



EDITORIALE - 8 MARZO 2023

Ordinamento giudiziario: novità, attese e prospettive

di Francesca Biondi

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



Ordinamento giudiziario: novità, attese e prospettive

di Francesca Biondi

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

1. Mentre in passato le questioni di ordinamento giudiziario sono state seguite perlopiù dagli addetti ai lavori, negli ultimi cinque anni è cresciuta l'opinione pubblica attenta a questi temi e, soprattutto, è mutato l'atteggiamento nei confronti della magistratura e delle "sue" riforme.

La ragione risiede nell'emersione, nel 2019, di un quadro «sconcertante e inaccettabile» sui procedimenti di attribuzione degli incarichi direttivi¹. Le parole usate dal Presidente Mattarella², e qui riprese, furono giustificate dalla circostanza che non si è assistito al "noto" prevalere di logiche di appartenenza a discapito del merito nella gestione della carriera dei magistrati (già in sé deprecabile), bensì, addirittura e peggio, alla pre-selezione di magistrati fuori dal Consiglio superiore della magistratura sulla base di vincoli oscuri e personalistici (così già Zanon, Biondi, *Quad cost.* 3/2019). A tali fatti – per la cui gravità qualcuno ha persino evocato lo scioglimento del Csm da parte del Capo dello Stato³ – è stata data ampia risonanza

¹ Il riferimento è alle vicende che hanno coinvolto il dott. Luca Palamara, ex presidente dell'Anm e consigliere del Csm dal 2014 al 2018, accusato di aver concordato con altri componenti del Csm (Luca Spina, Gianluigi Morini, Corrado Cartoni, Antonio Lepre e Paolo Criscuoli) e alcuni esponenti politici (Cosimo Maria Ferri, magistrato in aspettativa per mandato parlamentare, e Luca Lotti, parlamentare ed ex ministro) le nomine a uffici direttivi (tra i quali la Procura di Roma). L'inchiesta e il clamore mediatico che ne è seguito hanno condotto, in breve tempo, alle dimissioni dei componenti del Csm interessati, al collocamento a riposo anticipato dell'allora Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, dott. Fuzio, e all'avvio di procedimenti disciplinari nei confronti del dott. Palamara (conclusosi con la decisione n. 139 del 2020 della Sezione disciplinare, che ne ha disposto la rimozione dall'ordine giudiziario, decisione confermata da Cass., Sezioni unite, sent. n. 22302 del 2022); di Cosimo Maria Ferri (nell'ambito del quale la Sezione disciplinare ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, già dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con ord. n. 208 del 2022, in merito all'utilizzo di intercettazioni telefoniche); e dei membri del Csm sopramenzionati (procedimenti conclusi con sentenze di condanna; avverso tali decisioni gli interessati hanno proposto ricorso in Cassazione, ma l'esame è sospeso proprio in attesa della definizione del conflitto di attribuzione poc'anzi menzionato).

² Le parole citate sono quelle pronunciate dal Presidente della Repubblica nell'intervento alla riunione straordinaria del Csm del 21 giugno 2019.

³ Il Presidente Mattarella, in una nota rilasciata il 29 maggio 2020, pur esprimendo «il grave sconcerto e la riprovazione per quanto emerso» e auspicando «modifiche normative di legge e di regolamenti interni per impedire un costume inaccettabile quale quello che si è manifestato», ha evidenziato che «il Presidente della Repubblica si muove - e deve muoversi - nell'ambito dei compiti e secondo le regole previste dalla Costituzione e dalla legge e non può sciogliere il Consiglio Superiore della Magistratura in base a una propria valutazione discrezionale», ricordando come «Il Csm, a norma della Costituzione, conclude il suo mandato dopo quattro anni dalla sua elezione e può essere sciolto in anticipo soltanto in presenza di una oggettiva impossibilità di funzionamento, condizione che si realizza, in particolare, ove venga meno il numero legale dei suoi componenti».

mediatica (articoli, reportage, interviste di ogni tipo, libri) e ciò ha provocato, come prevedibile, un rilevante calo di fiducia dei cittadini nell'azione della magistratura⁴.

Non si tratta di un dato da sottovalutare, perché, da un lato, è sulla credibilità di una magistratura indipendente e imparziale, capace di garantire l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, di dare tutela ai loro diritti, che si regge il principio di separazione dei poteri, e, dall'altro lato, soltanto una magistratura pienamente legittimata riesce a conservare la sua indipendenza. Ciò che è accaduto e le conseguenze che ne sono derivate pongono, dunque, un problema di diritto costituzionale.

La reazione dei partiti di Governo ai fatti menzionati è stata quella di inserire immediatamente la riforma dell'ordinamento giudiziario nell'agenda politica, ritenendo che non fossero sufficienti gli strumenti "sanzionatori" già previsti dall'ordinamento (trasferimenti d'ufficio, procedimenti disciplinari e penali), ma che quei fatti fossero stati causati, o favoriti, o comunque non impediti, dalle regole vigenti.

