

RELAZIONE

DELLA COMMISSIONE MINISTERIALE

PER LE MODIFICHE ALLA COSTITUZIONE E AL FUNZIONAMENTO

DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Sommario

1. Premessa	2
2. Composizione del Consiglio e sua operatività. Motivazione delle deliberazioni.	3
3. Composizione della sezione disciplinare. Le eventuali incompatibilità.	5
4. Strutture ausiliarie del Consiglio. La segreteria.	7
5. Segue. L'ufficio studi e documentazione.....	9
6. L'iter della procedura tabellare e le competenze del consiglio direttivo presso la cassazione, dei consigli giudiziari e del Consiglio superiore.....	10
7. Il programma organizzativo degli uffici di procura e la cooperazione tra uffici corrispondenti.	13
8. Accelerazione di alcune fasi procedurali di competenze dei capi degli uffici, del consiglio direttivo della Cassazione e dei consigli giudiziari.	15
9. Modalità e termini per il conferimento di funzioni. Il rientro dal fuori ruolo.	16
10. Il sistema elettorale relativo ai componenti togati del Consiglio superiore.	18
11. Segue. Le ipotesi prese in esame e l'opzione per un sistema a doppio turno con liste concorrenti nel secondo turno.	20
12. Il sistema elettorale per il consiglio direttivo della Cassazione e dei consigli giudiziari.	27
13. La delega al Governo.	28

1. Premessa

La commissione, istituita dal Ministro della giustizia, per la formulazione di proposte legislative riferite ai temi della costituzione e del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura nella prospettiva di una organica ricognizione dell'intera materia ordinamentale, è partita dalla indiscutibile premessa che il Consiglio superiore è un organo di rilevanza costituzionale deputato a garantire sia l'autonomia e l'indipendenza della magistratura sia l'effettiva operatività della giurisdizione. Ne consegue, quanto al primo aspetto, che la composizione del Consiglio, quale organo elettivo e per certi versi rappresentativo del corpo giudiziario, deve assicurare al meglio la realizzazione dei valori enunciati dalla Carta costituzionale come propri dell'ordine giudiziario, senza che prevalgano logiche di schieramento o di appartenenza. Sotto l'altro aspetto, è indispensabile rivedere alcuni percorsi dell'attività consiliare – e degli organi di collaborazione – suscettibili di incidere sulla sollecita soluzione di problemi concernenti l'organizzazione e l'attività delle strutture operative degli uffici e di coloro che li dirigono. La commissione si è dato carico di sottolineare e valorizzare questo aspetto dell'attività del Consiglio superiore – spesso trascurata anche dalla letteratura specialistica – perché agire in modo proficuo e sollecito per l'organizzazione e la disciplina delle strutture operative degli uffici, di coloro che li dirigono e di quanti vi lavorano nell'esercizio della giurisdizione significa contribuire a che il servizio di giustizia possa essere, per quanto possibile, sollecito, adeguato, rispondente alle esigenze della collettività.

Nell'analisi dei vari aspetti della normativa si è anche considerato l'ambito del potere di autodisciplina, secondo un corretto equilibrio tra la legislazione primaria e la regolamentazione derivante dall'esercizio dell'autodichia propria dell'organo di governo autonomo della magistratura. E si è tenuto conto al riguardo delle considerazioni sistematiche formulate sul punto dalla commissione Paladin del 1991, benché riferite ad un periodo in cui, oltre i principi costituzionali, la normativa primaria era in gran parte contenuta nella legge 24 marzo 1958, n. 195, e nell'ordinamento giudiziario del 1941.

Pertanto la commissione ha individuato, nell'ambito della materia oggetto di esame, alcuni punti nodali su cui ha soffermato il dibattito ed ha formulato le valutazioni propositive, seguendo la sistematica della legge n.

195 e dei numerosi interventi legislativi che nel corso del tempo l'hanno modificata e integrata, in particolare i decreti delegati del 2006.

I punti di maggior rilievo su cui la commissione si è soffermata possono così enunciarsi: composizione del Consiglio ai fini della validità delle deliberazioni, modalità per tali deliberazioni e motivazione degli atti; struttura della sezione disciplinare ed eventuali incompatibilità; formazione degli organismi di supporto come la segreteria del Consiglio e l'ufficio studi; competenze e dinamiche dell'attività consiliare per specifici settori a cominciare da quello concernente le tabelle degli uffici e i programmi organizzativi delle procure della Repubblica; competenze e termini per i procedimenti innanzi al consiglio direttivo della corte di Cassazione e ai consigli giudiziari; accelerazione delle procedure per il conferimento degli incarichi; disciplina del rientro in ruolo per i magistrati che cessano dal fuori ruolo; sistema per l'elezione dei componenti togati del Consiglio e sistema elettorale relativo al consiglio direttivo e ai consigli giudiziari.

Le suddette problematiche hanno formato oggetto di un'ampia analisi che ha costituito la base per proposte modificative della legislazione vigente; nel corso dei suoi lavori la commissione ha avuto proficui incontri con il Consiglio superiore in carica, con l'Associazione nazionale magistrati, con il Consiglio nazionale forense e con l'Associazione dei costituzionalisti italiani per recepire specifiche esperienze e opinioni su una tematica così complessa.

2. Composizione del Consiglio e sua operatività. Motivazione delle deliberazioni.

Secondo la normativa vigente il Consiglio superiore della magistratura, presieduto dal Capo dello Stato, è composto da due membri di diritto, cioè il primo presidente della corte di Cassazione e il procuratore generale presso tale corte, da sedici componenti eletti dai magistrati e da otto componenti eletti dal Parlamento. Queste entità numeriche, come è noto, sono stabilite dalla legge ordinaria giacchè la Costituzione si limita a stabilire il rapporto percentuale tra le due categorie di componenti, cioè due terzi per la categoria di eletti dai magistrati e un terzo per quella dei componenti eletti dal Parlamento.

La commissione ha preso in esame la sufficienza o meno della consistenza numerica dei componenti eletti e, nonostante l'idea, che pure è stata espressa nel corso della discussione, di riportare a trenta il numero

complessivo come era in passato, si è orientata nel senso di tener ferma la suddetta consistenza perché la si è ritenuta sufficiente in rapporto alle innovazioni operative di cui si dirà in seguito, ed anche per non distogliere altri magistrati dall'esercizio della giurisdizione.

L'art. 5 della legge 24 marzo 1958, n. 195, nello stabilire il numero minimo dei componenti la cui presenza è necessaria per la validità delle deliberazioni consiliari, lo determina in dieci magistrati e in cinque componenti eletti dal Parlamento. Questa consistenza del numero legale corrisponde a quella che era prevista allorchè il Consiglio risultava composto da venti magistrati e da dieci laici, cioè prima della riduzione dei componenti a ventiquattro unità apportata dall'art 1 dalla legge 28 marzo 2002, n 44. Secondo la commissione andrebbe ripristinato l'originario rapporto della metà per non pregiudicare l'operatività del Consiglio, risultando molto più equilibrata la consistenza del numero legale di dodici componenti elettivi, cioè otto togati e quattro laici, rispetto all'attuale consistenza di ventiquattro membri.

Sempre in tema di operatività del Consiglio, la commissione si è soffermata sulle modalità di redazione dei motivi concernenti le deliberazioni consiliari allo scopo di escludere o, quanto meno, ridurre ingiustificate occasioni di ricorso alla giurisdizione amministrativa e capziose lungaggini giudiziarie. Partendo dal rilievo che talvolta il dibattito nell'assemblea plenaria esprime elementi dissonanti rispetto alle motivazioni proposte in sede referente, motivazioni cioè che non possono certo tener conto di quanto emergerà dal dibattito, sembra opportuno – a giudizio della commissione – aggiungere un comma all'art. 5 della legge 24 marzo 1958, n. 195, prevedendo che, nel caso ne ricorra l'esigenza, a seguito del dibattito nel plenum e per l'importanza del tema oggetto della deliberazione, il Consiglio designa l'estensore per l'integrazione della motivazione affinché vi provveda anche con riferimento a quanto emerso dal dibattito consiliare, e la sottoponga, così come integrata, all'approvazione dell'assemblea. Ovviamente questa integrazione può rendersi necessaria in casi particolari, ossia quando, a parte l'importanza del tema, il deliberato incida su posizioni soggettive, ad esempio come gli incarichi.

