

COMMISSIONE ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Presidente: Emma Vittorio; Coordinatori: Rocco Maruotti; Ugo Scavuzzo

Componenti

Adilardi Giulio, Ascoli Corrado, Ausiello Umberto, Basilico Marcello, Caputo Giuliano, Carunchio Cristina, Caruso Cristiana, Castiglia Giuliano, Casu Iliaria, Cavalleri Giovanna, Ciaralli Francesco Maria, Clemente Antonio, De Filippo Massimo, Di Paolo Simona, Fusco Andrea, Galli Massimo, Garofalo Giovanni, Genovese Giovanni, Ghionni Crivelli Visconti Marco, Ghironi Andrea Jacopo, Giorgi Maria Silvia, Giovannetti Tommaso, Governatori Silvia, Latorre Stefano, Mangano Caterina, Marro Rossella, Molfese Giuseppe, Mongiardo Rossana, Moretti Ida, Palumbo Donatella, Panasiti Mariolina, Parola Francesca, Perinu Iliaria, Pintori Giuseppe, Poi Giulia, Reale Andrea, Roncarolo Francesca, Rosa Patrizia Filomena, Saltarelli Silvia, Urso Daniela.

RELAZIONE SULLO SVOLGIMENTO DEI LAVORI

1. Gli esiti delle riunioni preliminari

Preliminarmente appare opportuno evidenziare che la Commissione Ordinamento Giudiziario si è riunita in composizione plenaria in data 19 febbraio e in data 1 marzo.

Nel corso delle prima due riunioni, dopo approfondito confronto tra tutti i componenti, svoltosi in modalità telematica, sono stati definiti gli argomenti di studio della Commissione.

Per ogni argomento, quindi, è stata creata una sottocommissione che si occuperà di approfondire la normativa vigente (attenzionando anche le delibere e le circolari del CSM) e il disegno di legge (cd Riforma Bonafede) proponendo modifiche, integrazioni o miglioramenti alla disciplina.

Di seguito le sottocommissioni individuate:

1. L'organizzazione degli Uffici di Procura
2. Il Sistema disciplinare, gli illeciti disciplinari e la riabilitazione
3. Le valutazioni di professionalità
4. La composizione del CSM e il rientro in ruolo dei magistrati componenti.

Nel corso delle riunioni convocate in data 8 marzo si è chiesto ai componenti della Commissione di offrire un primo spunto di riflessione sul tema della riabilitazione, attesa l'attenzione che, attualmente, riveste il tema dei precedenti disciplinari.

Il dibattito all'interno della Commissione ha, tuttavia, fatto emergere ulteriori tematiche alle quali, secondo i componenti, occorre dare priorità nella programmazione dei lavori.

In tema di valutazioni di professionalità, nel corso del dibattito, è emersa la necessità di modificare la disciplina attualmente vigente, con particolare riferimento al giudizio offerto, nel rapporto informativo, dal capo dell'ufficio al magistrato in valutazione e con riferimento al ruolo svolto dal Consiglio Giudiziario.

Alcuni componenti della Commissione hanno evidenziato la necessità di rendere, da un lato, meno farraginoso la procedura, (intento perseguito dal legislatore anche nel disegno di legge cd. Bonafede), dall'altro la necessità di sottrarre ambiti di discrezionalità, nella valutazione, al dirigente dell'ufficio.

Si è, infatti, sottolineato come sia necessario individuare parametri predeterminati entro i quali il Dirigente è tenuto ad esprimere il proprio giudizio sul magistrato in valutazione. Alcuni componenti della Commissione, a tale proposito, hanno sottolineato che il Dirigente, quindi, può esprimersi solo sotto il profilo della idoneità ovvero non idoneità del magistrato in valutazione.

Infine, si dà atto come, secondo alcuni componenti, sia necessario prevedere, per le valutazioni di professionalità, un periodo più ampio di quello attualmente previsto (quattro anni)

All'esito del dibattito, quindi, è emersa la necessità di semplificare il rapporto informativo del capo dell'ufficio, di individuare criteri oggettivi entro i quali esprimere giudizi di valore sul magistrato e di velocizzare la procedura di valutazione.

