere potenzialmente appannata nella sua immagine dal contestuale esercizio di funzioni giudiziarie e funzioni di governo locale da parte dei magistrati) aveva cercato di colmare<sup>41</sup>.

Come si è avuto già modo di osservare in altra occasione<sup>42</sup>, il ddl viene incontro al riguardo ad esigenze avvertite, e la disciplina che si intende

---

nel territorio di ubicazione dell'ufficio in cui abbia esercitato le proprie funzioni fino a sei mesi prima dell'accettazione della candidatura, con obbligo di collocazione in aspettativa all'atto di accettazione di quest'ultima.

Al magistrato non eletto è fatto divieto, per il periodo di cinque anni, di esercitare le funzioni giudiziarie nella circoscrizione nel cui ambito le elezioni si sono svolte le elezioni, con possibilità di tornare ad esercitare le medesime funzioni nella stessa sede di provenienza decorso tale arco temporale. Per il caso, invece, in cui il magistrato sia stato eletto ovvero abbia ricevuto un incarico di governo, il ricollocamento in ruolo dovrà avvenire nella sede vacante di un distretto sito in una regione diversa da quella in cui è ubicato il distretto della sede di provenienza, nonché in un'altra regione da quella in cui, in tutto o in parte è ubicato il territorio della circoscrizione nella quale il magistrato è stato eletto. Fa eccezione a questa disciplina l'ipotesi in cui il magistrato, prima di assumere la funzione elettiva extragiudiziaria, fosse assegnato alla Corte di cassazione, alla Procura generale presso la Corte di cassazione ovvero alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, uffici in relazione ai quali, tenuto conto dell'estensione nazionale delle rispettive competenze, è di fatto impossibile attivare il meccanismo sopra indicato.

Per le elezioni regionali e amministrative vale la previsione dell'ineleggibilità del magistrato nel territorio nel quale esercita le sue funzioni, e nessuna regola è dettata in caso di candidatura alle elezioni amministrative seguita dalla mancata elezione, con la conseguenza che il magistrato potrebbe rientrare nell'ufficio di provenienza pur essendosi candidato nello stesso territorio.

Nessun limite è dettato dalla normativa primaria vigente con riguardo ai magistrati che intendano partecipare alle elezioni europee. Con l'art. 12 il ddl intende estendere anche alla carica di membro del Parlamento europeo la previsione dell'ineleggibilità stabilita per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, compresi quelli collocati fuori del ruolo organico ed esclusi quelli in servizio da almeno due anni presso le giurisdizioni superiori o presso gli uffici giudiziari con competenza territoriale a carattere nazionale, con riguardo alla carica di senatore o di deputato parlamentare, a quella di presidente della giunta regionale, di consigliere regionale, di presidente delle province autonome di Trento e di Bolzano o di consigliere provinciale nelle medesime province autonome ove prestino servizio, o lo abbiano prestato nei due anni precedenti la data di accettazione della candidatura, presso sedi o uffici giudiziari con competenza ricadente, in tutto o in parte, nella circoscrizione elettorale.-

<sup>41</sup> Cfr., in particolare, la Circolare P-13378/2014, che ha introdotto limitazioni con riguardo al rientro in ruolo del magistrato che si sia candidato ed alle ipotesi di rientro in ruolo dei magistrati che abbiano svolto incarichi politico-amministrativi, a livello nazionale (Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Vice-ministro, Sottosegretario di Stato) ovvero a livello locale (assessore regionale, provinciale o comunale "esterno").

Con le risoluzioni del 28 aprile 2010 e del 21 ottobre 2015 in cui il CSM, sottolineata la necessità di bilanciare il principio costituzionale dell'art. 51 Cost., che assicura in via generale ai cittadini il diritto di elettorato passivo, con la tutela dell'immagine di autonomia ed indipendenza della funzione giurisdizionale, che potrebbe risultare appannata nella sua immagine dal contestuale esercizio di funzioni giudiziarie e funzioni di governo locale da parte dei magistrati, sollecitava il legislatore ad introdurre la previsione relativa all'obbligo del collocamento in aspettativa del magistrato che intendesse svolgere le funzioni di sindaco, presidente della Provincia, presidente della Regione, consigliere ovvero assessore comunale, provinciale e regionale; ad uniformare la disciplina in tema di eleggibilità e di rientro in ruolo dei magistrati chiamati a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali a quella vigente per le elezioni al Parlamento; a precludere al magistrato di proporsi come amministratore attivo nel medesimo territorio nel quale, senza soluzioni di continuità, avesse appena svolto attività giurisdizionali ed a considerare, in caso di prolungato svolgimento di attività politico istituzionali la possibilità di valutare o addirittura di imporre il transito, alla fine della esperienza politica, nei ranghi dell'Avvocatura dello Stato o della dirigenza pubblica.