3. Composizione della sezione disciplinare. Le eventuali incompatibilità.

Attualmente la cognizione dei procedimenti disciplinari a carico di magistrati è attribuita ad una sezione disciplinare composta da sei componenti effettivi e da quattro supplenti. Il collegio giudicante è quindi di sei unità, un numero che appare eccessivo sia rispetto al compito da svolgere sia rispetto al sistema di formazione collegiale nei vari settori della giurisdizione civile e penale.

Si è perciò delineata la proposta di ridurre a sei unità la compagine dell'organo disciplinare e, ai fini di una più sollecita dinamica del settore, si è optato per una riduzione del collegio a tre componenti, cioè un laico che lo presiede e due togati, prevedendosi inoltre, attraverso un'aperta modifica dell'art. 4 della legge 195 del 1958, il contemporaneo funzionamento dei due collegi, entrambi operativi e con facoltà di reciproche sostituzioni quando necessario a seguito di eventuali annullamenti con rinvio da parte delle sezioni unite della Cassazione, ovvero nei casi di impedimento, di astensione o di ricusazione di un componente. La commissione ha sottolineato in particolare l'esigenza di una risposta sollecita, se non immediata, alle richieste di procedimento da parte dei titolari dell'azione disciplinare, escludendosi giacenze, arretrati o situazioni di stallo; e ciò sia nell'interesse dell'incolpato sia – e soprattutto – nell'interesse della credibilità dell'ordine giudiziario così posto in grado di reagire con sollecitudine nei confronti di chi violi i doveri funzionali o extrafunzionali specificamente stabiliti dall'ordinamento. Si è conservato, con qualche modifica, il vigente sistema di elezione dei componenti della disciplina, e si è previsto che essa sia presieduta dal componente laico che abbia riportato il maggior numero di voti, il quale presiede anche il primo collegio. Poiché i due collegi funzionano, per quanto possibile, contemporaneamente, si è demandato al Consiglio superiore la determinazione di criteri oggettivi per l'assegnazione dei procedimenti disciplinari all'uno o all'altro collegio.

Un dibattito più serrato ha avuto ad oggetto il rapporto tra l'esercizio della giurisdizione disciplinare e la partecipazione alle attività di vera e propria gestione della magistratura. Alcuni componenti della commissione hanno prospettato il problema di una eventuale incompatibilità tra le due funzioni, perché chi si sia manifestato per la responsabilità disciplinare sarebbe virtualmente sempre esposto alla possibilità di doversi esprimere nei confronti dello stesso magistrato sulla valutazione di professionalità, o

sulla sua aspirazione ad un incarico direttivo o semidirettivo, su un trasferimento di sede per incompatibilità ambientale; ovviamente tale problema potrebbe anche attenersi alla situazione opposta.

Secondo tale orientamento i membri della disciplina non dovrebbero partecipare a commissioni e a deliberazioni in plenum concernenti quelle materie; viceversa per ogni altra materia di competenza del Consiglio. Questo orientamento - si è fatto notare - non troverebbe ostacoli sistematici e normativi perché la Corte costituzionale, interpretando e valorizzando l'inciso "secondo le norme dell'ordinamento giudiziario" contenuto nell'art. 105 della Costituzione, ha affermato che il Consiglio superiore può organizzare in vario modo la sua attività e distribuire compiti nell'ambito dell'autonomia che quell'inciso ad essa riconosce.

È stata anche prospettata una tesi alternativa secondo cui l'incompatibilità potrebbe riguardare la sola partecipazione alle commissioni competenti per le suddette materie, ma non potrebbe certo riferirsi, per vincolo costituzionale, alla partecipazione al plenum e alle relative deliberazioni su quelle materie, giacché le deliberazioni competono al Consiglio nella sua interezza mentre le limitazioni priverebbero alcuni suoi componenti dall'esercizio di funzioni per le quali sono stati eletti.

Secondo il prevalente orientamento della commissione questi casi possono risolversi ricorrendo agli istituti dell'astensione e della ricsuzione senza trasformare una incompatibilità occasionale, comunque virtuale e riferibile a determinati e circoscritti casi concreti, in una incompatibilità permanente, per di più riferita a settori di particolare rilievo per la funzionalità del Consiglio superiore, il che potrebbe suscitare oggettivi dubbi di costituzionalità. Viceversa l'incompatibilità sussiste quando il componente della sezione disciplinare si sia già, in commissione e nel plenum, espresso sul trasferimento di ufficio secondo l'art. 2, secondo comma, del regio decreto legislativo n. 511 del 1946.

Si è prevista, infine, la modalità di sostituzione di un componente impedito, astenuto o ricsutato, precisandosi che sulla richiesta relativa al componente di un collegio decida l'altro collegio.

4. Strutture ausiliarie del Consiglio. La segreteria.

Secondo il vigente art. 7 della legge 24 marzo 1958, n. 195, il Consiglio dovrebbe disporre di una segreteria composta da due magistrati, uno che la presiede, l'altro che coadiuva il primo e lo sostituisce in caso di impedimento, e da personale della dirigenza, da funzionari della carriera direttiva delle cancellerie e segreterie giudiziarie, da collaboratori di cancelleria, operatori amministrativi, ausiliari.

La commissione, prendendo atto che il Consiglio, fin dalla sua costituzione, si è sempre avvalso dell'opera di un certo numero di magistrati oltre i due indicati dall'art. 7, ha esaminato a fondo la problematica relativa all'interpretazione e alla validità di tale articolo nonché agli aspetti di merito relativi all'utilità e opportunità per l'istituzione consiliare di avvalersi del relativo apporto.

Originariamente l'art. 7 della legge 195 prevedeva che la segreteria del Consiglio superiore fosse costituita da un magistrato di cassazione, con il compito di dirigerla, e da altri undici magistrati con qualifiche analoghe o inferiori. La successiva legge 12 aprile 1990, n. 74, introdusse una particolare innovazione perché prevede la partecipazione di soli due magistrati e di un certo numero di dirigenti di segreteria, di funzionari e ausiliari. L'applicazione della legge n. 74 ebbe vari differimenti, l'ultimo dei quali disposto con il decreto legge n. 361 del 1995, convertito nella legge n. 437 del 1995, che fissava la data di operatività della legge n. 74 a quella corrispondente alla efficacia dell'ultimo dei decreti legislativi previsti dalla legge delega 25 luglio 2005, n. 150, situazione che ha comportato il protrarsi della normativa anteriore.

Ma il decreto legislativo la cui efficacia era prevista come condizione di operatività dell'art. 7 nuova versione, cioè quello previsto dall'art. 2, comma 19, della legge 150 del 2005, non è stato mai emesso nel termine di delega, termine scaduto il 26 ottobre 2010. Poiché l'operatività del nuovo art. 7 era sottoposto alla condizione del completamento della regolamentazione con un testo unico di ordinamento giudiziari, cioè l'ultima delle deleghe previste dal citato art. 2, co. 19, l'intera previsione della legge n. 74 del '90 è risultata del tutto inapplicabile, con sua conseguente abrogazione. Né il legislatore successivo, nonostante il protrarsi nel tempo della disciplina recata dalla originaria formulazione dell'art. 7, è mai intervenuto per recuperare la normativa della legge n. 74: non è intervenuto con il decreto 14 febbraio 2000, n. 37, che si è limitato a fissare

l'organico del personale amministrativo del Consiglio superiore senza specificare la sostituzione dei magistrati, e che – d'altra parte non ha creato un personale di peculiare conoscenze e capacità a supporto di una istituzione di rilevanza costituzionale; né è intervenuto quando, con l'art 5 della legge 30 luglio 2007, n. 111, ha viceversa ampliato l'autonomia del Consiglio in rapporto alle sue esigenze organizzative. Inoltre, che in prosieguo di tempo il legislatore abbia considerato legittima la presenza di magistrati nella segreteria del Consiglio, e nel numero previsto dall'art 7 prima maniera, è confermato dall'art 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, che al comma 71 ha riferito la maggiore durata del fuori ruolo anche a tali magistrati senza toccarne, come avrebbe certamente potuto fare, la consistenza numerica consolidatasi nel corso del tempo.