Preme evidenziare come alcuni componenti della commissione hanno rilevato la necessità di trattare, con sottocommissione costituita ad hoc, le valutazioni di professionalità dei magistrati che ricoprono ruoli semidirettivi ovvero direttivi.

Inoltre, è stato affermato, da parte di alcuni membri della Commissione l'opportunità di istituire una sottocommissione che preveda una riforma legislativa del sistema di designazione dei direttivi/semidirettivi.

Sul punto si sottolinea come occorra coordinarsi con i lavori oggetto della Commissione di studio "Testo Unico Dirigenza" al fine di definire i rispettivi ambiti di competenza.

Sul tema della organizzazione degli uffici di Procura e più in generale, sul tema dell'organizzazione degli Uffici da parte dei magistrati che ricoprono ruoli direttivi o semidirettivi, molti componenti della Commissione hanno evidenziato la centralità di tali tematiche, sottolineando come le stesse dovrebbero essere affrontate alla luce di un cambio

di sensibilità culturale che si è registrato all'interno della magistratura: l'approccio al lavoro da parte del magistrato è diventato maggiormente burocratico , a causa delle modalità con cui i dirigenti organizzano gli uffici stessi.

All'esito del dibattito, è emersa da parte di tutti i componenti l'esigenza di trattare la tematica innanzi esposta nell'ambito della Commissione nella sua composizione plenaria, mentre si è stabilito di elaborare, nell'ambito della sottocommissione dedicata, proposte di modifica sull'attuale disciplina dell'organizzazione delle Procure , al fine di arginare la forte gerarchizzazione prevista dall'attuale disciplina normativa, alla quale viene offerto un contemperamento unicamente dalle circolari del Csm.

Sul tema della riabilitazione, su cui è stato sollecitato il dibattito, alcuni componenti della Commissione si sono soffermati sulla differente natura del procedimento disciplinare a carico dei magistrati (procedimento giurisdizionale) e del procedimento disciplinare a carico dei pubblici impiegati (procedimento amministrativo), come ben evidenziato dalla delibera del Csm del maggio del 2017, sottoposta alla attenzione dei componenti della Commissione.

Tutti i componenti della Commissione, inoltre, ritengono che tale istituto debba riguardare non solo le sanzioni indicate nel disegno di legge cd. Bonafede (censura e ammonimento) ma che, al contrario, l'istituto debba avere un'ampia applicazione e che quindi, possa essere previsto anche per sanzioni più gravi, purché non vi sia stata condanna penale del magistrato.

In particolare, i componenti della Commissione, hanno evidenziato che la riabilitazione potrebbe essere disciplinata secondo un sistema a doppio binario.

L'istituto potrebbe operare in maniera automatica per le sanzioni dell'ammonimento e della censura, quando ricorrano determinati presupposti (sul punto si precisa che molti componenti hanno espresso apprezzamento per la disciplina proposta dal disegno di legge).

Per le sanzioni più gravi, è stato proposto che l'istituto operi trascorso un congruo lasso di tempo dalla sanzione e che si acquisisca un parere dal Consiglio Superiore della Magistratura.

In tema di riabilitazione, si evidenzia peraltro come alcuni componenti della Commissione hanno auspicato l'introduzione della prescrizione della violazione disciplinare, mentre altri componenti hanno proposto una parificazione fra la procedura disciplinare prevista per gli impiegati pubblici e la procedura prevista per i magistrati. Sul punto, la maggioranza dei componenti, invece, ha evidenziato le peculiarità che caratterizzano la professione del magistrato così come declinate nella citata delibera del Consiglio Superiore della Magistratura.

All'esito del dibattito, quindi, è stata accolta positivamente la scelta di introdurre la riabilitazione, riprendendo la proposta già avanzata dalla Commissione per la riforma

dell'ordinamento giudiziario istituita dal ministro Orlando e presieduta dal professor Vietti del 2016.