Le prime versioni del disegno di legge governativo iniziano infatti a circolare informalmente già nel corso del 2019, quando Ministro della Giustizia è Alfonso Bonafede.

Da tempo, per la verità, si discuteva dell'opportunità di modificare, almeno in parte, l'assetto risultante dalle riforme del biennio 2005/2006⁵, ma è solo da questo momento che l'obiettivo diviene *prioritario* (tanto da essere in seguito anche inserito tra gli impegni assunti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) e, soprattutto, è condiviso *da tutti*. Ricordiamo quanto divisivi siano stati, invece, già all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso e poi nei decenni successivi, i progetti di riforma dell'assetto della magistratura (quali essi fossero): chi proponeva di modificare l'ordinamento giudiziario era subito accusato di voler ridurre l'indipendenza della magistratura. Negli ultimi anni, invece, poiché la crisi di fiducia nella magistratura è stata prodotta da fatti avvenuti al suo interno (e non suscitata dalle prese di posizione di qualche partito), nessuno ha messo in discussione la necessità di cambiare qualcosa. Per la prima volta, ha richiesto delle riforme anche parte della magistratura, almeno quella meno legata all'associazionismo.

Ciò che ha diviso e reso lungo e piuttosto travagliato il processo politico-parlamentare che ha condotto all'approvazione della legge n. 71 del 2022 (*Delega al governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e*

⁴ Secondo il *Rapporto Italia 2021*, stilato dall'*Eurispes*, la fiducia degli italiani nella magistratura nel 2021 era calata al 47.7%; tale tendenza trova conferma in un recente sondaggio Ipsos, pubblicato sull'edizione del 18 febbraio 2022 del *Corriere della Sera*, che certifica una fiducia nella magistratura pari al 32%, in netto calo rispetto al 68% registrato nel 2010.

⁵ Si fa qui riferimento alle Commissioni *Scotti* e *Vietti*, nominate con D.M. 12 agosto 2015 dall'allora Ministro della Giustizia Orlando: la prima, operante presso l'Ufficio di Gabinetto, si occupò di valutare le possibili modifiche in tema di costituzione e funzionamento del Csm, composizione della Sezione disciplinare, sistema tabellare, organizzazione degli uffici di procura, conferimento degli incarichi direttivi, fuori-ruolo; la seconda, insediatasi presso l'Ufficio legislativo del Ministero, si impegnò ad elaborare proposte in tema di accesso alla magistratura, illeciti disciplinari, incompatibilità e valutazioni di professionalità.

disciplinare, di eleggibilità ricollocamento il ruolo dei magistrati e di costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), sono stati l'ampiezza e i contenuti della riforma. Il confronto – come era prevedibile – è stato serrato, poiché un conto è trovare il consenso sulla necessità di riformare, altro è raggiungerlo su che cosa riformare e come. Inoltre, non va dimenticato il contesto politico in cui dapprima il Ministro Bonafede e poi la Ministra Cartabia si sono trovati ad agire: il primo ha iniziato a elaborare il disegno di legge quando il Governo era retto dalla coalizione giallo-verde, ma lo ha presentato dopo che era cambiata la maggioranza (e questo spiega l'abbandono di proposte inizialmente circolate); la seconda ha dovuto trovare un equilibrio tra continuità e discontinuità rispetto a quel disegno di legge, visto che, nel frattempo, la maggioranza di governo era diventata amplissima. Su molti aspetti talvolta non erano neppure chiare le posizioni delle singole forze politiche⁶.

Peraltro, mentre venivano elaborati gli emendamenti da parte degli Uffici legislativi del Ministero della Giustizia, alcuni partiti della maggioranza hanno promosso, o sostenuto, cinque *referendum* abrogativi in materia di ordinamento giudiziario, uno dei quali – come si dirà – ha prodotto degli effetti nonostante non sia stato raggiunto il quorum di partecipazione.

Il disegno di legge è stato comunque, alla fine, approvato nel giugno 2022 (mentre alcune disposizioni, quelle sul potenziamento della Scuola superiore della magistratura e quelle relative al concorso per l'accesso in magistratura, sono state anticipate con decreti-legge⁷).

Prima di iniziare a ragionare del rendimento, attuale o potenziale, delle disposizioni già in vigore, nonché di quelle che (forse) verranno, è utile ricordare che l'ordinamento giudiziario può essere essenzialmente suddiviso in due ambiti: da una parte, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, regolato dalla legge n. 195 del 1958; dall'altra parte, tutte le disposizioni che regolano lo stato giuridico dei magistrati, dal loro ingresso in ruolo sino al collocamento a riposo, e l'organizzazione degli uffici. Queste ultime, non essendo mai stata approvata «la nuova legge sull'ordinamento giudiziario» preannunciata dalla VI disposizione transitoria e finale, si trovano sparse su più atti normativi (r.d. n. 12 del 1941, r.d.lgs. n. 511 del 1946, più decreti legislativi approvati in attuazione della l. n. 150 del 2005, ecc.), rendendo complessa una ricostruzione ordinata delle norme vigenti.