Quanto ai profili della opportunità e utilità per l'istituzione consiliare di avvalersi del suddetto apporto, secondo la maggioranza della commissione la presenza di magistrati nella segreteria assicura al Consiglio un contributo essenziale al sistema di governo autonomo in quanto essa, per le caratteristiche di competenza tecnica nelle peculiari materie dell'ordinamento giudiziario, contribuisce a rafforzare i profili di autonomia e indipendenza della magistratura. Questo orientamento è rafforzato dalla proposta – che la commissione formula – di stabilire un accesso con modalità concorsuali idonee a valutare capacità e competenze tecniche degli eventuali aspiranti, modalità che il Consiglio stabilirà con proprio regolamento. D'altronde in un contesto normativo che consente il collocamento fuori ruolo di un consistente numero di magistrati presso il Ministero della giustizia, presso la Corte costituzionale o presso altri ministeri ed organismi pubblici persino internazionali, ove manca o quanto meno è attenuata la connessione con le materie dell'amministrazione della giustizia, sembrerebbe veramente singolare che proprio al Consiglio superiore della magistratura sia preclusa la possibilità di fruire di tali contributi.

Non è mancata, nel corso della complessiva valutazione dell'argomento, una opinione contraria che ha prospettato, per un verso, l'interferenza delle correnti associative e la possibilità per il magistrato partecipante alla segreteria di acquisire notorietà e vantaggi ai fini di una sua successiva candidatura al Consiglio; per altro verso, l'esigenza di costituire un funzionariato ad hoc (come quello degli assistenti parlamentari), dotato di specifica ed alta professionalità nel settore

ordinamentale e nell'organizzazione della giustizia, che possa offrire alla compagine consiliare i necessari contributi. Si è osservato tuttavia che tale professionalità allo stato non esiste, che il formarla richiederebbe tempi consistenti e comporterebbe non indifferenti costi finanziari, che viceversa l'ordine giudiziario già dispone di elementi dotati della professionalità richiesta mentre il relativo impiego non comporterebbe costi aggiuntivi; si è pure ribadito che valersi di appartenenti allo stesso ordine giudiziario, ai quali è riconosciuta autonomia e indipendenza, garantisce meglio la funzione e l'attività del Consiglio superiore che quella autonomia e quella indipendenza deve assicurare.

Quanto alle preoccupazioni esposte, che certamente non vanno sottovalutate, costituiscono validi rimedi sia introdurre condizioni e limiti numerici e temporali alla presenza dei magistrati nella segreteria del Consiglio, sia temporanei impedimenti alla legittimazione passiva per chi abbia fatto parte della segreteria, sia altre regole che contrastino efficacemente gli aspetti deteriori di eventuali interferenze dei gruppi associativi.

Queste considerazioni sono alla base della proposta, che la commissione formula, di ripristinare la normativa dettata dall'originario art. 7 della legge 195 del 1958, fissando tuttavia il numero massimo di magistrati addetti alla segreteria (dodici in tutto), prevedendo appropriate valutazioni di professionalità, giacché il magistrato addetto deve avere un'adeguata esperienza nei settori dell'ordinamento giudiziario e dell'organizzazione della giustizia, limitando il periodo di permanenza, dettando regole generali per l'utilizzazione del fuori ruolo, ponendo la segreteria alle dirette dipendenze del comitato di presidenza. C'è da sottolineare, infine, che in altra delle modifiche proposte si è esclusa, per il magistrato che abbia partecipato alla segreteria o all'ufficio studi, la legittimazione all'elettorato passivo per la consiliatura successiva, quale che sia stato il periodo di tale partecipazione, e demandando al Consiglio la regolamentazione di modalità concorsuali per la partecipazione dei magistrati alla segreteria.

5. Segue. L'ufficio studi e documentazione.

Per l'ufficio studi le considerazioni sono analoghe a quelle formulate per la segreteria.

Occorre premettere che, sul piano interpretativo delle norme, la commissione ritiene corretto l'orientamento già seguito dal Consiglio che ha fatto ricorso all'art. 210 dell'ordinamento giudiziario recante la possibilità di conferire ai magistrati, in numero superiore a sei, incarichi speciali come appunto quello presso l'ufficio studi e documentazione; infatti l'art. 7-bis, aggiunto alla legge 195/1958 dalla legge n. 74 del 1990 (secondo cui al detto ufficio si accede mediante pubblico concorso riservato ai funzionari direttivi muniti di laurea in giurisprudenza o scienze politiche o statistiche o economico-statistiche) non è mai entrata in vigore per i motivi esaminati a proposito della segreteria. Ma anche sul piano istituzionale ed organizzativo ricorrono, secondo la commissione, le stesse esigenze già esposte quanto alla segreteria, e ciò giustifica la previsione normativa che si propone con un nuovo art. 7 bis da inserire nella legge 195/1958.

La partecipazione è condizionata al numero di componenti l'ufficio (non superiore a sei unità) e al possesso di un'ampia capacità nei vari settori della ricerca giuridica e dell'approfondimento analitico e sistematico delle norme nazionali e comunitarie; inoltre l'ufficio deve essere affidato alla direzione di uno dei componenti eletti dal Parlamento, scelto dal comitato di presidenza. Comunque è il Consiglio che, con proprio regolamento, fissa le modalità concorsuali per l'accesso dei magistrati all'ufficio studi.

Per ampliare con altre esperienze il contributo culturale che al Consiglio può dare questo ufficio, la commissione propone, con un'apposita modifica dell'art. 7 bis, di arricchire la partecipazione con altre due unità, cioè uno o due docenti universitari scelti dal Consiglio tra cinque professori di materie giuridiche di prima e seconda fascia designati dal consiglio universitario nazionale, ovvero di uno o due avvocati scelti dal Consiglio fra cinque patrocinanti, iscritti da almeno dieci anni nel relativo albo, designati dal consiglio nazionale forense; in altri termini, il Consiglio può integrare l'Ufficio studi e documentazione con due docenti o due avvocati ovvero con un docente e un avvocato, scelti fra le suddette categorie.

6. L'iter della procedura tabellare e le competenze del consiglio direttivo presso la cassazione, dei consigli giudiziari e del Consiglio superiore.

Come è noto il sistema tabellare ha due profili, ciascuno dei quali risponde ad una ben precisa *ratio*: per un verso, il radicamento dell'esercizio della giurisdizione nel giudice naturale, per altro verso l'organizzazione di

ogni ufficio secondo un programma che ne assicuri sia la funzionalità per la migliore resa del servizio di giustizia sia per la cooperazione tra i capi degli uffici.

Dall'esperienza maturata nel corso degli anni si evince purtroppo che le determinazioni tabellari si realizzano in modo quasi sempre intempestivo rispetto alle necessità degli uffici, donde l'esigenza di rendere più agevoli e rapide le relative procedure. Non si vuole certamente ridurre la portata dell'istituto che, per il settore della giudicante, afferma e tutela il principio del giudice naturale; si vuole viceversa individuare modalità improntate ad una diversa dinamica e, nel contempo, concentrare l'attività valutativa presso il consiglio direttivo della corte di Cassazione e i consigli giudiziari, organismi più vicini alle specifiche esigenze territoriali e alle eventuali difficoltà che incontra il servizio giudiziario nel distretto.

Per gli uffici di procura il discorso è parzialmente diverso e sarà sviluppato nel paragrafo successivo.

Nel dibattito in commissione era stata avanzata la proposta di assegnare l'intera attività di valutazione e di determinazione finale al consiglio direttivo della corte di Cassazione e ai consigli giudiziari o in via autonoma, considerando questi organismi come istituzioni decentrate del Consiglio superiore, oppure su delega dello stesso Consiglio; e ciò facendo leva sull'inciso "secondo le norme dell'ordinamento giudiziario" contenuto nell'art. 105 della Costituzione, inciso interpretato come attributivo di una facoltà anche di decentramento dei compiti di governo autonomo. Ma l'analisi sul tema ha posto in luce uno specifico dato normativo che impedisce di esaurire il meccanismo di approvazione delle tabelle presso il consiglio direttivo e presso i consigli giudiziari.

Se le tabelle hanno efficacia, come ogni altra determinazione consiliare, con il decreto del Ministro della giustizia, l'attribuzione per così dire decentrata, sia pure in via di delega, comporterebbe la trasmissione degli atti dal consiglio direttivo e dai consigli giudiziari direttamente al Ministro, così alterandosi quel sistema di interconnessione paritetica fra Consiglio e Ministro della giustizia che è insito nel sistema istituzionale. E questo anche in senso inverso, perché le eventuali osservazioni che sul sistema tabellare il Ministro può fare andrebbero trasmesse direttamente al consiglio direttivo e ai consigli giudiziari.