Si evidenzia, infine, come altri componenti della Commissione hanno evidenziato l'opportunità di prevedere tempi più ristretti per l'operatività dell'istituto, rispetto a quelli previsti dall'attuale disegno di legge, mutuando gli stessi dalla disciplina prevista per i pubblici impiegati.

2. Gli esiti del dibattito all'interno delle Sottocommissioni

2.1 Le valutazioni di professionalità

In data 12 aprile 2021 si è, quindi riunita la Sottocommissione "Valutazioni di professionalità" coordinata da Ugo Scavuzzo.

Nell'ambito delle Sottocommissione sono state affrontate tre ampie tematiche: Valutazione di professionalità e diritto di tribuna; prospettiva di riforma sulla procedura di valutazione; valutazioni di professionalità e precedente disciplinare.

2.1.1 Valutazione di professionalità e diritto di tribuna

Preliminarmente si precisa che l'art. 3 (che detta i principi e criteri direttivi per la razionalizzazione del funzionamento dei consigli giudiziari, con riferimento alla necessità di assicurare semplificazione, trasparenza e rigore nelle valutazioni di professionalità) al comma 1, lettera a), delega al Governo un intervento sulla disciplina dei consigli giudiziari e del consiglio direttivo della Corte di Cassazione, con la precipua finalità di consentire ai membri laici – avvocati e professori universitari – di «partecipare alle discussioni e assistere alle deliberazioni» relative alla formulazione dei pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati.

La proposta di riforma, secondo quanto emerso nel corso del dibattito fra i componenti, prende le mosse da un sentimento di manifesta sfiducia da parte del proponente nella capacità dei consigli giudiziari e del consiglio direttivo della Suprema di Corte di valutare, a legislazione vigente in composizione ristretta ovvero senza la partecipazione dei componenti non magistrati, nel contesto di una discussione ed in funzione di una deliberazione collegiale, la professionalità dei magistrati.

Si è evidenziato come unica ripercussione positiva ravvisabile nella modifica normativa in questione riguarderebbe la possibilità di superare alcune differenze create a causa di alcune prassi locali adottate dai singoli Consigli giudiziari sul territorio nazionale.

Alcuni di essi, infatti, attraverso apposite previsioni del Regolamento, hanno introdotto la possibilità di partecipazione dei membri laici anche alle materie che sarebbero oggetto di "seduta ristretta", consentendo loro il diritto presenza in qualità di spettatore muto ovvero, addirittura in certi ambiti, di interlocuzione in sede di discussione, chiedendo e fornendo

indicazioni non vincolanti. Certamente una riforma della disciplina attuale di cui al D.Lgs. 25/2006 avrebbe il sicuro vantaggio di porre fine a tale particolarismo locale, a macchia di leopardo.

D'altro canto, al di là di questi vantaggi, non si rinvengono ulteriori ragioni normative idonee a giustificare e a dare fondamento a tale ampliamento partecipativo.

A ciò va soggiunto che sfugge la ratio della previsione; **il rafforzamento del ruolo degli avvocati e dei professori universitari in seno ai consigli e, per l'effetto, il coinvolgimento nella discussione (ma non anche nel processo deliberativo) di costoro e più in generale della componente non togata dei consigli su citati, non persegue alcun obiettivo (almeno dichiarato) di efficienza del sistema giudiziario.**

Si osserva, poi, che il tema di consentire l'accesso dei membri laici alle decisioni dei Consigli giudiziari era già stato affrontato in sede di Assemblea Costituente, pervenendo a soluzione contraria all'accesso.

I colleghi componenti della sottocommissione, impegnati nel dibattito, hanno poi sottolineato che il sistema prevede una procedura per il conseguimento della valutazione di professionalità molto complessa ed articolata appesantita da plurimi ed eterogenei momenti di valutazione (gli stessi sui quali la proposta di riforma intende intervenire con separata previsione di delega al Governo) peraltro già arricchiti da contributi importanti, sebbene eventuali, dell'Avvocatura.

