

Ordinamento giudiziario

Riforma del Csm. Le proposte della Commissione Luciani

di [Edmondo Bruti Liberati](#)

3 luglio 2021

Riforma del Csm. Le proposte della Commissione Luciani

di Edmondo Bruti Liberati

Sommario: 1. Un rovesciamento di impostazione rispetto alla proposta Bonafede – 2. Progetto organizzativo Procure e tabelle Tribunale, Avvocati in Consiglio Giudiziario – 3. Valutazioni di professionalità e capacità organizzative – 4. Concorso di primo grado, accesso in Cassazione, magistrati fuori ruolo – 5. Magistrati in politica e nelle amministrazioni locali – 6. Sezione disciplinare e commissioni del Csm – 7. Sistema elettorale del Csm: il Voto Singolo Trasferibile.

1. Un rovesciamento di impostazione rispetto alla proposta Bonafede

In attesa del deposito da parte del governo degli emendamenti al Ddl “Bonafede” AC 2681, si propone una impressione a prima lettura su alcune delle principali proposte avanzate dalla Commissione Luciani.

È netto il rovesciamento di impostazione rispetto alla proposta Bonafede che mirava a mutare profondamente il ruolo che la Costituzione attribuisce del Csm nella “amministrazione della giurisdizione” circoscrivendo puntigliosamente, anche con sorteggi e punteggi, la discrezionalità del Consiglio nell’esercizio delle sue attribuzioni. Vi erano addirittura passi delle norme di delegazione che apparivano più analitici delle attuali circolari del Csm. Una serie di disposizioni, talune con un livello di dettaglio quasi da regolamento interno del Csm, avrebbero indotto

rigidità difficili da superare, una volta che fossero insorte nella pratica. La finalità trasparente era quella di circoscrivere, se non eliminare, il rilievo della potestà normativa secondaria del Csm, attuata con le circolari e le disposizioni regolamentari.

Il profilo più rilevante di questo rovesciamento di impostazione operato dalla Commissione Lattanzi si coglie nel pieno riconoscimento dell'autonomia del Csm nel procedere con le cosiddette "Circolari" a dare attuazione ai principi generali fissati con la legge.

La prima ricaduta è nell'abbandono di quelle disposizioni della proposta Bonafede, che miravano ad imbrigliare ogni valutazione discrezionale del Csm nel conferimento degli incarichi direttivi introducendo un sistema di punteggi. Impostazione irrazionale e per di più illusoria perché l'esercizio di discrezionalità veniva trasferito al momento dell'attribuzione di punteggi, con il solo concreto risultato di incrementare il contenzioso davanti ai TAR. La stessa osservanza dell'ordine temporale delle vacanze si prevede ora che possa cedere a fronte di "ragionevoli e giustificate deroghe".

Una scelta radicale è l'abbandono di tutte le disposizioni tese ad introdurre in diversi ambiti ed articolazioni il sistema del sorteggio. Sembrava quasi che vi fosse stata la scelta di gettare *random* nell'articolato la parola magica "sorteggio".

2. Progetto organizzativo Procure e tabelle Tribunale, Avvocati in Consiglio Giudiziario

Proseguiamo nel ripercorrere le più significative innovazioni, seguendo l'ordine dell'articolato del Ddl AC 2681, Delle ragionevoli proposte del Ddl Bonafede, quella dell'allineamento delle procedure per le tabelle degli uffici giudicanti e i progetti organizzativi delle procure viene meglio articolata proprio al fine di un maggiore coordinamento, valorizzando l'intervento del Csm in ordine al progetto organizzative delle Procure..

Sulla questione della partecipazione dell'avvocatura ai lavori dei Consigli giudiziari la Commissione propone la partecipazione "con pieno diritto di parola", ma non il voto. Una soluzione che raccoglie e stabilizza la positiva esperienza del cosiddetto "diritto di tribuna" previsto nei regolamenti interni di diversi Consigli giudiziari, ma di recente inspiegabilmente rimesso in discussione in talune sedi. Escludere la partecipazione con diritto di voto sulle valutazioni di professionalità non è una concessione alla corporazione dei magistrati, ma tiene conto della particolare situazione dell'avvocato che si trovi a dover valutare il magistrato che opera nella sua stessa sede. Già oggi è opportunamente previsto che osservazioni possano essere avanzate dall'Ordine degli Avvocati, in quanto organo collegiale, e vi è semmai da rilevare che

troppo raramente l'avvocatura si è avvalsa di questa facoltà.