Sulla base di tali considerazioni è stata prospettata una sostanziale modifica dell'art. 10 bis della legge n. 195 del 1958 nei termini che seguono.

Poiché il Consiglio superiore partecipa all'organizzazione della giustizia, con la suddetta modifica si prevede che esso, in prima battuta, stabilisca principi e criteri generali cui devono ispirarsi l'approntamento delle proposte e le relative valutazioni, ai fini delle determinazioni tabellari; per converso, si è ritenuto di ampliare l'attività valutativa del consiglio direttivo e dei consigli giudiziari, che devono compiere ogni opportuna e necessaria valutazione delle proposte dei capi degli uffici, riscontrare il rispetto dei principi e criteri generali fissati dal Consiglio, risolvere eventuali problemi, anche se sollevati da singoli giudici, apportare le modifiche ritenute necessarie, quindi approvare le proposte e trasmettere gli atti al Consiglio superiore. Tuttavia queste approvazioni non hanno carattere definitivo perché al Consiglio superiore è non soltanto riservata una funzione di riscontro rispetto a quanto da esso stabilito in via generale, ma anche la possibilità di adottare iniziative che ritenga opportune o necessarie; tutto questo il Consiglio deve compiere in tempi brevi, non oltre centoventi giorni, semmai secondo la regola del silenzio-assenso, perché, scaduto questo termine deve comunque trasmettere gli atti al Ministro per l'esecutività dei provvedimenti tabellari. In tal modo si evitano improduttive lungaggini che vanificherebbero la stessa operatività del sistema.

Si è previsto inoltre che le determinazioni tabellari abbiano efficacia per un quadriennio (un anno in più dell'attuale situazione); i capi degli uffici possono proporre modifiche che il consiglio direttivo o, rispettivamente, il consiglio giudiziario valuta e trasmette rapidamente al Consiglio superiore per le determinazioni finali. Ma il capo dell'ufficio, per sopraggiunte ed urgenti esigenze, può apportare con provvedimento motivato singole modifiche immediatamente efficaci da inviarsi al consiglio direttivo o al consiglio giudiziario, che a sua volta provvede alla valutazione e alla tempestiva trasmissione al Consiglio superiore per le determinazioni finali; tali determinazioni debbono essere adottate nel termine di trenta giorni dalla ricezione del provvedimento, scaduto il quale senza alcuna iniziativa del Consiglio l'esecutività del provvedimento diviene definitiva.

Il suesposto indirizzo di riforma incide conseguentemente sui poteri e sulle modalità operative che al riguardo sono assegnate al consiglio direttivo della Cassazione e ai consigli giudiziari; perciò comporta anche la revisione

di quanto prescrivono gli artt. 7 e 15 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, in modo da assicurare sul tema piena coerenza normativa.

Si propone di aggiungere all'art. 10 bis della legge 24 marzo 1958, n. 195, una ulteriore disposizione che attiene anche ai capi della requirente: se il capo dell'ufficio assume l'incarico nel corso del quadriennio di validità delle tabelle, ha il dovere di predisporre, entro sei mesi dall'insediamento, una relazione che rappresenti lo stato dell'ufficio all'atto della presa di possesso. Tale previsione ha il duplice scopo di stimolare il neominato a rendersi dettagliatamente conto dello stato dell'ufficio, così da conoscerlo in tutte le sue articolazioni, e di porre una base sulla quale fondare le variazioni tabellari o del programma organizzativo che eventualmente saranno proposte in prosieguo di tempo; insomma una modalità che serve anche a dare coerenza a successive iniziative di organizzazione del complesso giudiziario per una maggiore efficienza del servizio di giustizia.

7. Il programma organizzativo degli uffici di procura e la cooperazione tra uffici corrispondenti.

Il doppio profilo del sistema tabellare richiamato nel precedente paragrafo è tipico e proprio del settore della giudicante, ove occorre sia tutelare il principio del giudice naturale attraverso l'articolazione degli uffici e la distribuzione dei procedimenti sia la predisposizione di un programma che assicuri la funzionalità del servizio di giustizia.

La situazione è diversa per il settore della requirente dove tipologia di tali uffici e legittimazione funzionale del procuratore della Repubblica impediscono di riferire ai sostituti il principio del giudice naturale. Tuttavia il programma organizzativo, che costituisce una parte rilevante del sistema tabellare, non può non riguardare anche tali uffici che devono pur'essi rispondere a criteri di funzionalità e di efficienza come ogni complesso dell'apparato giudiziario.

Si propone quindi di inserire nella legge n. 195 del 1958 l'art. 10 ter secondo cui il Consiglio superiore determina principi e criteri generale per la formazione del programma organizzativo, principi e criteri ai quali il procuratore generale della Cassazione, i procuratori generali delle corti di appello e i procuratori della Repubblica sono tenuti, secondo l'art. 1, commi 6 e 7, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106. Si propone inoltre di rivedere la previsione di questo articolo specificando la predeterminazione

dei criteri di assegnazione ai procuratori aggiunti e l'indicazione della tipologia di reati per i quali i meccanismi di assegnazione sono di natura automatica; occorre infine prevedere, con un comma 6 bis, analoghi criteri organizzativi per le procure della Repubblica nelle quali siano istituite direzioni distrettuali antimafia.

Alla cosiddetta "presa d'atto" prevista dalla normativa vigente si è ritenuto di dare un contenuto valutativo affinché il programma predisposto riceva una qualche forma di controllo; si propone di conseguenza che i provvedimenti con cui il capo dell'ufficio requirente adotta o modifica il programma siano trasmessi al Consiglio superiore previo parere del consiglio direttivo e rispettivamente dei consigli giudiziari. A sua volta il Consiglio superiore verifica la conformità ai principi e ai criteri generale e ne prende atto; ma può anche formulare osservazioni alle quali il capo dell'ufficio requirente deve dare risposte entro un certo termine. Anche in relazione a tale potere di verifica si è ritenuto di stabilire che se il Consiglio non prende iniziative nel termine di centoventi giorni, cioè non formula osservazioni ma neppure si pronunzia sul programma organizzativo, la presa d'atto si intende comunque adottata.

Secondo la commissione, comportando la redazione dei progetti tabellari e dei programmi organizzativi un impegno che responsabilizza i capi degli uffici, progetti e programmi debbano essere inseriti nei fascicoli personali affinché se ne tenga conto allorché occorre procedere alle valutazioni di professionalità ovvero in occasione di conferma nell'incarico o di conferimento di ulteriore incarico.

Sulla base della constatazione che talvolta i capi degli uffici corrispondenti (cioè giudicanti e requirenti) non coordinano in modo efficace le rispettive organizzazioni operative, si è ritenuto di sottolineare il reciproco dovere di intese e di accordi con possibile intervento del Consiglio superiore.

Le due ultime prescrizioni possono formare oggetto di uno specifico nuovo articolo, cioè del 10 quater da aggiungere nel testo della legge n. 195.

Da notare che anche i capi degli uffici della requirente, i quali assumano l'incarico nel corso di validità del programma organizzativo, hanno il dovere di inviare al Consiglio la relazione sullo stato dell'ufficio come prescrive il quarto comma dell'art. 10 bis nuova formula.

8. Accelerazione di alcune fasi procedurali di competenze dei capi degli uffici, del consiglio direttivo della cassazione e dei consigli giudiziari.

Nell'esaminare l'attività di competenza dei capi degli uffici, del consiglio direttivo e dei consigli giudiziari, la commissione ha preso in esame alcuni aspetti di tali attività che costituiscono fasi di procedimenti la cui conclusione appartiene al Consiglio superiore.

L'esperienza al riguardo evidenzia lungaggini e ritardi per adempimenti che, facendo parte dell'iter procedimentale, finiscono per incidere sulla tempestività dell'atto conclusivo. Perciò la commissione ha ritenuto di fissare dei termini, prevedendo anche misure di indiretto stimolo all'adempimento; si propone quindi di inserire, dopo l'art. 16 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, e sotto la rubrica "Disposizioni finali", l'art. 16 bis recante una strategia della tempistica che per la formazione delle tabelle, la valutazione di professionalità e il conferimento di incarichi, riguarda sia gli adempimenti di competenza dei capi degli uffici sia l'attività del consiglio direttivo e dei consigli giudiziari. Sono previste moderate possibilità di proroga dei termini per i casi di richiesta di chiarimenti o di informazioni.