L'art. 11, comma 4, lettera f), del decreto legislativo n. 160 del 2006, prevede, infatti, che, alla scadenza del periodo di valutazione, il consiglio giudiziario debba acquisire e valutare, tra l'altro, *«le segnalazioni pervenute dal consiglio dell'ordine degli avvocati, sempre che si riferiscano a fatti specifici incidenti sulla professionalità, con particolare riguardo alle situazioni eventuali concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica»*; contributi già da soli utili a lumeggiare la professionalità del magistrato in valutazione.

I componenti della Sottocommissione hanno, quindi, sostenuto che la modifica dei procedimenti di valutazione di professionalità del magistrato, **con il riconoscimento in seno ai Consigli di un ruolo attivo dell'Avvocatura, se realizzata, rischia evidentemente di provocare un gravissimo vulnus all'indipendenza interna ed esterna della magistratura, un valore costituzionalmente tipizzato ed una garanzia per il cittadino.**

Inoltre, secondo quanto emerso all'esito del dibattito, assume un rilievo ancor più decisivo il fatto che non v'è, nel sistema attuale e vigente, analoga forma di partecipazione della magistratura nei momenti di valutazione della professionalità degli avvocati e degli effetti che l'istituzionalizzazione del diritto di tribuna della componente non togata dei consigli può provocare sul fronte del condizionamento anche indiretto del singolo magistrato nell'esercizio quotidiano della giurisdizione.

2.1.2 La prospettiva di riforma della procedura di valutazione

La riforma Bonafede rimette al Governo la semplificazione della procedura di valutazione di professionalità con esito positivo, prevedendo: che la relazione del magistrato sul lavoro svolto e su quanto altro egli ritenga utile, ivi compresa la copia di atti e provvedimenti che il magistrato ritiene di sottoporre ad esame (ex art. 11, comma 4, lettera b), d.lgs. n. 160 del 2006), contenga esclusivamente i dati conoscitivi sull'attività giudiziaria svolta dal magistrato, indispensabili alla valutazione di professionalità, e che sia redatta secondo le modalità e i criteri definiti dal CSM; che il rapporto redatto dal capo dell'ufficio giudiziario possa limitarsi all'espressione di un giudizio positivo - con riferimento ai requisiti di indipendenza, imparzialità ed equilibrio ed ai parametri della capacità, laboriosità, diligenza e impegno - di conferma della relazione del magistrato, senza bisogno di ulteriori motivazioni; che il parere del consiglio giudiziario possa essere sinteticamente motivato quando adesivo rispetto alle conclusioni positive del rapporto del capo dell'ufficio giudiziario; che il CSM possa esprimere il proprio giudizio positivo sulla valutazione di professionalità - dopo aver preso in considerazione tutti gli elementi imposti dalla normativa vigente - con provvedimento motivato per relationem, richiamando il parere del consiglio giudiziario.

In sostanza, come chiarisce la relazione illustrativa, il disegno di legge intende evitare *«la sostanziale ripetitività e ridondanza di contenuti»* che caratterizza i documenti redatti dal magistrato interessato alla verifica, dal capo dell'ufficio giudiziario, dal consiglio giudiziario e infine dal CSM, quando in sostanza tutti convergono sulla valutazione positiva del magistrato.

Pur condividendosi l'anzidetta ratio della proposta di riforma e le esigenze di semplificazione del procedimento volto alla periodica valutazione di professionalità dei magistrati, con specifico riguardo al rapporto del capo dell'Ufficio, i componenti della Sottocommissione hanno evidenziato che **appare troppo riduttivo un rinvio per relationem al contenuto dell'autorelazione proprio in forza del ruolo e della vicinanza del capo dell'Ufficio al magistrato interessato ed al lavoro da questi svolto che impone l'esigenza di evitare un "livellamento" delle esperienze professionali, basato su quanto ciascun giudice decida autonomamente di rendere ostensibile.**

Ciò soprattutto ove si abbia riguardo alla rilevanza assunta dal procedimento in esame non solo ai fini del superamento delle valutazioni di professionalità ma anche ai fini del conferimento di incarichi concernenti la direzione dell'ufficio o specifici altri settori di interesse.