⁶ Questi in sintesi i passaggi salienti: il disegno di legge (AC2681) è stato presentato dal Ministro Bonafede durante il Governo Conte II il 26 settembre 2020, ma già nei mesi precedenti erano circolate notizie (e bozze) che contenevano soluzioni assai diverse tra loro. Il Ministro, già in quella occasione, si confrontò informalmente con alcuni esperti. In seguito, la riforma dell'ordinamento giudiziario entra tra quelle inserite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (v. testo del 27 aprile 2021, pp. 66-67). Poco dopo essere stata nominata, la Ministra Cartabia istituisce una commissione che consegna gli esiti dei suoi lavori il 31 maggio 2021; inizia, da quel momento, un articolato confronto tra tutte le forze politiche, all'esito del quale il Governo presenta i suoi emendamenti al ddl AC 2681.

⁷ Sul potenziamento della Ssm v. art. 17-*bis* del d.l. n. 80 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 113 del 2021; sulla riforma del concorso in magistratura, v. art. 33 del d.l. n. 144 del 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 175 del 2022.

La legge n. 71 del 2022 interviene su entrambi questi ambiti, poiché modifica sia la legge istitutiva del Csm, sia molteplici disposizioni che regolano lo stato giuridico dei magistrati e l'organizzazione degli uffici.

Non solo: il legislatore riesce finalmente anche a regolare compiutamente la possibilità per i magistrati di partecipare alla vita politica (tema, questo, che in parte ricade nell'ordinamento giudiziario, in parte nella legislazione elettorale).

2. Quanto alle modifiche alla legge n. 195 del 1958, si tratta probabilmente della riforma più ampia della legge istitutiva mai approvata.

Il legislatore interviene su rilevanti aspetti attinenti all'organizzazione interna per rendere più funzionale il lavoro delle commissioni e della sezione disciplinare⁸, ma, soprattutto, si propone di rendere il Csm un organo davvero autonomo sia dalla politica dei partiti, sia dall'associazionismo dei magistrati. Prova ne è l'inserimento della disposizione secondo cui «all'interno del Consiglio i componenti svolgono le loro funzioni in piena indipendenza imparzialità» e «i magistrati eletti si distinguono tra loro solo per categoria di appartenenza». Si tratta, com'è evidente, di una norma-principio, ma essa intende ammonire i consiglieri tutti sul significato della loro appartenenza al Csm.

In questa prospettiva, la più rilevante questione che la legge n. 71 del 2022 affronta è la revisione del sistema elettorale della componente togata (artt. 31-36), poiché, se è certamente vero che i giocatori si adattano al gioco, è altrettanto vero che (nonostante le intenzioni) il sistema introdotto nel 2002 aveva reso il sostegno delle correnti ancora più necessario per essere eletti, e, dunque, una rinnovata e complessiva riflessione sul processo di selezione dei consiglieri togati era questione politica ineludibile.

Molteplici erano le proposte sul tavolo. Quelle volte ad introdurre il sorteggio, anche nella versione temperata (prima o dopo l'elezione)⁹, pur avendo incontrato qualche favore, sono state accantonate per

⁸ Si è cercato di rendere il lavoro della sezione disciplinare più *funzionale*, prevedendo che i componenti effettivi siano assegnati solo ad un'altra commissione, e più *imparziale*, stabilendo che chi vi fa parte non possa essere inserito nella prima commissione, nella quarta e nella quinta commissione (rispettivamente chiamate a occuparsi delle incompatibilità, delle valutazioni di professionalità del conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi) e che eventuali sostituzioni siano disposte sulla base di criteri predeterminati (v. artt. 3 e 4 della legge n. 195 del 1958, come modificati dagli artt. 22 e 23 della legge n. 71 del 2022).