<sup>42</sup> Mi permetto di rinviare al mio *La crisi dell'associazionismo giudiziario e la necessità di risalire la china*, in *Questione Giustizia*, 30 ottobre 2020 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-crisi-dell-associazionismo-giudiziario-e-la-necessita-di-risalire-la-china>.

introdurre appare sostanzialmente condivisibile, anche se su singoli aspetti si presta ai rilevi critici formulati nel parere del CSM (quanto all'art. 12, comma 2, per la parte in cui viene richiesto al magistrato di collocarsi in aspettativa in un momento in cui la sua candidatura è una mera eventualità o, addirittura, non sia neanche ancora ipotizzata; quanto agli artt. 15 e 18, perché nella individuazione della regola da applicare per il ricollocamento del magistrato candidato e non eletto - ovvero che abbia ricoperto cariche di governo in comuni con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti - avrebbe dovuto considerarsi che la condizione di visibilità del magistrato può essere connessa, non solo all'ambito territoriale di competenza dell'ufficio di provenienza, ma anche alla tipologia di funzioni esercitate o al ruolo apicale ricoperto; quanto agli artt. 16 e 17 ed al ricollocamento dei magistrati a seguito della cessazione di mandati elettivi e incarichi di governo, indicandosi come preferibile - rispetto all'inquadramento in un ruolo autonomo del Ministero della giustizia, di altro Ministero o della Presidenza del Consiglio dei ministri - il rientro del magistrato nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato sia per affinità di funzioni e di attitudini professionali, sia per evitare forme di marginalizzazione del magistrato medesimo, con una perdita altresì di una quota rilevante del proprio stipendio<sup>43</sup>; quanto all'art. 19, ove per i magistrati che abbiano ricoperto incarichi politico-amministrativi apicali a livello nazionale o regionale (ed in particolare quello di Capo e Vice capo di uffici di diretta collaborazione, di Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri; di Capo e Vice capo di dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, nonché presso consigli e giunte regionali) è condivisibilmente previsto che non possano avanzare domanda per accedere ad incarichi direttivi o a qualifiche direttive per un periodo di due anni decorrente dalla cessazione dell'incarico, fatto salvo il caso in cui il magistrato ricoprisse precedentemente detto incarico direttivo o fosse già titolare della qualifica, in quanto la disposizione rivela una certa disomogeneità rispetto all'impostazione complessiva del Capo III del ddl le cui previsioni appaiono rivolte a limitare fortemente <<le scelte professionali del magistrato considerate a rischio di appannamento della sua immagine d'imparzialità, fino ad imporgli una sostanziale scelta a monte tra esercitare il suo diritto a partecipare alla vita politica in prima persona o continuare a svolgere le funzioni giudiziarie>>

---

<sup>43</sup> Nel parere viene altresì evidenziato come, mentre l'art. 15 si occupa del ricollocamento in ruolo dei magistrati candidati e non eletti e l'art. 16 del ricollocamento dei magistrati eletti che abbiano svolto un mandato elettorale o un incarico di governo per più di un anno, nessuna disposizione è stata dettata per disciplinare il ricollocamento in ruolo o fuori ruolo del magistrato che abbia svolto un mandato elettorale o un in carico di governo per un tempo inferiore all'anno.