In questa strategia della tempistica si è tenuto conto, fra l'altro, delle proposte che la commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario, presieduta dal Prof. Vietti, sta mettendo a punto per razionalizzare e semplificare, anche attraverso i mezzi informatici, la redazione e l'acquisizione dei pareri e degli altri elementi valutativi necessari per la definizione dei procedimenti. In questo modo, soprattutto quando pareri ed elementi di valutazione sono positivi, al Consiglio superiore le informazioni e le proposte possono essere date in tempi molto brevi.

Quanto alle misure indirettamente costrittive, possibili per i capi degli uffici e per i relatori delle pratiche degli organi collegiali, si propone che del mancato rispetto dei termini si tenga conto allorché, per i suddetti magistrati, si valuta la professionalità e l'idoneità per il rinnovo di funzioni direttive o per il conseguimento di altro incarico.

9. Modalità e termini per il conferimento di funzioni. Il rientro dal fuori ruolo.

Nell'ambito di questa strategia della tempistica la commissione ha ritenuto di stabilire termini per attività di rilievo quali il conferimento delle funzioni di cui all'art. 10 del decreto legislativo 160, cioè quelle che comportano incarichi direttivi o semidirettivi del settore della giudicante e della requirente sia di merito che di legittimità. Anzi l'innovazione ha un più ampio quadro normativo recato dall'art. 13 bis, da inserirsi nel decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25; infatti con la nuova disposizione si stabilisce che la vacanza di posti comportanti il conferimento delle funzioni di cui all'art. 10 deve essere pubblicata sei mesi prima della cessazione dal servizio da parte del magistrato già titolare dell'incarico o della maturazione del periodo massimo di permanenza nell'esercizio della funzione. Ciò allo scopo di evitare eccessive soluzioni di continuità nella gestione dell'incarico e nell'esercizio della funzione che creano pregiudizievoli vuoti certamente non colmabili con supplenze, applicazioni e altri rimedi provvisori.

L'art. 13 bis, che si propone, stabilisce anche le modalità della pubblicazione mediante posta elettronica e il termine non superiore a trenta giorni, entro il quale l'interessato deve inoltrare domanda al capo dell'ufficio e al presidente del consiglio direttivo o, rispettivamente, del consiglio giudiziario.

La domanda introduce attività di competenza del capo dell'ufficio e degli organi collegiali, attività che hanno carattere propedeutico e strumentale rispetto alla decisione del Consiglio superiore. Sempre per ragioni di tempestività, il capo dell'ufficio deve esprimere il parere entro quindici giorni, il consiglio direttivo e il consiglio giudiziario entro quarantacinque giorni dalla ricezione dell'istanza, e trasmetterlo immediatamente al Consiglio superiore; per coerenza si prevede l'applicazione della misura, indirettamente costringitiva, prevista dall'art.13 bis, sesto comma, nuova versione, del decreto legislativo n. 160.

Nella disciplina che si propone è stabilito, anche per la decisione del Consiglio superiore, un termine, di novanta giorni, prorogabile di altri quarantacinque giorni per la necessità di informazioni o chiarimenti. Ma poiché l'attività di competenza del Consiglio è duplice, in quanto si svolge nella commissione referente e poi nel plenum, la disciplina deve essere necessariamente diversificata. Per prassi il rapporto tra commissione referente e plenum ha un punto di snodo che potremmo chiamare "avviso di prontezza", comunicato dal presidente della commissione al

vicepresidente per la successiva redazione dell'ordine del giorno regolante l'attività dell'assemblea plenaria; ebbene con la disciplina recata dal nuovo art. 13 bis, da inserire nel decreto legislativo 160 del 2006, si propone di invertire questo rapporto nel senso di riconoscere al vice presidente, nell'ambito dei suoi poteri istituzionali e quale organo in costante rapporto con il Presidente del Consiglio superiore, una funzione di stimolo all'osservanza della tempistica concernente l'attività istruttoria. Si vuole, cioè, che per le deliberazioni sui direttivi e semi direttivi il vice presidente, tenendo conto del carico di lavoro della commissione referente, stabilisca i tempi entro i quali le singole proposte debbono essere rese per l'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea. Si prevede così, con uno specifico comma del nuovo art. 13 bis, che in caso di ritardo rispetto ai tempi stabiliti dal vice presidente e di superamento del termine di novanta giorni (ed eventuale, ulteriore proroga), sia lo stesso presidente della commissione a formulare la proposta entro i successivi trenta giorni; se non lo fa, il vicepresidente nomina un altro relatore diverso dai componenti della commissione il quale, nei successivi trenta giorni, formula la proposta sulla base della documentazione disponibile. In questo modo si possono sollecitare e realizzare dinamiche più adeguate allo svolgimento dell'attività consiliare e soprattutto si possono contenere temporeggiamenti da parte delle commissioni in attesa di defatiganti accordi tra gruppi, specie quando si tratta di assegnare incarichi direttivi e semidirettivi. A parte ciò, il meccanismo accelera comunque procedure di rilievo il cui sollecito esito è importante per l'organizzazione e l'espletamento del servizio di giustizia.

Può darsi che le regole stabilite per il Consiglio superiore abbiano, in pratica, un effetto prevalentemente ottativo; ma costituiscono pur sempre disposizioni che, se non rispettate senza giustificato motivo, tolgono alle articolazioni istituzionali la credibilità indispensabile al buon andamento dell'azione amministrativa. Resta ovviamente aperto il problema di eventuali responsabilità risarcitorie per perdita di chances.

Altro punto di rilievo riguarda il rientro nel ruolo organico della magistratura per i magistrati i quali cessino dal fuori ruolo. Esso forma oggetto di una innovazione che si propone di inserire con il comma 1 bis inserito nell'art. 50 del decreto legislativo 150/2006. L'innovazione prevede che chi cessa dal fuori ruolo deve darne immediata comunicazione al Consiglio superiore; il Consiglio, nel termine massimo di un mese, lo ricolloca nel medesimo ufficio ove prestava originariamente servizio. Se in

tale ufficio non ci sono posti vacanti ovvero se con esso sussistono i motivi di incompatibilità previsti dal comma 1 o altri motivi di incompatibilità, il Consiglio, in attesa dello svolgimento della procedura per il trasferimento a domanda o per l'eventuale conferimento di un incarico, dispone, nel termine massimo di un mese e in via temporanea, o l'applicazione presso l'ufficio di origine, anche in soprannumero, se non ricorrono con esso ragioni di incompatibilità, ovvero presso altro ufficio. Con tale previsione si cerca di evitare alcuni sgradevoli episodi di notevoli ritardi frapposti al rientro in ruolo specie nel caso di magistrati che abbiano rivestito incarichi elettorali.

10. Il sistema elettorale relativo ai componenti togati del Consiglio superiore.

Il vigente meccanismo elettorale per la nomina dei magistrati al Consiglio superiore, fondato su un sistema maggioritario senza voto di lista e articolato su tre collegi unici nazionali a base uninominale, si ispirava al dichiarato proposito di contrastare taluni degenerazioni correntizie e di impedire indebite interferenze di gruppi associativi. Ma nei fatti questo scopo non è stato raggiunto, anzi ha creato l'effetto, sicuramente opposto a quello voluto dalla legge 28 marzo 2002 n. 44, di limitare i candidati ad un numero corrispondente o comunque di poco superiore a quello degli eleggibili per intese preventive agevolmente controllate da gruppi associativi. Di qui le numerose e pressoché unanimi critiche e la necessità di rivedere le modalità di elezione, cioè di esaminare e valutare sia i sistemi che nel corso del tempo sono stati utilizzati per l'elezione dei componenti togati, sia quelli comunque sperimentati anche in altri Paesi per istituzioni politiche o amministrative.