⁹ Durante l'elaborazione del ddl AC 2681, sono circolate varie proposte. Una prevedeva il sorteggio "dopo" l'elezione: i magistrati sarebbero stati chiamati a votare in venti collegi e ad esprimere una sola preferenza; i cinque magistrati più votati in ogni collegio avrebbero avuto accesso alla seconda fase, quella del sorteggio; affinché il Consiglio risultasse composto in modo da rispettare le varie componenti, si sarebbe poi dovuto ricorrere ad un complicato meccanismo di correzione del sorteggio stesso. In altra formulazione il sorteggio si sarebbe dovuto svolgere "prima", tra tutta la platea degli eleggibili. Inoltre, alla Camera, il 18 giugno 2019, è stata depositata una proposta di legge (A.C. n. 1919, ad iniziativa dei deputati Colletti, Deiana, Scanu) che prevedeva che il sorteggio si svolgesse "prima" dell'elezione tra tutti i magistrati che avevano manifestato il loro interesse. Il sorteggio avrebbe individuato cinque candidati tra i magistrati che esercitano le funzioni di legittimità, venticinque candidati tra quelli che esercitano funzioni requirenti e cinquanta candidati tra quelli che esercitano le funzioni di merito. Interessante notare che questo meccanismo (sorteggio prima ed elezione poi) voleva

evitare qualsiasi dubbio di conformità rispetto all'art. 104 Cost., che non solo contiene il termine “eletti”, ma delinea un organo di altissimo profilo, presieduto dal Capo dello Stato, a cui devono accedere componenti, togati e non, che godono di ampia legittimazione e fiducia, e non scelti a sorte. Come pure non sono state accolte né le proposte volte a creare collegi maggioritari più piccoli così da avvicinare eletti ed elettori¹⁰, né una soluzione basata sul c.d. voto singolo trasferibile¹¹.

Si è infine deciso che i venti togati siano eletti con un sistema basato su collegi binominali, con un recupero proporzionale per l'attribuzione di cinque seggi riservati ai giudici di merito¹². Gli esiti della prima tornata elettorale non sembrano tuttavia avere prodotto un deciso cambiamento rispetto al passato, visto che diciannove componenti su venti sono riconducibili a correnti tradizionali¹³. Gli accorgimenti introdotti hanno invece consentito di avere almeno un numero maggiore di candidati, di entrambi i generi, ampliando la libertà di scelta degli elettori.

È di interesse notare che – nonostante le riserve avanzate sul metodo del sorteggio – l'attuale sistema elettorale ne prevede comunque il ricorso se in ciascun collegio binominale non si raggiunge il numero minimo di sei candidati o se un genere non è rappresentato in misura almeno pari alla metà dei candidati “effettivi”. Il riferimento al numero di candidati “effettivi” ha, peraltro, obbligato a ricorrere al sorteggio

essere esteso anche alla scelta dei laici. I parlamentari sarebbero chiamati ad eleggere tra quaranta candidati previamente sorteggiati.

¹⁰ La prima versione del disegno di legge di iniziativa governativa AC 2681, depositata nel settembre 2020, prevedeva un sistema elettorale a doppio turno basato su collegi uninominali con previsione della facoltà per l'elettore di votare, nell'ambito del medesimo collegio uninominale, sino a quattro candidati di sesso diverso, diversamente “pesati” secondo l'ordine di indicazione del voto di preferenza sulla scheda ai fini del passaggio al secondo turno, previsto nel caso in cui nessun candidato avesse ottenuto, al primo turno di votazione, almeno il 65% dei voti validamente espressi. Inoltre, si segnalano le due proposte di legge, a prima firma dell'on. Ceccanti, AC 226 e 227, con cui si proponeva di introdurre un sistema uninominale a turno unico. In una delle due proposte si prevedeva il sistema del c.d. “voto alternativo”, consentendo all'elettore di esprimere anche una seconda preferenza.

¹¹ Il riferimento è alla proposta elaborata nel maggio 2021 dalla Commissione di esperti, istituita con d.m. 26 marzo 2021 e presieduta dal Prof. Massimo Luciani. Il sistema elettorale del “voto singolo trasferibile”, avanzato dalla Commissione, si caratterizzava per i seguenti elementi: a) candidature individuali; b) suddivisione dei seggi in cinque collegi (uno per i magistrati di legittimità, uno per la magistratura requirente, tre per la magistratura giudicante); c) obbligo di esprimere (nei collegi diversi da quello relativo alla legittimità) almeno tre preferenze, sino a un massimo corrispondente al totale dei seggi assegnati al collegio, con almeno una preferenza per un candidato di genere diverso da quello degli altri; d) assegnazione dei seggi con il metodo del voto singolo trasferibile. L'obiettivo era quello di valorizzare «fortemente il potere di scelta dell'elettore, eliminando il fenomeno del voto inutile, grazie al trasferimento ad altri candidati delle preferenze espresse dagli elettori di candidati già eletti o giunti ultimi nel confronto elettorale»: cfr. Ministero della Giustizia, Relazione finale della “*Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario*”, p. 14.

¹² In particolare vi sono un collegio binominale per l'elezione di due magistrati di legittimità; due collegi binominali per l'elezione di cinque magistrati che esercitano funzioni di pubblico ministero (in ciascun collegio sono eletti i due candidati più votati, nonché il “miglior terzo” sulla base della percentuale di voti ottenuti sul totale degli aventi diritto al voto) e quattro collegi territoriali binominali maggioritari per l'elezione di otto magistrati che esercitano funzioni di merito. A questi collegi se ne aggiunge un'ulteriore, che copre l'intero territorio nazionale, per l'elezione, con metodo proporzionale, di altri cinque magistrati che esercitano funzioni di merito. A questo riparto partecipano solo i magistrati di merito che, nel candidarsi nei collegi binominali, hanno dichiarato di essere collegati con altri candidati, così da formare una sorta di lista.