### 5. Disposizioni relative al sistema elettorale ed al funzionamento del CSM.

Con riguardo alla nuova disciplina che (per il tramite di disposizioni immediatamente precettive: artt. 20 - 38 del ddl) si vorrebbe introdurre relativamente al sistema elettorale ed al funzionamento del CSM<sup>44</sup>, non possono che ribadirsi i rilievi critici già sollevati da più parti ed in una molteplicità di sedi. Si tratta di un progetto di riforma che - nato anche questa volta con l'intento dichiarato di contrastare il "correntismo"<sup>45</sup> - potrebbe addirittura alimentare (come spesso è accaduto in passato) proprio il male che intende combattere<sup>46</sup>. Invero, richiamando

<sup>44</sup> Riportando tra l'altro a 30 il numero dei componenti elettivi che la legge 24 marzo 2002, n. 195 aveva ridotto a 24, in omaggio a ragioni di risparmio di spesa, ma a danno sia della funzionalità sia della rappresentatività dell'organo. Come osserva F. Dal Canto, *op. cit.*, il ripristino del n. di 30 probabilmente è da correlare alla circostanza di aver introdotto delle rigide incompatibilità tra sezione disciplinare e alcune commissioni istruttorie;

- introducendo il criterio del sorteggio per la formazione delle singole commissioni, dalle quali sono esclusi i componenti effettivi della sezione disciplinare per ciò che concerne il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, il conferimento delle funzioni di consigliere e di sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione, le valutazioni della professionalità, le incompatibilità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e l'applicazione dell'articolo 2, secondo comma, del r.d.l. n. 511/1946;

- modificando il numero dei componenti e l'articolazione interna della sezione disciplinare, la cui composizione (relativamente ai componenti diversi da quello di diritto) verrebbe affidata al sorteggio, laddove oggi ne è prevista l'elezione a scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio (art. 4, comma 4, legge n. 195/1958 e art. 4 del R.I.);

- apportando modifiche in ordine ai criteri per la selezione ed il numero dei magistrati addetti alla segreteria e per il numero del personale amministrativo, nonché modifiche al numero del personale amministrativo addetto all'Ufficio studi e documentazione, a cui è previsto che il Consiglio superiore della magistratura possa assegnare anche addetti esterni, individuati mediante procedura selettiva con prova scritta aperta anche ai professori universitari di ruolo di prima e di seconda fascia ed agli avvocati iscritti da almeno dieci anni nel relativo albo e a tutti i magistrati ordinari;

- sostituendo la parola "quadriennio" alla parola "biennio" nell'art. 10-bis della legge 24 marzo 1958, n. 195 sulla costituzione ed il funzionamento del CSM, ed introducendo nell'art. 11 della medesima legge il criterio del sorteggio per la composizione della commissione incaricata di formulare proposte in tema di conferimento degli uffici direttivi;

- modificando il sistema elettorale del CSM ed il relativo procedimento, con la previsione altresì (relativamente ai magistrati che abbiano fatto parte del Consiglio) di limiti temporali alla possibilità di proporre domanda per un ufficio direttivo o semidirettivo ed a quella di collocamento fuori del ruolo organico per lo svolgimento di funzioni diverse da quelle giudiziarie ordinarie.

<sup>45</sup> Del tutto opportunamente E. Grosso, *op. cit.*, sottolinea come, se oggi il sistema dell'autogoverno non funziona in maniera corretta, <<la responsabilità sarà certo in parte attribuibile al modo in cui si sono assestati i rapporti all'interno della componente togata, nelle sue articolazioni associative e nelle relazioni tra queste e i singoli magistrati-elettori>>; ma a tale stato di cose ha altresì contribuito la componente laica, la quale <<è sempre più spesso diretta espressione dei partiti, segue a sua volta rigide logiche di schieramento e collateralismo che producono talvolta risultati davvero deludenti in termini di attitudini e qualità individuali dei prescelti>>. Le modifiche dei criteri di elezione indicate nel ddl - osserva l'Autore - appaiono inadeguate per contrastare questo stato di cose, giacché il problema <<non è certo costituito dalle cariche politiche attualmente ricoperte da coloro che aspirano alla designazione quali componenti laici del Consiglio>>, ma quello di <<creare meccanismi in grado di promuovere una selezione fondata sulla statura accademica o professionale dei candidati, sulla loro effettiva indipendenza dalla politica, sulla capacità di esercitare fino in fondo quel delicato compito di contrappeso cui la Costituzione li ha chiamati>>.