3. Valutazioni di professionalità e capacità organizzative

Un'innovazione significativa riguarda il sistema delle valutazioni quadriennali di professionalità. Attualmente sono previsti tre tipi di valutazione: negativo, non positivo e positivo. Si prevede che il giudizio positivo sia ulteriormente articolato in “discreto, buono o ottimo con riferimento alle capacità di organizzazione del proprio lavoro”.

Si stabilisce una graduatoria più dettagliata, che peraltro non esprime un valore in assoluto, ma si riferisce esclusivamente alle capacità organizzative. Viene spesso rilevato che le valutazioni “negative “ e “non positive” raggiungono una percentuale ridottissima. A dispetto dei toni polemici con i quali spesso sono citati questi dati, si deve ricordare che è del tutto fisiologico che i casi di magistrati da “espellere” siano limitati, come risulta anche dalle statistiche di altri paesi europei. Semmai si dovrebbe rendere possibile una maggiore possibilità di ricorrere alla valutazione “non positiva”, la quale, senza l'automatismo della decadenza dall'ordine giudiziario, potrebbe valere come robusto stimolo a correggere insufficienze.

L'idea sottesa alle posizioni liquidatorie dell'attuale sistema di valutazioni sembra essere quella di stabilire tra i magistrati una graduatoria di merito assoluto. A parte la impraticabilità di questa graduatoria, tanto diverse sono le funzioni e le specializzazioni in magistratura, con le impostazioni scandalistiche e demagogiche si dimentica che l'obbiettivo da perseguire non può essere quello di selezionare un gruppetto di magistrati eccellenti, da assegnare magari agli uffici più importanti, ma quello di un livello medio diffuso di adeguata professionalità, sempre in aggiornamento. Con queste cautele sembra di capire che l'obbiettivo dell'emendamento proposto sia quello di arricchire gli elementi di valutazione presenti nel fascicolo personale per l'eventuale futuro conferimento di funzioni direttive o semidirettive.

4. Concorso di primo grado, accesso in Cassazione, magistrati fuori ruolo

Si ribadisce l'abbandono del concorso di secondo grado consentendo la partecipazione al concorso per l'accesso in magistratura subito dopo la laurea. Per la prova scritta del concorso si prevedere che non debba limitarsi alla capacità risolutiva di casi pratici, ma “abbia la prevalente funzione di verificare la capacità teorico-sistematica dei candidati”. Opportuna precisazione, anche se non si ha il coraggio di prospettare una prova che saggi la apertura culturale e la capacità di elaborazione autonoma dei candidati, come previsto in Francia.

Per l'accesso in cassazione si richiedono dieci e non quattordici anni di esercizio di funzioni di merito. Si abbandona la prospettiva del ridimensionamento dell'ufficio del massimario e del ruolo della cassazione e si prevede per l'accesso la seconda e non la terza valutazione di professionalità.

La questione del collocamento fuori ruolo dei magistrati viene affrontata con una prospettiva di ridefinizione dei presupposti e di riduzione del numero complessivo, prevedendo peraltro eccezioni. Per l'accesso a posti fuori ruolo si richiede la terza valutazione di professionalità, la necessità di un periodo di ritorno all'esercizio delle funzioni giurisdizionali per almeno tre anni dopo un periodo di fuori ruolo superiore a cinque anni, la limitazione del periodo massimo di fuori ruolo a dieci anni, salvo deroghe espressamente indicate. Riduzione del numero complessivo, delimitazioni temporali, ma il tutto, opportunamente, "salvo deroghe". Si fa giustizia insomma di demagogiche quanto diffuse, all'esterno e all'interno della stessa magistratura, crociate contro i magistrati fuori ruolo, che in molte situazioni assicurano una competenza professionale non altrimenti reperibile.

5. Magistrati in politica e nelle amministrazioni locali

L'abbandono di prospettive demagogiche ispira anche le proposte in tema di candidature di magistrati a funzioni politiche o amministrative e rientro in ruolo dopo l'incarico. A ridimensionare l'enfasi sulle cosiddette "porte girevoli" nella Relazione della Commissione Luciani si scrive testualmente: "si tratta di materia che ha molto attirato l'attenzione della pubblica opinione, per quanto la relativa casistica sia piuttosto limitata". Ma non mancano apprezzabili proposte di modifica:" Quanto all'accesso dei magistrati alla titolarità di cariche rappresentative o di governo, la scelta è nel senso di proporre una disciplina più rigorosa di quella ivi ipotizzata, ritenendosi che qualsiasi incarico di natura politica sia suscettibile di appannare l'immagine di indipendenza e imparzialità della magistratura. Quanto al ricollocamento in ruolo dei magistrati che abbiano aspirato a conseguire o abbiano conseguito tali cariche, invece, la scelta è stata in favore di un loro ricollocamento nei ruoli della magistratura, ma con decise limitazioni alle funzioni esercitabili"

Peraltro le innovazioni più incisive attengono alle candidature nelle amministrazioni locali. I limiti alla eleggibilità sono riferiti a tutti i comuni e non solo a quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti (basti pensare che vi sono capoluoghi di regione che non raggiungono quella soglia), sono estesi dalla carica di sindaco anche a quella di consigliere comunale, nonché a quelle di assessore e sottosegretario regionale e assessore comunale.