In via preliminare è stata presa in considerazione la proposta – già formulata dalla commissione Balbone nel dicembre del '96 – di un rinnovo ogni volta parziale della compagine consiliare nella duplice prospettiva di ridurre i tempi morti che normalmente seguono ad ogni rinnovo e di favorire prassi organizzative consolidate. Ma, a parte che essa dovrebbe riguardare componenti togati e laici e che i tempi e i costi per l'elezione biennale si raddoppierebbero, c'è un ostacolo costituzionale non superabile. Infatti una necessaria norma transitoria regolante per la prima volta il passaggio dall'uno all'altro regime dovrebbe o prorogare di due anni la permanenza della metà dei componenti in carica o ridurre, sempre per metà dei membri, a due anni la partecipazione al Consiglio, in netto contrasto con

l'art. 104 della Costituzione secondo cui i membri elettivi durano in carica quattro anni. Insomma, per risultare compatibile con l'art. 104, della Costituzione il rinnovo parziale sarebbe dovuto andare a regime sin dall'inizio della vita del Consiglio superiore; viceversa, se introdotto come riforma nella continuità della vita del Consiglio, esso risulterebbe in contrasto con la norma costituzionale.

Sul possibile sistema elettorale il dibattito in commissione è stato ampio e variegato, impegnando molte sedute. Al riguardo si è tenuto conto dell'invito formulato dal Ministro, sin dall'insediamento della commissione, di analizzare i sistemi praticabili ma in quanto coerenti con i principi costituzionali relativi all'organo di governo autonomo della magistratura. Sotto questo aspetto la commissione ha espresso un giudizio negativo quanto al meccanismo fondato sul sorteggio tra i magistrati, che negli ultimi tempi ha trovato qualche assertore. Gli argomenti addotti a sostegno sono sostanzialmente due: se si riconosce pari capacità a tutti i magistrati, ognuno è idoneo a svolgere l'attività consiliare, anche se scelto per sorteggio; l'art. 104 della Costituzione riferisce il principio di elettività al solo elettorato attivo, non pure a quello passivo, quindi non si è obbligati a fondarlo sull'elezione.

E' bene sottolineare, quanto al primo argomento, che una cosa è la professionalità giudiziaria, intesa come idoneità all'esercizio della funzione giurisdizionale virtualmente riconosciuta a tutti i magistrati, altra cosa è la capacità di governo e di gestione della magistratura e del servizio di giustizia che è la funzione tipica del Consiglio superiore; cioè una capacità che richiede competenze organizzative e di coordinamento del corpo giudiziario e della macchina operativa, idoneità alla programmazione degli interventi tanto nel quadro dell'ordinamento giudiziario quanto in quello delle oggettive disponibilità, attitudine propositiva e di valutazione del rapporto costi-benefici, capacità di individuare le caratteristiche specifiche per il conferimento di incarichi direttivi, sensibilità nel rapporto con altre istituzioni e in particolare con il Ministro della giustizia; insomma una molteplicità di requisiti non omologabili a quelli tipici del magistrato e la cui identificazione è comunque incompatibile con una scelta del tutto casuale.

Quanto al secondo argomento, una corretta lettura dell'art. 104 suscita innegabili dubbi di costituzionalità su una investitura mediante sorteggio pur se circoscritto ad una prima fase che individui gli eleggibili. Con la formula "gli altri componenti sono eletti tra gli appartenenti alle varie

categorie” di magistrati, la norma riferisce il principio dell’elettività anche all’elettorato passivo, nel senso che ogni appartenente ad una delle categorie può essere eleggibile, tanto più che neppure una preselezione per sorteggio potrebbe impedire il diritto dei non sorteggiati a proporre la propria candidatura.

D’altra parte il Costituente, fissando il principio della elettività dei componenti, ha inteso sia fondare la scelta su base fiduciaria perché, nell’esprimere il voto, l’elettore riconosce idoneità, capacità, valenza istituzionale all’eligendo, il che è incompatibile con una sua individuazione meramente casuale, sia valorizzare la caratteristica essenziale del Consiglio superiore che non è un semplice consiglio di amministrazione; è piuttosto una istituzione di garanzia nonché rappresentativa di idee, di prospettive, di orientamenti su come si effettua il governo della magistratura e su come si organizza il servizio di giustizia, anzi su quale sia il ruolo della magistratura e dello stesso Consiglio superiore. Insomma, anche sotto questo profilo il sorteggio suscita dubbi di costituzionalità. Senza dire che esso risulterebbe quantomeno distonico rispetto al parallelo meccanismo di elezione dei componenti laici.

11. Segue. Le ipotesi prese in esame e l’opzione per un sistema a doppio turno con liste concorrenti nel secondo turno.

Nella diversa prospettiva di rispondenza ai principi costituzionali che caratterizza altri sistemi elettorali, la commissione ha in via pregiudiziale sottolineato l’esigenza che il sistema adottabile risponda ad alcuni requisiti essenziali, e cioè: che si ispiri al principio della parità di genere; che risulti nettamente diverso dal sistema vigente sul quale – come si è detto – le critiche sono state pressoché unanimi; che garantisca la possibilità di scelta tra un’ampia platea di aspiranti ai quali sia dato proporsi come candidati a prescindere dalla designazione di gruppi associativi; che renda riconoscibile e manifesto il progetto di giurisdizione che i candidati intendono presentare. Coerentemente a tale esigenza è sembrato a tutti necessario che la distribuzione dei magistrati da eleggere tenga conto della diversa consistenza numerica di ciascuna categoria, adottando perciò il rapporto “due + quattro + dieci”; che le candidature siano presentabili soltanto nel collegio ove il magistrato esercita l’attività giudiziaria; che l’eventuale molteplicità di collegi debba corrispondere al numero degli eligendi per categorie e debba assicurare contiguità territoriale nonché una tendenziale parità numerica del corpo elettorale in ciascun collegio, col divieto di inserire nel medesimo collegio più di uno dei distretti più numerosi. Infine la

commissione ha condiviso appieno le esigenze di rivedere l'elettorato passivo nel senso di escluderlo, oltre che nelle ipotesi già previste, e cioè per chi abbia fatto parte del Consiglio della cui rielezione si tratta, per i fuori ruolo e per i magistrati sospesi dalle funzioni o che abbiano subito una sanzione superiore all'ammonizione, anche per chi non abbia ancora conseguito la prima valutazione di professionalità, per chi abbia partecipato alla segreteria o all'ufficio studi, quale ne sia stato il periodo di servizio, per chi svolga o abbia svolto nel quadriennio precedente le funzioni di segretario generale della scuola superiore della magistratura o che faccia parte o abbia fatto parte nel quadriennio precedente del consiglio di amministrazione della scuola, nonché per chi al momento della convocazione delle elezioni rivesta o abbia rivestito nel quadriennio precedente cariche amministrative, anche elettive, in amministrazioni pubbliche o enti locali.

La commissione ha poi preso in considerazione i sistemi prospettati come praticabili, riservandosi l'opzione per uno di essi. Si tratta del proporzionale a turno unico con liste concorrenti, del maggioritario a doppio turno, di un sistema ibrido con liste concorrenti ma senza voto di lista, del sistema con collegi nazionali a voto trasferibile e di un sistema articolato su un primo turno con collegi locali senza liste e su un secondo turno per collegi nazionali ma con liste concorrenti.

È certamente necessario analizzare i possibili sistemi elettorali e scegliere quello che garantisca un'ampia platea di candidature, una pluralità di idee e di culture prospettate dai candidati, la piena autonomia sia del corpo elettorale, sia degli eletti chiamati ad esercitare le funzioni consiliari; è necessario perciò circoscrivere eccessive interferenze di gruppi organizzati ed escludere la possibilità di un vincolo di mandato riguardante gli eletti. Pur nella consapevolezza che le formule elettorali non possano di per sé sole evitare distorsioni o forzature nell'organizzazione del consenso ma che molto dipenda dal senso di responsabilità e di autonoma determinazione del corpo elettorale la commissione ha preso in considerazione i meccanismi elettorali più rispondenti agli obiettivi prefissati.

Il proporzionale con liste concorrenti si configura sulla base di un collegio unico nazionale per la quota di legittimità e di una pluralità di collegi territoriali non molto circoscritti. La selezione dei candidati per l'unica tornata elettorale avviene secondo la loro adesione ad un programma fondato sulla cultura della giurisdizione e sulle metodologie di

governo della magistratura, cioè sulle attività e iniziative del Consiglio superiore e sui modi di organizzare il servizio di giustizia. Perciò il sistema prevede il voto di lista e le preferenze; quindi l'elettore riceve tre schede, su ciascuna dà il voto di lista e segna una oppure due preferenze purché di genere diverso, ma può anche dare la seconda preferenza, avvalendosi del *panachage*, a favore di un candidato compreso in altra lista. Lo scrutinio si attua attraverso il quoziente elettorale che determina la quota di eligendi per ciascuna lista e, in questo ambito, il numero di eletti con maggiori preferenze.