<sup>46</sup> Così F. Dal Canto, *op.cit.*, per il quale la sensazione che si ricava dal ddl è che, <<pur di sbarrare la strada all'azione delle correnti - con accorgimenti che probabilmente si riveleranno inefficaci - si sia preferito approntare un sistema la cui "cifra" più caratterizzante è la sua "indecifrabilità", senza una vera scelta di campo, senza una vera visione: per dirla con una battuta, un'idea non così lontana da una sorta di "sorteggio" travestito>>.

considerazioni già svolte in una precedente occasione<sup>47</sup>, il sistema elettorale prescelto<sup>48</sup>, lungi dal disincentivare le pratiche deteriori del

<sup>47</sup> Cfr. i richiami contenuti in *Magistrati e "carriera": ritrovare l'orgoglio delle funzioni "ordinarie"*, in questo numero della Rivista, n. 2/2020 cui, adde, M. Serio, *Sul progetto di riforma del CSM. Prime osservazioni critiche*, in *Questione Giustizia*, 24 settembre 2020, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/sul-progetto-di-riforma-del-csm-prime-osservazioni-critiche>; L. Savoia, *Il sistema elettorale dell'ANM e il progetto di riforma del sistema elettorale del CSM*, in questa Rivista, n. 2/2020; E. Grosso, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, cit.; M. Luciani, *Relazione svolta al Convegno Voltare pagina. La riforma del sistema elettorale del CSM*, cit. ivi, 23 luglio 2020 <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-sistema-di-elezione-dei-componenti-togati-del-csm>; S. Spagano, *Il metodo elettorale del sorteggio. Appunti sul ruolo storico del sorteggio nella selezione dei titolari di poteri pubblici*, in *Giustizia insieme*, 16 marzo 2021.

<https://www.giustiziainsieme.it/it/news/119-main/ordinamento-e-organizzazione/1616-il-metodo-elettorale-del-sorteggio-appunti-sul-ruolo-storico-del-sorteggio-nella-selezione-dei-titolari-di-poteri-pubblici>.

<sup>48</sup> In particolare, nel ddl, per quanto concerne la componente "togata" del consiglio:

\* l'elettorato passivo è riconosciuto a tutti i magistrati esercitanti funzioni giudiziarie che abbiano conseguito almeno la terza valutazione di professionalità (ovvero dopo dodici anni di servizio), mentre oggi esso è attribuito a chi ha tre anni di anzianità;

\* vengono previsti diciannove collegi elettorali di dimensioni ridotte al posto dei tre collegi unici nazionali previsti attualmente, suddivisi in ragione delle diverse categorie funzionali (legittimità, merito requirente e merito giudicante);

\* di tali collegi, uno è costituito dai magistrati appartenenti alle Corti superiori (Corte di cassazione, Procura generale presso la stessa e Tribunale superiore delle acque pubbliche), che eleggono tra di loro due membri, mentre tutti gli altri sono collegi uninominali, dei quali diciassette costituiti a livello territoriale e riservati ai magistrati che svolgono funzioni di merito, senza distinzione tra funzioni giudicanti e requirenti, ed uno riservato ai magistrati della Corte d'Appello di Roma e della Procura generale presso la medesima Corte, della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, dell'Ufficio del massimario e del ruolo della Cassazione ed ai magistrati fuori ruolo;

\* ciascuno dei diciassette collegi "ordinari" deve comprendere un numero di elettori tendenzialmente pari ad un diciassettesimo del corpo elettorale. I collegi sono individuati con Decreto dal Ministro almeno tre mesi prima del giorno fissato per le elezioni;

\* ciascun magistrato può candidarsi solo nel collegio nel quale esercita le funzioni; ogni collegio deve esprimere almeno dieci candidature. Le candidature devono rispettare un rapporto tra generi tale per cui quello meno rappresentato deve avere una percentuale di candidati pari almeno al quaranta per cento. Ogni candidatura è presentata da non meno di dieci e da non più di venti magistrati. Se le candidature presentate sono in numero inferiore a dieci, o non rispettano la parità di genere, si procede al sorteggio dei candidati mancanti tra elenchi separati per genere. È sorteggiato il quadruplo dei candidati necessari e i magistrati estratti, in assenza di indisponibilità manifestata entro le 48 ore, sono candidati nel collegio secondo l'ordine di estrazione;

\* l'elettore può esprimere fino a quattro preferenze, poste in ordine ed espresse alternando candidati di genere diverso;

\* nel collegio viene eletto al primo turno il candidato che ha ottenuto almeno il 65% dei voti di preferenza validamente espressi al primo posto sulla scheda;