Sarebbe opportuno, piuttosto, consentire al capo dell'Ufficio una sintetica motivazione (al pari di quanto previsto per il Consiglio giudiziario) quanto meno in ordine ai parametri della laboriosità, diligenza e impegno che, pur nell'ambito di elevate capacità, sicura autonomia, indipendenza di giudizio, senso dell'equilibrio che accomunano la gran parte dei magistrati, effettivamente appaiono scriminanti per gli Uffici Giudiziari

ai fini della formulazione e del soddisfacimento delle performances richieste, oggetto di periodica programmazione e verifica.

La successiva verifica del consiglio giudiziario consente, peraltro, un controllo esterno e obiettivo rispetto ai soggetti più direttamente coinvolti nelle dinamiche interne all'ufficio, fugando il rischio di prese di posizione strumentali.

Altri componenti della Sottocommissione hanno, invece, valutato positivamente la finalità di fornire al capo dell'Ufficio solo elementi fattuali, quali esperienze professionali svolte nel quadriennio, dati statistici e loro illustrazione in rapporto agli affari trattati e all'attività degli altri colleghi necessari per conoscere nei dettagli l'attività del magistrato, eventuali incarichi di collaborazione nella gestione dell'ufficio

È stato anche proposto di prevedere una relazione anche da parte di chi ricopre incarichi semi-direttivi, maggiormente a contatto con l'attività quotidiana dei singoli magistrati, in particolare nelle sedi di grandi dimensioni.

Quanto al funzionamento del Consiglio Giudiziario, alcuni componenti della Sottocommissione hanno sostenuto che la previsione di un diritto di tribuna (sia pure esteso alla discussione sulla valutazione della professionalità), potrebbe essere accettabile nell'ottica di una collaborazione con il Foro e di una totale trasparenza delle decisioni , manifestando maggiori perplessità in ordine all'utilizzo di pareri di organi esterni quali il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, tenuto conto dei principi di autonomia ed indipendenza della magistratura, atteso che le modifiche proposte incidono in modo significativo sulle fonti di conoscenza del Consiglio Giudiziario con riguardo alla possibilità di acquisire le eventuali segnalazioni del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

2.3 Il ruolo del CSM e l'interferenza del procedimento disciplinare

Quanto alla possibilità per il CSM di effettuare la propria valutazione mediante una motivazione per relationem (cfr. art. 3, lett. c), punto 4) del disegno di legge, secondo cui *"il Consiglio superiore della magistratura, quando, esaminati il rapporto del capo dell'ufficio, la relazione del magistrato, le statistiche comparate e i provvedimenti estratti a campione o spontaneamente prodotti dall'interessato, ritenga di recepire il parere del consiglio giudiziario contenente la valutazione positiva, esprime il giudizio di cui all'articolo 11, comma 15, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, con provvedimento che richiama il suddetto parere, senza un'ulteriore motivazione"*, tale previsione risulta perfettamente in linea con l'obiettivo (assolutamente condivisibile, secondo i componenti della Sottocommissione) di operare una semplificazione delle procedure di valutazione, evitando inutili e defatiganti duplicazioni di giudizio in tutti – e solo – i casi in cui la valutazione di professionalità debba essere positiva

Con particolare riferimento al giudizio negativo, poi, alcuni componenti della Sottocommissione hanno proposto una modifica alla disciplina vigente la quale prevede che tale giudizio comporti non solo la perdita del diritto all'aumento periodico di stipendio per un biennio (c. 12), ma anche che il magistrato che è oggetto di detta negativa valutazione sia, tra l'altro, sottoposto a nuova valutazione di professionalità dopo un biennio (c. 11). Il

successivo c. 13 prevede che “se il Consiglio superiore della magistratura, previa audizione del magistrato, esprime un secondo giudizio negativo, il magistrato stesso è dispensato dal servizio”.