Vi è da augurarsi che questa più rigorosa disciplina, da tempo invano auspicata dalla Associazione Nazionale Magistrati, finalmente entri in vigore. Infatti i casi che maggiormente hanno suscitato fondate critiche sono stati propri quelli delle candidature nelle amministrazioni locali.

6. Sezione disciplinare e commissioni del Csm

Quanto alla composizione della Sezione disciplinare del Csm e delle Commissioni si abbandonano tutte le disposizioni del Ddl Bonafede che prevedevano il ricorso al metodo del sorteggio sottolineando che questo “sembra implicare una sorta di contraddittoria sfiducia nell’efficacia delle misure che si vanno proponendo, dalle quali dovrebbe invece scaturire una forte responsabilizzazione sia dell’intera magistratura che del Consiglio superiore”.

Si conferma la scelta del Ddl Bonafede di aumento del numero dei componenti del Csm a trenta e all’art. 20 si aggiunge un comma 1-bis: “ All’interno del Consiglio i componenti svolgono le loro funzioni in piena indipendenza e imparzialità. magistrati eletti si distinguono tra loro solo per categoria di appartenenza”, ma viene soppressa la disposizione del ddl Bonafede: «All’interno del Consiglio non possono essere costituiti gruppi tra i suoi componenti”.

Nel procedimento di formazione delle commissioni si prevede che la nomina, ogni anno da parte del Presidente della Repubblica, sia preceduta dalla audizione di tutti i consiglieri. La finalità è quella di “assicurare una libera dialettica interna, senza – però – il rischio di una negoziazione incompatibile con le alte funzioni dell’organo”.

Per le incompatibilità previste dei componenti della sezione disciplinare viene mantenuta quella con le “commissioni per le valutazioni di professionalità e in materia di incompatibilità nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e di applicazione dell’articolo 2, secondo comma, del regio decreto 31 maggio 1946, n. 511”;viene invece eliminata la incompatibilità con la commissione incarichi direttivi, ma si aggiunge che i componenti effettivi possono essere assegnati a una sola commissione. Si mantiene l’aumento del numero dei componenti supplenti da quattro a cinque. Si introducono nuove disposizioni in base alle quali la” sostituzione dei componenti della sezione disciplinare, che può essere disposta solo in caso di incompatibilità o impedimento assoluto. Il Presidente della sezione disciplinare predetermina i criteri per l’assegnazione dei procedimenti ai componenti effettivi della sezione e li comunica al Consiglio”.

Viene soppressa la organizzazione della sezione disciplinare su due collegi di tre componenti ciascuna, prevista nel Ddl Bonafede; non vi è alcuna ragione di efficienza poiché la sezione disciplinare non ha un significativo arretrato, mentre si sarebbe introdotto il rischio di divergenze interpretative tra le due sezioni, ultima tra le cose auspicabili in questa materia. Nonostante la, tendenziale, tipizzazione degli illeciti e delle correlative sanzioni, il margine di discrezionalità nell'applicazione di qualunque sistema disciplinare rimane rilevante. Per questa stessa ragione la composizione della sezione disciplinare deve essere sufficientemente ampia per poter rispecchiare le diverse sensibilità presenti tra i componenti, laici e togati del Csm. Le donne e gli uomini, le persone in carne e ossa che compongono di volta in volta il Csm, hanno idee diverse in generale sui problemi di giustizia e in particolare sulla deontologia, nell'ampio margine tra i due estremi del rigorismo eticizzante e del lassismo corporativo.

7. Sistema elettorale del Csm: il Voto Singolo Trasferibile

Ed infine alcune notazioni sul tema del sistema elettorale dei togati per il Csm. Nella Relazione si condivide la ferma convinzione, manifestata dalla Ministra Guardasigilli che “non debba nutrirsi l'illusoria rappresentazione che un intervento sul sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura possa di per sé offrire una definitiva soluzione alle criticità che stanno interessando la magistratura italiana, le quali attingono invero a un sostrato comportamentale e culturale che nessuna legge da sola può essere in grado di sovvertire”.

Si propone una radicale riforma del sistema elettorale abbandonando quella proposta nel ddl Bonafede ritenuta “ non soddisfacente”. Con questo eufemismo viene liquidata una proposta che avrebbe potuto raggiungere in non facile l'obiettivo di superare in irrazionalità il vigente sistema.