\* se nessun candidato ottiene tale maggioranza, si procede al ballottaggio (il secondo giorno successivo al completamento delle operazioni di spoglio) tra i quattro candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti, ma applicando un coefficiente di riduzione pari rispettivamente a 0,90-0,80-0,70 per i candidati indicati al secondo, terzo e quarto posto; al secondo turno ciascun elettore può esprimere fino a due preferenze, purché differenziate per genere, ordinate e numerate sulla scheda; risulta eletto il candidato che ha ottenuto più voti applicando un coefficiente di riduzione pari a 0,80 per il voto di preferenza indicato al secondo posto sulla scheda;

\* nel collegio per i magistrati appartenenti alle Corti superiori (dove vengono eletti due candidati) il voto al primo turno si svolge secondo le medesime regole indicate per gli altri collegi, ma nessun candidato viene eletto; accedono al secondo turno i quattro magistrati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti, tuttavia applicando un coefficiente di riduzione pari rispettivamente a 0,90-0,80-0,70 per i candidati indicati al secondo, terzo e quarto posto. Al secondo turno sono eletti i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti applicando un coefficiente di riduzione pari a 0,80 per il voto di preferenza indicato al secondo posto sulla scheda.

Per ciò che concerne i componenti eleggibili dal Parlamento, con l'art. 21 si stabilisce che essi, previamente auditi dalle competenti Commissioni parlamentari, vengano scelti tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e tra gli avvocati dopo quindici anni di esercizio professionale, purché non siano componenti del Governo o non lo siano stati negli ultimi due anni, e non siano componenti delle giunte delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano o non lo siano stati negli ultimi due anni. Non viene invece considerata, come causa di ineleggibilità, la carica di parlamentare o di consigliere regionale.

correntismo, rischia di accentuarle favorendo, per effetto della previsione delle preferenze multiple, <<pratiche di scambio e accordi sul voto nei diversi collegi tra i gruppi maggiori... a scapito della rappresentanza delle minoranze e dell'effettivo potere di scelta dell'elettore>><sup>49</sup>. Esso inoltre, mentre a causa della dimensione ridotta dei collegi<sup>50</sup>, rischia di dare ingresso (pur nell'apprezzabile intento di favorire, attraverso un più stretto legame territoriale, una scelta più consapevole ed autonoma da parte dell'elettorato) <<ad un vizio ancor più temibile rispetto allo strapotere nazionale delle componenti organizzate: quello del localismo>><sup>51</sup>, ed è tale da non garantire, all'interno del Consiglio, una presenza predefinita di magistrati di merito giudicanti e di magistrati di merito requirenti<sup>52</sup>, neppure riesce a dare risposta all'altra fondamentale istanza di democrazia legata alla questione della parità di genere. La previsione della parità di <<chance>> prevista per le candidature e l'alternanza per genere delle quattro preferenze, che è possibile esprimere al primo turno, così come la seconda preferenza di genere non obbligatoria nell'eventuale secondo turno, non sono tali, infatti, da assicurare l'elezione di candidate, sia perché i possibili accordi sul voto nei diversi collegi elettorali potrebbero avere l'effetto di frustrare il pur lodevole sforzo che con il ddl si è cercato di fare tramite la previsione delle

---

<sup>49</sup> Per considerazioni sull'inidoneità dei sistemi maggioritari uninominali a garantire la rappresentanza di candidati espressione di gruppi, o solo di idee, di minoranza, cfr. tra gli altri il parere del CSM.

<sup>50</sup> Circa 500 magistrati per ciascuno collegio, tenuto conto dell'attuale organico della magistratura e del fatto che i magistrati in servizio al 10 gennaio 2021 erano n. 9.587. Il d.d.l. prevede che sia il Ministro della giustizia con suo decreto a decidere discrezionalmente, nei tre mesi precedenti la data delle elezioni, come costituire i collegi territoriali di merito. Si tratta - come rilevato nel parere del CSM - di una previsione inopportuna, cui è legato il rischio del verificarsi di modifiche strumentali della composizione dei collegi al fine di <<orientare il risultato elettorale, con evidente pregiudizio per lo stesso principio costituzionale di autonomia e indipendenza della magistratura>>. Antecedentemente all'introduzione dei collegi unici nazionale, di cui alla legge n. 44 del 2002, invece, l'accorpamento di diversi distretti di Corte di Appello in circoscrizioni elettorali territoriali avveniva invece per sorteggio, di volta in volta, ad ogni elezione. Cfr. altresì, sul punto, E. Grosso, *op. cit.*