Questo sistema non determina di per sé l'ampliamento della platea degli aspiranti, se non richiedendo un numero minimo di candidati per ogni lista; assicura però, attraverso le liste e in misura nettamente maggiore, la riconoscibilità delle idee di giurisdizione rappresentate dai candidati. Nel contempo, prevedendo la pluralità di collegi e la possibilità della seconda preferenza anche con *panachage*, attenua gli inconvenienti del proporzionale puro e garantisce la parità di genere in termini di chance imponendo tale parità nelle candidature e in ordine al risultato nei limiti della necessaria differenziazione della *seconda* preferenza.

Il sistema maggioritario a doppio turno necessario è fondato su candidature autonome e la selezione è affidata al discrimine del primo turno, cioè alla virtuale individuazione di candidati idonei. A differenza dei tradizionali sistemi a doppio turno eventuale, entrambi i turni sono necessari: il primo determina i candidati e il secondo gli eletti. Il sistema si articola su un collegio nazionale per la Cassazione e la relativa Procura generale, due collegi territoriali per magistrati della requirente e cinque collegi territoriali per quelli della giudicante. Per la prima fase si prevedono almeno sei candidature per genere, e se quelle presentate non raggiungono tale numero, si ritengono candidabili in aggiunta i magistrati eletti ed in carica nel consiglio giudiziario di uno dei distretti del collegio. Sempre in questa fase ciascun elettore riceve tre schede: una per il collegio unico nazionale, le altre due per il collegio del settore requirente e per quello del settore giudicante; il voto si esprime con l'indicazione di una coppia di candidati di genere diverso. Sono ammessi a partecipare alla seconda fase i quattro candidati per ciascun genere e per ciascun collegio che abbiano riportato il maggior numero di voti; in tale seconda fase il voto si esprime con l'indicazione per ciascuna categoria di un sol candidato ed eventualmente di un secondo candidato di genere diverso. All'esito

risultano eletti i candidati che abbiano riportato la maggioranza di voti entro il numero di eleggibili per ogni collegio; in caso di parità di voti il seggio va al candidato del genere che ha riportato meno eletti nel collegio.

Questo sistema apre a più ampie disponibilità la platea degli aspiranti in prima battuta e garantisce la parità di genere perché assicura, anche attraverso l'eventuale ricorso ai componenti di consigli giudiziari, la parità nella partecipazione al primo turno e l'espressione di una indicazione per ciascun genere e per ognuna delle tre schede da utilizzare nel secondo turno; inoltre, articolandosi su più collegi territoriali offre – a giudizio di alcuni componenti della commissione – un sufficiente antidoto all'eventuale discutibile supporto di apparati organizzativi rivolto a sostenere una candidatura a livello nazionale. Tuttavia non formalizza né consente alcun riconoscimento delle aggregazioni progettuali all'interno della magistratura.

Nel corso dei lavori è stato considerato anche un sistema misto, con un meccanismo recante tratti fisionomici sia del proporzionale che del maggioritario, nonché un sistema con collegio unico nazionale e a voto trasferibile.

Nell'ipotesi cosiddetta mista si prevedono tre collegi nazionali ciascuno con candidati della categoria di appartenenza inseriti in liste composte ognuna da un numero di candidati eleggibili eguale al numero dei voti assegnati al collegio. Non si prevede il voto di lista ma soltanto quello ai candidati, nel senso che ciascun elettore può esprimere due indicazioni di voto di genere diverso per candidati del settore di legittimità, due per candidati del settore requirente, quattro per candidati del settore di merito, eventualmente con il meccanismo del *panachage*. Risultano eletti i candidati che abbiano riportato la maggioranza dei voti nei limiti del numero di eleggibili in ciascuno dei tre collegi. Tale sistema rende pienamente conoscibile, attraverso le liste, il concetto di giurisdizione nel quale più candidati si riconoscono, ma non premia i candidati per il solo fatto di appartenere ad una lista più votata di altre, legando l'elezione al consenso personalmente conseguito da ciascuno. Garantisce inoltre la parità di genere imponendola nella formazione delle liste e chiedendo all'elettore una pluralità di indicazioni; il meccanismo è articolato in un collegio unico nazionale per ciascuna categoria al fine di portare al Consiglio rappresentanti ampiamente riconosciuti all'interno della magistratura ed evitare l'autoreferenzialità localistica.

Il sistema con voto trasferibile, è stato prospettato da uno dei componenti subentrato soltanto nella fase finale dei lavori; pertanto la commissione non ha avuto la possibilità di compierne un'approfondita analisi. Tale sistema si articola su tre collegi nazionali; ogni elettore riceve tre schede ed esprime il voto per un magistrato di legittimità, per due della requirente e per quattro di merito, indicandone la preferenza secondo l'ordine di scrittura. In sede di scrutinio si individua il quoziente elettorale per ciascun collegio e se un candidato indicato come primo ha conseguito un numero di voti superiore a tale quoziente, si realizza il voto trasferibile in questo modo: dopo aver sottratto il quoziente elettorale dalla somma dei voti da lui conseguiti, si divide il risultato per il numero delle schede nelle quali l'eleggibile è stato indicato per primo e così si determina la frazione di voti da trasferire al magistrato indicato in seconda scrittura, ovvero, se questo non ne ha bisogno, a quello che lo segue in ordine di scrittura. Lo spirito di tale proposta consiste nell'alleggerire l'elettorato dal vincolo del cosiddetto voto utile, rispetto al sistema attuale. Naturalmente ciascun elettore sarebbe comunque libero di scegliere il candidato indicato da una corrente, ma si introduce la facoltà di aggiungere altro candidato così minimizzando il numero di voti non rappresentati. Il sistema andrebbe ulteriormente approfondito anche in ordine alla tutela del principio della parità di genere.

La commissione si è soffermata a lungo su un altro sistema elettorale sia per le caratteristiche di novità che esso presenta, sia perché sembra soddisfare più degli altri le esigenze enunciate nella premessa, e cioè: di favorire la parità di genere, di garantire la possibilità di scelta tra una platea ampia di aspiranti ai quali sia possibile proporsi a prescindere dalla designazione di gruppi associativi consolidati, di rendere riconoscibile il progetto di giurisdizione che le candidature intendono rappresentare. Tale sistema si articola in una prima fase di tipo maggioritario per collegi territoriali e in una seconda fase di tipo proporzionale per collegio nazionale con liste concorrenti. I collegi territoriali sono determinati in rapporto alla consistenza dell'intero corpo elettorale ed a quelle delle singole categorie di magistrati: cioè quattro per la categoria requirente e dieci per quella giudicante mentre il collegio rimane unico per la categoria di legittimità. Alla prima fase possono liberamente partecipare magistrati che si candidino secondo la categoria di appartenenza e nel collegio ove esercitano l'attività giudiziaria, su presentazione di un certo numero di colleghi del medesimo collegio; sempre nella prima fase ciascun elettore riceve tre schede, esprime

il voto per il candidato di ciascuna categoria e può esprimere un secondo voto per un candidato di genere diverso che risulti dalle candidature ammesse. Alla seconda fase è ammesso un numero di candidati pari al quadruplo dei magistrati da eleggere per ogni categoria, i quali abbiano ottenuto il maggior numero di voti calcolato in senso decrescente sino all'anzidetto quadruplo; vale a dire otto per la legittimità, sedici per la requirente e quaranta per la giudicante. Qualora non si sia realizzata la parità di genere tra i candidati selezionati, si aggiungono altri candidati del genere meno rappresentato i quali abbiano conseguito il più elevato numero di voti tra i non ammessi all'esito del primo turno.