¹³ In particolare, sono stati eletti 7 magistrati di Mi, 6 di Area, 4 di Unicost, 1 di Md, 1 di Altra Proposta e 1 *indipendente* (anche se, in realtà, ex componente di MI).



anche in presenza di un numero adeguato di candidati di entrambi i generi¹⁴. In questo modo nell'ampia offerta elettorale vi erano ben 15 candidati sorteggiati. Nessuno di questi, però, ha ricevuto un significativo numero di voti. L'unico candidato sorteggiato che è risultato eletto è un magistrato, già noto, riconducibile al gruppo "Altra proposta", il quale, una volta sorteggiato, si è collegato con i colleghi della "sua" lista ed è poi risultato eletto nel proporzionale. Ovviamente, non è dato sapere che cosa accadrebbe se i candidati fossero tutti sorteggiati, ma, forse, se ne può dedurre che la magistratura è comunque ancora orientata verso colleghi che hanno già mostrato competenze e interesse per l'amministrazione della giustizia.

A obiettivi analoghi risponde anche la revisione dell'art. 30 della l. n. 195 del 1958, che ora prevede che i laici siano scelti «secondo procedure trasparenti di candidatura, da svolgere nel rispetto della parità di genere di cui agli articoli 3 e 52 della Costituzione». A tale prescrizione ha dato attuazione il Presidente della Camera (in qualità di Presidente del Parlamento in seduta comune), d'intesa con il Presidente del Senato, previo confronto in seno alle Conferenze dei presidenti di Gruppo della Camera e del Senato. La delibera presidenziale stabilisce che le candidature possano essere presentate autonomamente oppure, per conto dell'interessato, da un numero minimo di dieci parlamentari appartenenti ad almeno due diversi Gruppi parlamentari.

Pur apprezzando la pronta risposta delle istituzioni nel dare attuazione ad una fonte primaria, che, in modo singolare, impone di procedimentalizzare un'elezione da parte del Parlamento in seduta comune, le regole definite suscitano qualche riserva. Non solo la formale presentazione da parte dei gruppi (pur non resi noti) costituisce, in sé, una contraddizione rispetto all'obiettivo di rendere il laico "slegato" dal o dai partiti di riferimento, ma, soprattutto, l'alternativa tra autocandidatura e presentazione da parte dei gruppi si presta a logiche spartitorie poco chiare, poiché non si può escludere che i partiti preferiscano sollecitare auto-candidature in modo da non scoprire gli accordi che si stanno tessendo. Accordi la cui riservatezza è favorita da un numero elevato di candidati (in questa occasione, ben 287!), tra i quali

¹⁴ Un esempio può aiutare a chiarire come, in concreto, abbia funzionato il sistema elettorale in occasione delle recenti elezioni consiliari del settembre 2022. Se si prende, infatti, il caso dell'elezione dei magistrati con funzioni di merito e, in particolare, il collegio n. 1, si può notare come si fossero inizialmente candidati 10 donne e 4 uomini. Nell'interpretare l'art. 31, comma 4, della legge n. 71 del 2022, che richiede che «ogni genere deve essere rappresentato in misura non inferiore alla metà dei candidati effettivi», si è ritenuto che i candidati "effettivi" fossero 14 (10+4) e che, pertanto, la soglia minima, per assicurare la parità di genere, fosse pari a 7. Si è così proceduto all'estrazione di ben 3 candidati uomini ulteriori, portando il numero dei candidati e candidate complessivi a 17. Ancor più significativo ciò che è avvenuto nel collegio n. 2 per l'elezione dei giudici di merito, in cui erano candidate 5 donne e 8 uomini. A prima vista si poteva ritenere che la parità di genere fosse rispettata, essendo le candidate donne più della metà rispetto a quelli di genere maschile. Considerando, tuttavia, i candidati "effettivi" come la somma di tutti coloro che erano già candidati, ossia 13, la soglia minima è stata fissata a 6,5 e, pertanto, sono state sorteggiate 2 candidate donne, portando il numero dei candidati di genere femminile a 7 (fermo restando il numero di candidati uomini pari a 8) e i candidati complessivi del collegio a 15. Ulteriori dati sono disponibili al seguente link https://www.csm.it/web/csm-internet/attualita/news/-/asset_publisher/YoFflzL3vKc1/content/elezioni-csm-2022.