<sup>51</sup> Così ancora, F. Dal Canto, *op.cit.*

<sup>52</sup> Nel parere espresso dal CSM in data 22 aprile 2021 si osserva come la scelta del ddl, valutata alla stregua dei principi enunciati nella sentenza n. 87/1982 della Corte costituzionale (ove è stato chiarito che il riferimento dell'art. 104 Cost. alle diverse "categorie" deve essere inteso come vincolo per il legislatore ordinario ad effettuare tale distinzione per funzioni dei magistrati eleggibili, garantendo che i componenti del Consiglio siano portatori delle diverse esperienze delle "categorie dei magistrati") non appare del tutto rispondente alle finalità per le quali è stata imposta dall'art. 104 Cost. E' ben vero che lo <<stabilire quali e quante siano le categorie dei magistrati, destinate a riflettersi sulla composizione del Consiglio superiore>> resta affidato <<in larga misura>> - come ha rilevato ancora la Corte costituzionale - allo stesso legislatore ordinario; ma da ciò - sempre secondo la Corte - sarebbe arbitrario desumere <<che il legislatore sia completamente libero, senza doversi attenere a criteri di sorta, costituzionalmente rilevanti allo scopo della definizione delle "varie categorie">>, in tal modo indicando chiaramente, secondo il CSM, che tale scelta deve essere improntata al rispetto del principio di ragionevolezza e non svuotare del tutto la portata precettiva della norma costituzionale, ispirata all'esigenza che all'esercizio dei delicati compiti inerenti al governo della magistratura contribuiscano le diverse esperienze di cui le singole categorie sono portatrici. Il sistema delineato nel ddl presenta comunque <<un elevato rischio che le categorie giudicante o requirente, portatrici di esperienze estremamente diverse, soprattutto in un quadro normativo che rende progressivamente sempre più ridotti i mutamenti di funzioni (nel d.d.l. ridotti massimo a due nell'arco dell'intera carriera), possano essere sottorappresentate nel Consiglio. Con una certa probabilità saranno i magistrati requirenti ad essere sovra rappresentati, per la notorietà e l'esposizione mediatica che spesso si accompagna allo svolgimento di determinate indagini>> (così il parere del CSM).

preferenze multiple e del meccanismo delle alternanze, sia perché tale meccanismo è legato a scelte individuali degli elettori che potrebbero astenersi dall'esprimere preferenze multiple.

Ugualmente criticabile appare la previsione del ricorso - sia pure in via residuale - al metodo del sorteggio (vera e propria espropriazione del diritto costituzionale inerente alla libertà di voto, ed espressione di una concezione rudimentale della democrazia da perseguire in via... coatta<sup>53</sup>) previsto per la composizione delle liste dei candidati, un metodo che, <<uscito dalla porta della composizione del C.S.M., rientra dalla finestra della sua organizzazione interna, come metodo di formazione di tutte le commissioni - al posto dell'attuale criterio di rinnovo "di regola annuale" (cfr. art. 53 del Regolamento interno) - e come metodo di formazione della sezione disciplinare, oggi eletta a scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio (cfr. art. 4, comma 4, legge n. 195/1958 e art. 4 del R.I.)>><sup>54</sup>: ciò da cui risulta confermata la concezione riduttiva delle attribuzioni del Consiglio, non esitandosi a subordinare al burocratico ed inanimato strumento dell'estrazione a sorte le diverse sensibilità e posizioni culturali che nel disegno del costituente dovrebbero caratterizzare il pluralismo dell'organo, e senza neppure considerare che proprio il metodo del sorteggio potrebbe portare alla composizione di sezioni almeno in parte identiche, per più periodi della consiliatura, a quelle che ogni anno si vorrebbe variare nei loro componenti. Sotto altro profilo, non sembra che il "correntismo" (se non negli anni in cui il sistema elettorale consentì ad un gruppo associativo di ottenere la quasi totalità dei seggi) abbia contrassegnato la storia della sezione disciplinare del Consiglio, sì da fornire il pretesto per l'introduzione del criterio del sorteggio nella designazione dei relativi componenti.