Le liste che si presentano nel secondo turno comprendono candidati che hanno superato il primo turno e ne recano un certo numero, possibilmente doppio o multiplo, per favorire la parità di genere. Secondo alcuni componenti della commissione è possibile la partecipazione di una lista monopersonale, non potendosi escludere dalla seconda fase chi abbia superato la prima e che voglia presentarsi con specifiche prospettive programmatiche. Secondo altri componenti la lista deve recare almeno una coppia di candidati sia per riaffermare la parità di genere sia per non scompigliare l'equilibrio delle consistenze numeriche relative agli ammessi al secondo turno, che è un equilibrio di numero pari (otto, sedici, quaranta), sia, ancora, per l'intrinseca natura di un sistema fondato su liste. C'è da sottolineare tuttavia che l'eventualità di una lista monopersonale è abbastanza teorica perché la consistenza numerica dei selezionati non può non favorire aggregazioni pluripersonali per lista.

Sul piano della tecnica elettorale la prima fase realizza un sistema maggioritario che offre un ampio ventaglio di selezionati. La seconda fase, attraverso il voto di lista con la conseguente applicazione del quoziente elettorale e con il voto di preferenza, realizza un sistema proporzionale; si prevede la possibilità di una sola o di una duplice preferenza a favore di candidati della stessa lista o anche a favore di candidato di altra lista purché di genere diverso in entrambi i casi.

Siffatto sistema elettorale ha trovato ampia condivisione da parte dei componenti della commissione per vari motivi.

Prima di tutto è nettamente diverso dal sistema vigente che è stato considerato inidoneo e del tutto impari all'esigenza di eliminare gli aspetti deteriori di certe interferenze di gruppi organizzati e, per altro verso, si

profila come un sistema del tutto nuovo rispetto ai meccanismi già sperimentati nel tempo per l'elezione dei membri togati del Consiglio. Inoltre tutela appieno la parità di genere e lascia ampio spazio a candidature che si propongono liberamente, in modo che in prima battuta possano confrontarsi capacità, idoneità, caratterizzazioni professionali e culturali, personalità ed esperienze anche al di fuori del reticolo di gruppi e di vincoli associativi, con analoga possibilità di valutazione e di scelta per l'elettore; e ciò al fine di consentire la partecipazione alle tornate elettorali e poi, auspicabilmente, alla formazione del Consiglio superiore, delle diverse esperienze ed aree professionali esistenti in magistratura. Recupera in seconda battuta, attraverso le liste, la condivisione di linee ideologiche, culturali e programmatiche concernenti il governo dell'ordine giudiziario in piena autonomia e indipendenza, la necessità di una rigorosa professionalità per riorganizzare il servizio di giustizia in modo adeguato alla domanda dei cittadini, cioè tende a recuperare la parte migliore delle logiche associative. Nel contempo questo sistema ha la possibilità di ridurre notevolmente l'incidenza di vincoli verso gruppi organizzati sia attraverso la legittimazione da un primo turno con candidature spontanee, sia nel secondo turno attraverso *panachage* e *splitting* in sede di votazione finale. Evita, infine, la preoccupazione che un sistema esclusivamente maggioritario dia forza pressoché esclusiva ad un solo gruppo organizzato rendendo impossibile quelle diversità propositive, quel confronto, quella dialettica di variegate esperienze professionali e culturali che, integrandosi con altrettante esperienze della componente non togata, sono indispensabili ai fini di un corretto governo della magistratura.

Senza dubbio le caratteristiche del sistema elettorale hanno una notevole rilevanza; ma hanno altrettanto – e forse maggiore – rilevanza i meccanismi operativi del Consiglio, cioè delle commissioni e del plenum, la tempistica dei procedimenti, la tempestività delle decisioni soprattutto per le procedure di maggior rilievo quali quelle degli incarichi direttivi e semidirettivi di merito e di legittimità, e la stessa materia disciplinare. L'innovazione di tali meccanismi operativi toglie di per sé spazio ed occasione a illegittime invadenze e a malintesi vincoli di mandato.

12. Il sistema elettorale per il consiglio direttivo della Cassazione e dei consigli giudiziari.

La commissione ha rivisto il sistema elettorale del consiglio direttivo della cassazione e dei consigli giudiziari soprattutto al duplice scopo di assicurare la parità di genere e di realizzare alcuni ampliamenti numerici nella composizione dei consigli giudiziari in rapporto all'ampliamento delle competenze e alla tempistica operativa.

Come è noto, i componenti del consiglio direttivo della Cassazione, dei consigli giudiziari e della sezione di questi relativa ai giudici di pace sono eletti secondo un sistema proporzionale per liste concorrenti, un sistema che per tali organismi non ha dato luogo a critiche o problemi e difficoltà. La commissione, sulla base di un orientamento rappresentato con fermezza da tutti i suoi membri, ha ritenuto di rivedere la disciplina secondo il principio della parità di genere, proponendo la modifica degli articoli 4, 4 bis, 12, 12 ter e 12 quater del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, nonché dell'art. 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2008, n. 35, nel senso che le liste debbono sempre, a pena di impresentabilità, rispettare la parità di genere dei candidati; inoltre l'elettore, se esprime due voti di preferenza, non può che darli a candidati di genere diverso, e può anche attribuire una delle due preferenze al candidato presente in altra lista purché di genere diverso. In coerenza con tale orientamento, si è previsto che in caso di parità di preferenze il seggio è assegnato al candidato di genere meno rappresentato tra gli eletti. Insomma, il principio della parità di genere deve inserirsi nell'intera tramatura dei sistemi elettorali, cioè deve applicarsi nella proposizione delle candidature, nelle opzioni di voto e in qualunque altro aspetto dei meccanismi di elezione

Un'altra modifica riguarda la composizione numerica dei consigli giudiziari.

La disciplina vigente contenuta nell'art. 9 del decreto legislativo n. 25 del 2006 rapporta l'entità dei componenti al numero dei magistrati nel distretto, e ciò non soltanto per motivi di rappresentatività ma anche per un'equa distribuzione del carico di lavoro che può derivare dalla platea degli organici. Poiché le proposte formulate hanno ampliato i compiti di questi organi di collaborazione del Consiglio superiore stabilendo, fra l'altro, una più rigorosa dinamica operativa, si è ritenuto necessario rivederne la composizione numerica.

Secondo l'art. 29 del decreto legislativo n. 25 i distretti con un numero di magistrati non superiore a trecentocinquanta hanno un consiglio giudiziario di cui fanno parte cinque magistrati (oltre quelli di diritto); nei distretti con oltre trecentocinquanta magistrati, i componenti togati del consiglio giudiziario sono sei. Ebbene, per i motivi suesposti si propone di considerare tre categorie di distretti, cioè con un numero di trecento magistrati, con un numero da trecentocinquanta a seicento e con un numero superiore a seicento; per la prima categoria il consiglio avrebbe un magistrato in più, per la seconda avrebbe dieci componenti togati e per la terza quindici. Queste composizioni consentono di far fronte all'ampliamento dei compiti e, soprattutto, a quella strategia di tempestività di cui l'organizzazione giudiziaria ha veramente bisogno per la sua credibilità operativa e per una diversa dinamica del servizio di giustizia nel preminente interesse della collettività.

13. La delega al Governo.

Le disposizioni che regolano la composizione del Consiglio e i suoi poteri, la struttura e il funzionamento della sezione disciplinare, i compiti degli organi di collaborazione, il sistema di elezione dei componenti togati del Consiglio superiore, del consiglio direttivo, dei consigli giudiziari e quant'altro riguarda detti istituti sono distribuite in molteplici leggi, decreti legislativi e regolamenti, spesso diacronici e comunque privi di un coordinamento che dia un tessuto uniforme alla disciplina e consenta, tra l'altro, una corretta e agevole lettura. Di qui la necessità di una delega al Governo, affinché, con uno o più decreti legislativi e regolamenti, si possano coordinare le molteplici previsioni normative anche con le altre norme dell'ordinamento giudiziario.

Il richiamo nella delega ai regolamenti si rende necessario perché il coordinamento deve riguardare anche il decreto del Presidente della Repubblica n.916 del 1958, sezioni da I a V, contenente norme di attuazione per l'elezione dei magistrati, e il decreto del Presidente della Repubblica n. 132 del 1990 concernente la definizione delle schede elettorali. È possibile una diversa scelta di intervento realizzata mediante la redazione di nuove e specifiche norme con abrogazione delle preesistenti, in modo da ottenere un testo immediatamente operativo, ma con il limite di legiferare anche su aspetti di natura prevalentemente esecutiva disciplinati con regolamenti.