“nascondere” i più accreditati. Ovviamente, con questo non si auspica un ritorno al passato, ma solo evidenziare che, se si vuole assicurare trasparenza e, soprattutto, innalzare la qualità degli eletti dal Parlamento in seduta comune, forse le procedure andrebbero meglio affinate, ad esempio prevedendo soltanto auto-candidature o candidature presentate da soggetti qualificati esterni al Parlamento e imponendo la pubblicazione dei curricula.

Nel riformare la legge n. 195 del 1958, il legislatore ha poi cercato di intervenire su altri aspetti, forse meno noti, ma che potrebbero avere una portata rilevante.

Anzitutto, è stato previsto che le commissioni siano nominate «in conformità ai criteri di composizione previsti dal regolamento», con l’auspicio che esse non siano composte sulla base degli equilibri interni, bensì di parametri oggettivi e predeterminati. In secondo luogo, sono state riviste le regole per la nomina del Segretario generale e del Vice-segretario generale e per la composizione dell’Ufficio Studi e della Segreteria. Da un lato, è stato esteso il ricorso al concorso come metodo di reclutamento (ancora una volta per ridurre le occasioni di scambio), dall’altro lato, è stato consentito l’accesso anche a funzionari pubblici, universitari e avvocati, con l’auspicio di rendere l’amministrazione del Csm meno autoreferenziale.

Basteranno queste novità per rendere davvero il Csm un organo di garanzia dei magistrati, e non un luogo di potere che rischia di pregiudicare la loro indipendenza interna? Difficile prevederlo. È intanto compito del Csm stesso dare adeguata attuazione alle nuove disposizioni, e ai suoi consiglieri esercitare il mandato in coerenza con i principi costituzionali.

3. Come anticipato, la legge n. 71 del 2022 interviene anche sul secondo ambito di cui si compone l’ordinamento giudiziario, ossia sulla “carriera” dei magistrati (intendendo qui, per carriera, non la progressione verticale che caratterizza le organizzazioni basate su criteri gerarchici, bensì, più genericamente, tutto ciò che riguarda l’assegnazione delle sedi e delle funzioni, la progressione economica e il conferimento di incarichi) e sull’organizzazione degli uffici.

Non è possibile dare conto dei molteplici aspetti su cui il legislatore è intervenuto (per un primo commento si rinvia a Campanelli, Panizza, in *Osservatorio AIC* 1/2023, 129 ss.). Ciò che interessa evidenziare è che la legge n. 71 non rivoluziona l’assetto dalla carriera dei magistrati, come fecero la legge delega n. 150 del 2005 e i relativi decreti legislativi (nn. 20, 24, 25, 26, 35, 62, 106, 109, 160 e 240 del 2006, poi corretti dalla l. n. 111 del 2007), bensì, rimanendo nel solco tracciato da quella precedente riforma, si propone di modificarla e correggerla. L’auspicio è infatti quello di ottenere risultati che già allora il legislatore si propose, ma che non sono stati compiutamente raggiunti, ossia assicurare un corpo giudiziario composto da professionisti del diritto, preparati ed efficienti, e lontani dalla politica dei partiti.

Non si intende con questo sminuire le novità introdotte, ma solo segnalare che sia il Ministro Bonafede, sia la Ministra Cartabia si sono mossi entro le linee allora definite: il passaggio da una sede a un'altra o da una funzione a un'altra, come pure – ovviamente – il conferimento di incarichi direttivi e semi-direttivi *resta* subordinato a un giudizio esclusivamente di merito (senza che rilevi l'anzianità) che deve essere formulato sulla base di dettagliati parametri; al sistema disciplinare *resta* affidato un ruolo preponderante (e forse anche eccessivo) nel sistema di “governo” della magistratura¹⁵; *restano* le ampie competenze preparatorie in capo ai Consigli giudiziari; la formazione *resta* alla Scuola superiore della magistratura; la progressione economica *resta* legata al binomio anzianità/valutazioni di professionalità. Insomma, pur avendo a mente le poco commendevoli vicende già ricordate, non è messo in discussione un sistema che – male interpretato e attuato – ha spesso alimentato il desiderio di fare carriera, anziché indurre a un innalzamento della qualità; né sono state accolte proposte più radicali, che, fermo restando quel sistema, avrebbero forse potuto attenuare maggiormente l'ambizione di alcuni magistrati (come, ad esempio, l'introduzione di un periodo di raffreddamento tra un incarico e un altro o dell'obbligo di terminare l'incarico prima di concorrere per ottenerne un altro). Si è invece scommesso ancora sulle potenzialità del modello esistente, cercando di correggere alcune storture: innovando le procedure e i parametri di valutazione per il conferimento di incarichi direttivi e semi-direttivi e delle funzioni di legittimità, ampliando le fonti di conoscenza per la redazione delle valutazioni di professionalità, responsabilizzando maggiormente i dirigenti e rendendo più restrittivo l'accertamento della sussistenza di cause di incompatibilità.