Suscitano perplessità poi, le prescrizioni che escludono dall'elettorato passivo tutti i magistrati rientranti nelle fasce di professionalità inferiore alla terza, vale a dire una percentuale considerevole del corpo elettorale<sup>55</sup>,

---

<sup>53</sup>È vero che i magistrati estratti a sorte vengono candidati solo in assenza di dichiarazione di indisponibilità, peraltro da dichiarare entro il termine di quarantotto ore dalla pubblicazione dell'esito dell'estrazione; ma in base all'art 23 del ddl il meccanismo dell'estrazione a sorte deve continuare ad essere reiterato fino a quando non sia raggiunto il numero minimo di candidature e rispettata la parità di genere. Come osserva S. Spagano, *op. cit.*, il metodo del sorteggio proposto per l'elezione del CSM, costituisce <<uno dei numerosi sintomi dell'attuale anelito alla disintermediazione che trova ispirazione, complice la (illusoria) diffusione di conoscenze a mezzo tecnologico, in una generalizzata sfiducia, ed ignoranza, delle funzioni pubbliche. Mentre è indiscusso ed indiscutibile il diritto a dubitare dei propri governanti e dei meccanismi che li selezionano, è illegittima l'operazione di piegare alle proprie opinioni le evidenze storiche. L'utilizzo del caso non pare mai aver soppiantato il momento teleologico, l'intenzionalità della scelta, ma semmai esservi stato solamente giustapposto, e per motivi specifici che nulla hanno a che vedere con finalità rivendicazioniste>>.

<sup>54</sup> Così F. Dal Canto, *op. cit.*

<sup>55</sup> Cfr. al riguardo le considerazioni critiche contenute nel parere del CSM. Per E. Grosso, *op. cit.* la limitazione dell'elettorato passivo di cui si discute si presta a dubbi di costituzionalità.

e quelle che - in contrasto con la visione unitaria della giurisdizione, e con l'assetto costituzionale che contempla categorie distinte solo per i magistrati da eleggere (art. 104, quarto comma) - portano a frazionare il corpo elettorale introducendo da un lato un eterogeneo collegio "ad hoc" per i magistrati fuori ruolo, dell'ufficio del massimario e del ruolo della Cassazione, delle Direzioni nazionali antimafia e antiterrorismo (un collegio al cui interno la componente maggioritaria è di fatto costituita dai magistrati fuori ruolo i quali, per effetto della loro prevalenza numerica, assumeranno un peso notevole nella designazione del componente del collegio che, di conseguenza, tenderà ad essere loro espressione) e, dall'altro, un altro collegio separato in cui l'elezione dei magistrati con funzioni di legittimità viene riservata ai soli magistrati della Cassazione, in una sorta di contrapposizione verticistica della magistratura alta rispetto al corpo restante della magistratura.

Ma ciò che più di ogni altra cosa desta stupore è il fatto di dover leggere in un testo che aspira a diventare legge dello Stato una norma secondo cui <<all'interno del Consiglio superiore della magistratura non possono essere costituiti gruppi tra i suoi componenti>> (articolo 11 del ddl): un divieto del tutto illogico e insensato, e tale da costituire – per quanto di valore essenzialmente simbolico - un vero e proprio attacco a quella libertà di aggregazione che inevitabilmente e del tutto naturalmente è destinata a formarsi in ragione di affinità culturali e di omogeneità di vedute tra i componenti sia laici sia togati del Consiglio<sup>56</sup>.

Rispetto alle finalità fondamentali che una buona legge elettorale del CSM dovrebbe perseguire (*rappresentare* adeguatamente il pluralismo culturale presente all'interno della magistratura, <<che non solo non va negato, ma va al contrario favorito e valorizzato, in quanto manifestazione di un'esigenza a sua volta costituzionalmente rilevante, di adeguata rappresentazione, in ogni contesto, del pluralismo sociale che la Costituzione presuppone e protegge>><sup>57</sup>, pluralismo da intendere anche sotto il profilo della rappresentanza di genere; valorizzare << anche nel

---

<sup>56</sup> Come osserva F. Dal Canto, *op. cit.*, la previsione in esame, al pari di quella in forza della quale ciascun componente del C.S.M. <<esercita le proprie funzioni in piena indipendenza ed imparzialità>> sembra voler ribadire - perseguendo un obiettivo <<mortificante e innaturale>> - l'idea che l'indipendenza del singolo componente dell'organo possa essere garantita soltanto mediante l'isolamento dagli altri.