A tale specifico proposito, quindi, è stato osservato che **la disciplina vigente risulti particolarmente rigida nella parte in cui prevede quale unico possibile esito della doppia valutazione negativa quello della decadenza del magistrato: sul punto, appare auspicabile un intervento normativo che offra al CSM la possibilità di calibrare le conseguenze della valutazione negativa alle caratteristiche del caso concreto.**

Sul punto dei rapporti tra valutazione di professionalità e giudizi disciplinari, il disegno di legge delega si limita a prevedere che *“i fatti accertati in sede di giudizio disciplinare siano oggetto di valutazione ai fini del conseguimento della successiva valutazione di professionalità”* (cfr. art. 3, lett. c), punto 5).

La previsione de quo appare, a parere dei componenti della Sottocommissione, appare alquanto generica, lasciando di fatto al Governo un ampio margine di discrezionalità in fase di attuazione della delega.

In linea generale, può osservarsi come appaia condivisibile la previsione secondo cui un fatto che sia già stato oggetto di giudizio disciplinare debba essere preso in considerazione nell’ambito della valutazione di professionalità

La previsione secondo cui *“i fatti accertati in sede di giudizio disciplinare devono essere “oggetto di valutazione ai fini del conseguimento della successiva valutazione di professionalità”* non sembra tradursi, dunque, in una spinta verso la duplicazione del giudizio disciplinare, e tantomeno sembra produrre vincoli di sorta sull’esito della valutazione di professionalità. Tale previsione appare, invece, condivisibilmente volta a segnalare la necessità che la procedura di verifica della professionalità del magistrato non prescindano da un elemento che deve considerarsi accertato in via definitiva, ferma restando la possibilità che detto elemento – intangibile nella sua accertata materialità e insuscettibile di rivalutazione in ordine alla sussistenza del fatto – possa essere oggetto di una diversa valutazione nell’ambito del (più ampio) giudizio di professionalità.

A tale proposito deve semmai segnalarsi come attualmente non sia previsto, a livello di normativa primaria, alcun meccanismo volto a creare ipotesi di pregiudizialità tra i due procedimenti, nel senso che non sono previsti obblighi di sospensione della procedura di valutazione in pendenza di un procedimento disciplinare (e tantomeno il contrario).

Sul punto ci si limita a ricordare che, allo stato, i casi di interferenza trovano, come noto, la loro disciplina nella normativa secondaria, e in particolare nella Circolare del CSM sulle valutazioni di professionalità, laddove è prevista la sospensione (discrezionale, salvo l’ipotesi della sospensione dalle funzioni) della procedura di valutazione di professionalità nel corso della pendenza del procedimento disciplinare.

Sul punto si è osservato anche come i tempi “fisiologici” della valutazione di professionalità, soprattutto nei casi in cui essa richieda approfondimenti istruttori da parte

del Consiglio superiore (audizione dell'interessato, ecc.), possano condurre inevitabilmente a chiudere il relativo procedimento molti mesi dopo il quadriennio oggetto di valutazione, di talché, ad esempio, il giudizio eventualmente "non positivo" viene espresso dopo che l'anno successivo è già decorso.

È stato, quindi, proposto di superare, almeno in parte, tali criticità potrebbe essere quella di considerare, ai fini della valutazione prevista dalla legge dopo una valutazione "non positiva", o "negativa", il periodo successivo alla conoscenza da parte dell'interessato dell'esito di detta valutazione.

2.2 L'organizzazione degli uffici di Procura

In data 14 aprile si è riunita la Sottocommissione "L'organizzazione degli uffici di Procura", coordinata da Rocco Maruotti.