In questo più ampio contesto, meritano poi di essere menzionate le scelte compiute rispetto a due questioni, su cui l'opinione pubblica si è mostrata particolarmente attenta.

La prima riguarda l'aspirazione a ottenere la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri. Da tempo ci si chiede se l'attuale assetto processuale, che ha reso il pubblico ministero sempre più parte processuale, accentuandone la distinzione rispetto al giudice terzo, richieda anche una riforma a livello ordinamentale, prevedendo una vera e propria separazione delle carriere. Il testo originario del AC 2681 non interveniva profondamente sulla questione, ma si limitava a ridurre a due (anziché quattro) le possibilità di passare da una funzione a un'altra, mantenendo i già stringenti limiti territoriali. Poco prima di presentare gli emendamenti governativi, la Ministra Cartabia, per dare una risposta alla richiesta sottesa al referendum abrogativo in tema di separazione delle funzioni¹⁶, ha reso ancora più residuale la possibilità

¹⁵ Nonostante l'introduzione dell'istituto della riabilitazione, infatti, il sistema disciplinare è caricato di ulteriori illeciti, molti dei quali “funzionali” (v. art. 11 della legge n. 71 del 2022). L'alternativa sarebbe stata quella di responsabilizzare maggiormente Consigli giudiziari e Csm chiamati a dare le valutazioni di professionalità.

¹⁶ Si fa qui riferimento al quesito intitolato *Separazione delle funzioni dei magistrati. Abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati ordinari*, dichiarato ammissibile con sentenza n. 58 del 2022. Qualora fosse stato raggiunto il quorum alle votazioni del



di passare da una funzione a un'altra. Attualmente il cambiamento dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti, e viceversa, può essere effettuato una volta nel corso della carriera entro nove anni dalla prima assegnazione delle funzioni. Trascorso tale periodo, è ancora consentito, per una sola volta, il passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti, purché l'interessato non abbia mai svolto funzioni giudicanti penali, e il passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti civili o del lavoro, in un ufficio giudiziario diviso in sezioni, purché il magistrato non si trovi, neanche in qualità di sostituto, a svolgere funzioni giudicanti penali o miste.

Pertanto, anche se nel dibattito pubblico, e in sede parlamentare, si continuano ad auspicare riforme ordinamentali coerenti con il processo accusatorio e finanche l'introduzione – con revisione costituzionale – di una separazione dei due ordini¹⁷, dobbiamo avere almeno la consapevolezza che già oggi, ad eccezione di casi rarissimi, la scelta iniziale della funzione, giudicante o requirente, rimarrà la medesima per tutta la carriera.

La seconda questione riguarda la disciplina che consente ai magistrati di essere collocati fuori ruolo per lo svolgimento di funzioni extra-giudiziarie. Anche se il legislatore, con la l. n. 190 del 2012, aveva già regolato in parte la materia, nel corso degli anni ci si è accorti della necessità di approvare una disciplina organica e, soprattutto, completa, che, entro un limite massimo di magistrati da collocare fuori-ruolo, stabilisca delle priorità in base all'istituzione "richiedente", affinché i magistrati siano distolti dall'attività giurisdizionale solo ove davvero necessario; che definisca inderogabilmente i periodi massimi di collocamento fuori ruolo per evitare che si costruiscano carriere parallele; che eviti che sia il Csm a integrare discrezionalmente le lacune normative con propri atti o che assuma decisioni poco coerenti caso per caso. A questo dunque mira la delega contenuta all'art. 5 della legge n. 71 del 2022: a ridurre e razionalizzare il collocamento fuori ruolo dei magistrati.

4. Ha invece già trovato invece piena applicazione la nuova disciplina sulla partecipazione dei magistrati alle elezioni. Nonostante i numeri, in concreto, non siano mai stati elevati, la possibilità che un magistrato possa abbandonare temporaneamente la toga schierandosi con un partito, partecipare alle campagne elettorali, esercitare il mandato politico e poi tornare all'esercizio della giurisdizione, ha sempre incontrato, anche dentro la magistratura, forti critiche, per le ricadute che tali comportamenti hanno

12 giugno 2022 e fosse prevalsi i voti a favore dell'abrogazione, i magistrati non avrebbero avuto più alcuna possibilità di passare da una funzione a un'altra.

¹⁷ Cfr. proposte di legge costituzionale C. 23 cost. Enrico Costa, C. 434 cost. Giachetti, C. 806 cost. Calderone e C. 824 cost. Morrone, recanti "Modifiche all'articolo 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura, attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali, con cui si propone di separare le carriere e finanche di creare due Csm, uno per la magistratura giudicante e uno per quella requirente.

sull'apparenza di imparzialità della magistratura. Eppure per anni le Camere non sono state in grado di approvare una disciplina organica¹⁸, nonostante lo stesso Csm due volte, per il tramite del Ministro della Giustizia, avesse chiesto un intervento legislativo (risoluzione 28 aprile 2010 e delibera 21 ottobre 2015) e, nel frattempo, avesse integrato *praeter legem* con circolare la disciplina vigente¹⁹.