Sul pluralismo culturale che caratterizza la magistratura, come qualunque altro gruppo professionale, cfr. il parere del CSM [(dove sono richiamati l'art. 18 della Costituzione, le sentenze della Corte Costituzionale n. 170/2018 e n.224/2009, la Raccomandazione (2010) n. 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ed il parere n. 23 (2020) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE)] cui si rinvia anche per le disposizioni del ddl relative alla sostituzione dei componenti del CSM cessati dalla carica, lo scioglimento del Consiglio a seguito del venir meno di oltre metà dei componenti ed il divieto di assegnazione di incarichi direttivi o semidirettivi o di collocamento fuori ruolo dei componenti uscenti.

<sup>57</sup> Così E. Grosso, *op. cit.*

*momento della costruzione della sua rappresentanza elettiva, la naturale configurazione del potere giudiziario come potere diffuso>><sup>58</sup>; favorire una selezione capace di promuovere i candidati sulla base delle loro specifiche qualità personali di ordine intellettuale, professionale, morale), il ddl Bonafede resta ampiamente al di sotto di ogni aspettativa. Pur contenendo utili modificazioni nel senso del progressivo adeguamento dell'ordinamento giudiziario all'assetto costituzionale della magistratura, esso appare infatti caratterizzato, nel suo complesso, da un taglio "punitivo" che, per quanto concerne in particolare il sistema elettorale del CSM, sembra teso <<a neutralizzare alcune delle potenzialità dell'organo iscritte nel modello costituzionale. Più che a risolvere le criticità che certamente ci sono, infatti, il progetto appare soprattutto preoccupato di ridefinire al ribasso la fisionomia del C.S.M., in coerenza con l'idea che vede in esso un organo dalla natura esclusivamente burocratico-amministrativa e dunque oscurandone la vera essenza costituzionale, di organo "di garanzia" dotato di "intrinseca politicità">><sup>59</sup>.*

E se è vero che non esiste un sistema elettorale perfetto idoneo a soddisfare pienamente l'insieme delle esigenze più sopra rappresentate ed a mettere al riparo dalle conseguenze negative, non del tutto prevedibili, che ciascuno di essi può determinare, così come è vero che possono esistere sistemi elettorali addirittura dannosi (e tale è, sicuramente, quello adottato nel 2002, tra i peggiori di tutti quelli che si sono succeduti nel tempo, un sistema che richiede dunque di essere corretto e modificato), non deve dimenticarsi che, da un lato, sarebbe un gravissimo errore imputare alle istituzioni colpe ed errori propri degli uomini che di volta in volta sono chiamati a rappresentarle, e dall'altro che le norme non bastano da sole a determinare meccanicamente il buon funzionamento istituzionale. Come ci ricorda E. Grosso, *op. cit.*, <<la grave malattia che ha colpito il sistema complessivo dei pubblici poteri e, per quello che qui interessa, l'autogoverno del potere giudiziario, dipende dalla progressiva dissoluzione di un tessuto sufficientemente condiviso di valori costituzionali, dal venir meno della solidarietà repubblicana, dall'afasia di fronte all'assalto dei micro-interessi corporativi, da una perdita.... di quella larga e un tempo radicata convinzione circa il supremo valore costituzionale dell'autonomia e dell'indipendenza del potere giudiziario che una volta accomunava, pur nelle diverse sensibilità ideologiche, la maggior parte dei magistrati>>.

Tutto ciò deve essere tenuto ben presente quando ci si propone di mettere mano a riforme delicate come quelle dell'ordinamento giudiziario

---

<sup>58</sup> Così ancora E. Grosso, *op. cit.*

<sup>59</sup> F. Dal Canto, *op. cit.*

perché esse toccano non solo l'assetto della magistratura e lo *status* individuale dei magistrati ma insieme – e prima ancora - l'equilibrio tra i poteri e garanzie fondamentali della collettività. Ma deve essere tenuto ben presente in primo luogo proprio dai magistrati, da cui ci si attende quella rivolta etica e morale, quella rinnovata assunzione di consapevolezza circa il ruolo che la Costituzione ha affidato al potere giudiziario, che potranno costituire il vero antidoto sia alle degenerazioni e al malcostume sia alle riforme sbagliate, e senza le quali il varo di riforme, anche se sbagliate e dannose, sarà inevitabile.