Gli obiettivi da perseguire vengono così indicati nella Relazione della Commissione:

- “a) la massima apertura del confronto elettorale, al quale non possono ovviamente rimanere estranee le realtà associative della magistratura, ma che da queste non può essere interamente condizionato, pena il venir meno della ricchezza pluralistica del confronto medesimo;
- b) la promozione della massima possibile qualità delle candidature;
- c) la valorizzazione del potere di scelta dell'elettore;

d) la registrazione di quel pluralismo della magistratura cui fa riferimento il punto 27 della “Appendix to Recommendation CM/Rec(2010)12” del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa del 17 novembre 2010.”

Il sistema proposto è quello del Voto Singolo Trasferibile il quale “consente di produrre, in collegi di ampiezza almeno media (quattro – cinque seggi) dei risultati di tipo tendenzialmente proporzionale e valorizza 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.”

Tra gli elementi più rilevanti sono indicati l’opzione per le candidature individuali in luogo di quelle di lista; la riduzione delle firme necessarie per la presentazione delle candidature allo scopo di aumentarne il numero e la previsione di un’incentivazione alla presentazione di candidature che rispettino il principio della pari opportunità di genere.

Non ritorno sulle problematiche peculiari dei sistemi elettorali del Csm, rinviando a quanto già esposto in un mio intervento in questa Rivista (Quale sistema elettorale per quale Csm, 18 giugno 2020). Il sistema del VST valorizza certamente la libera scelta dell’elettore e, tra le diverse versioni ipotizzabili, quella proposta si segnala per la scelta di collegi piuttosto ampi, contrastando le derive localistiche e la logica dei notabili.

Del tutto inutile, invece, la riduzione del numero di firme necessarie per la presentazione. La esperienza di decenni di applicazione di diversi sistemi elettorali ha mostrato che questo è un “non problema”: chi aspira ad essere eletto oggi deve contare sul consenso di 500/600 elettori e non dovrebbe avere difficoltà a raccogliere in un grande collegio qualche decina di firme a sostegno.

Molto realisticamente, pur rilevando che le candidature sono individuali, si riconosce che al confronto elettorale “non possono ovviamente rimanere estranee le realtà associative della magistratura”. Si tratta di un dato della realtà: finché le “correnti” (anzi le realtà associative della magistratura, come più correttamente si esprime la Relazione) raccolgono consensi tra i magistrati, quale che sia il sistema elettorale, esse interverranno a sostenere i candidati che a quel gruppo fanno riferimento, vi sia o no la formale presentazione di una lista. E’ altrettanto pacifico che un candidato cosiddetto indipendente se vuole avere qualche chance di essere eletto deve fare riferimento ad un bacino di sostegno, una “corrente non corrente”. Non è un caso che un gruppo di magistrati anti-correnti in vista delle ultime elezioni per il Comitato Direttivo Centrale per contrastare il “sistema delle correnti” si sia organizzato in “corrente”.

Il nodo fondamentale è che il sistema elettorale non induca, né consenta agli apparati di vertice dei gruppi di bloccare le indicazioni di voto; ciò che ha indotto l'improvvido sistema vigente e ciò che il VST esclude. Verosimilmente vi saranno liste, ma l'elettore utilizzando i diversi voti, potrà indirizzare il suo sostegno anche a candidati sostenuti da altri gruppi.

Nella Relazione sul punto si conclude con una opportuna avvertenza:

“Nonostante l'esiguo tempo a sua disposizione, la Commissione ha comunque ritenuto di redigere un primo articolato, nel quale ha formalizzato le scelte ora descritte in sintesi. Segnala, nondimeno, che la redazione di una normativa elettorale richiede una disponibilità di tempo adeguata e che comunque è essenziale, anche sulla scorta di proiezioni operate con mezzi informatici, un'attenta verifica di tutti i particolari della disciplina quanto alla loro concreta operatività, verifica cui la Commissione, appunto per difetto di tempo, non ha potuto procedere.”

La Relazione propone una considerazione finale:

“La Commissione, peraltro, non può fare a meno di richiamare l'attenzione su ciò che nessun intervento riformatore può avere successo senza un profondo rinnovamento culturale, del quale devono essere partecipi la politica, i mezzi di informazione, l'opinione pubblica e – soprattutto – la stessa magistratura. Non spetta alla Commissione indicarne la direzione, sebbene essa emerga con chiarezza già dal nitido disegno costituzionale della magistratura e dei suoi rapporti con gli altri poteri dello Stato, che deve costituire l'ineludibile paradigma di riferimento”.