A queste richieste rispondono ora le disposizioni contenute agli articoli da 15 a 20 della legge n. 71 del 2022, con cui, appunto, il legislatore regola, per la prima volta in modo esaustivo, l'esercizio dei diritti garantiti dall'art. 51 Cost., ossia la possibilità per i magistrati di candidarsi alle elezioni politiche, europee ed amministrative, e di assumere incarichi politico-amministrativi, nonché il loro rientro (o non rientro) in ruolo dopo l'esperienza politica.

Anche se le nuove norme potrebbero porre qualche problema interpretativo (e forse anche suscitare qualche dubbio di legittimità costituzionale), esse hanno il merito di recare una disciplina esaustiva per ogni tipo di competizione elettorale e per l'assunzione di ogni incarico di governo. Una disciplina assai rigorosa, che avrà certamente l'effetto di contenere la partecipazione dei magistrati alla vita politica (ad esempio, è significativo che alle elezioni politiche del settembre 2022 sia stato candidato un solo magistrato ancora in ruolo, l'on. Ferri).

5. Come emerge da queste brevi note, il quadro delle riforme approvato lo scorso anno è piuttosto articolato ed è difficile offrire ora un bilancio completo. Non solo il loro rendimento dovrà essere misurato a distanza di qualche tempo, ma, soprattutto, molte delle disposizioni ricordate devono ancora trovare attuazione. Alcune, pur già immediatamente precettive, richiedono di essere recepite dal Csm; molte altre – ed è questo l'aspetto che da ultimo va sottolineato – sono disposizioni di delega che devono ancora essere attuate.

Entro giugno 2023 vanno approvati decreti legislativi che impongono al Governo scelte importanti. Se le deleghe dovessero essere lasciate cadere, tante questioni relative alla carriera dei magistrati rimarrebbero

¹⁸ Sin dalla XIII legislatura, Camera e Senato si sono occupati di disegni di legge volti a regolare la materia in esame, che, tuttavia, non sono stati approvati. Nella XVII legislatura sembrava essere stata raggiunta una convergenza sul testo risultante dall'unificazione dei pdl nn. 116, 273, 296, 394 e 546 (*“Disposizioni in materia di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionali e territoriali. Modifiche alla disciplina in materia di astensione e ricusazione dei giudici”*). Il progetto di legge, approvato dal Senato nel 2014, poi con modificazioni dalla Camera nel 2017 e poi ritrasmesso al Senato, si proponeva di dare una disciplina organica all'intera materia, regolando le ipotesi di candidabilità dei magistrati e di assunzione di incarichi di governo e di assessore, il loro status in costanza di mandato e il ricollocamento in ruolo. Il testo non è stato poi approvato in via definitiva.

¹⁹ Si fa qui riferimento alle circolari con cui il Csm ha cercato di regolare il rientro in ruolo dei magistrati al termine dell'aspettativa per avvenuta presentazione della candidatura alle elezioni politiche e ha integrato la disciplina legislativa in ordine al rientro in ruolo dopo il mandato elettivo (v. circolare n. 12046 del 2009 e, in seguito, circolare n. 13778 del 2014, modificata, da ultimo, il 15 giugno 2022). Va da sé che queste fonti andranno adeguate alle disposizioni contenute negli artt. 18-19 e 20 della legge n. 71 del 2022.



irrisolte (ad esempio, la partecipazione degli avvocati e dei professori alle sedute dei Consigli giudiziari in cui vengono redatti i pareri sulle valutazioni di professionalità; le nuove procedure e i criteri per la scelta dei magistrati a cui affidare incarichi direttivi e semi-direttivi e l'introduzione, con fonte primaria, del c.d. fascicolo del magistrato).

Al momento in cui si scrive non si ha notizia della predisposizione di schemi di decreti legislativi e il tempo sta trascorrendo. Sarebbe invece opportuno, vista la difficoltà incontrata nel trovare una sintesi su aspetti particolarmente delicati, che questa riforma (per quanto certamente perfettibile) entrasse in vigore nella sua interezza e fosse poi concesso un tempo congruo per valutarne gli effetti.

Solo tra qualche tempo potremo valutare se le norme da poco approvate siano state sufficienti a dare una risposta efficace ai problemi che affliggono l'ordinamento giudiziario, se sia, invero, necessario ripensare il modello accolto nel 2005, oppure se – come qualcuno sostiene – le fonti primarie non bastino e sia necessario avviare una pacata e serena riflessione sull'opportunità di mettere mano anche al Titolo IV della Costituzione.