I componenti della Sottocommissione sulla organizzazione degli uffici di Procura hanno concentrato la loro attenzione in particolare sul disegno di legge A.C. 2681, il quale, con riferimento all'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, all'art. 2 comma 2 detta principi e criteri direttivi per *"garantire un contenuto minimo nella formazione del progetto organizzativo dell'ufficio del pubblico ministero"*, a cui si riferiscono nella specifico le lettere da a) a d) della stessa norma. In particolare, in base alla lettera a), è prevista l'attribuzione al Consiglio Superiore della Magistratura del compito di stabilire "i principi generali per la formazione del progetto organizzativo" della Procura della Repubblica, di cui all'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo n. 106 del 2006. In altri termini, con i decreti legislativi di attuazione della delega, il Governo verrebbe delegato a fornire una base legislativa per la normativa secondaria della quale il CSM si è peraltro già dotato con la "Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura" deliberata il 16.11.2017 e modificata il 18.6.2018. Su questo punto la sottocommissione si è espressa in termini positivi evidenziando l'importanza di una previsione normativa che attribuisca espressamente al Consiglio Superiore della Magistratura il compito di stabilire "i principi generali per la formazione del progetto organizzativo" della Procura della Repubblica, ciò in quanto, a giudizio della sottocommissione, questa previsione rafforzerebbe la funzione di orientamento svolta dal CSM in questo delicato ambito, nell'ottica di favorire l'omogeneità dei modelli gestionali e la definizione di uno statuto minimo di organizzazione degli uffici di Procura, nonché di limitare la discrezionalità organizzativa del Procuratore della Repubblica, temperando così l'accentuato carattere gerarchico dell'organizzazione delle Procure, così come delineato dal decreto legislativo n. 106 del 2006.

La lettera b) dell'articolo 2, comma 2 del disegno di legge, individua, invece, il contenuto minimo che il progetto organizzativo degli uffici di Procura dovrebbe avere, prescrivendo che esso sviluppi almeno 10 specifici punti.

A ben considerare e sulla base del confronto del testo di questa norma del disegno di legge con quanto già attualmente previsto dalla Circolare del CSM del 2017, ne deriva che, rispetto alla disciplina vigente, il disegno di legge, lungi dall'introdurre elementi innovativi, prescrive che il progetto espliciti "in ogni caso" i criteri di priorità nella trattazione degli affari, l'individuazione del Vicario del Procuratore e i criteri cui devono attenersi i Procuratori Aggiunti, così rendendo "necessari" contenuti che attualmente la Circolare del CSM qualifica come "eventuali".

Su questo punto la sottocommissione, all'esito di un ampio dibattito, si è espressa in termini sostanzialmente negativi, evidenziando che, sebbene la maggior parte dei progetti organizzativi già contiene questi elementi (per quanto attualmente previsti solo come eventuali dall'art. 7 comma 5 della Circolare del CSM del 2017), tuttavia prevedere come necessaria la previsione dei criteri di priorità nella trattazione degli affari, l'individuazione del Vicario e l'indicazione dei criteri cui devono attenersi i Procuratori Aggiunti, rischia di introdurre, soprattutto con riferimento agli uffici di medio-piccole dimensioni, elementi di rigidità che potrebbero avere come riflesso quello di un'accentuazione del carattere gerarchico dell'organizzazione delle Procure. Per cui si auspica che questi tre elementi, in ossequio alla diversa dimensione degli uffici di Procura presenti su tutto il territorio nazionale, mantengano natura di contenuto "eventuale" e non "necessario" del progetto organizzativo, non vedendosi, in particolare, alcuna necessità della previsione di un Vicario del Procuratore, laddove le funzioni vicarie, soprattutto nei numerosi uffici di piccole dimensioni (quelli cioè in cui non è presente la figura dell'Aggiunto), potrebbero ben essere svolte dal collega con maggiore anzianità di servizio presente in ufficio ovvero dal collega impegnato nel "turno", senza la necessità di istituire un incarico ad hoc, che potrebbe risolversi nella creazione di una inutile "medaglietta".

Con riferimento, invece, alla previsione contenuta nella lettera c) dell'articolo 2, comma 2 del disegno di legge, in base alla quale il progetto organizzativo dovrebbe avere una periodicità non inferiore a 4 anni, in luogo degli attuali 3, mantenendosi la possibilità per il capo dell'ufficio di confermare, con provvedimento motivato, il progetto organizzativo previgente, la sottocommissione ha espresso parere sostanzialmente positivo, ritenendo che l'allungamento di un ulteriore anno della validità del progetto organizzativo, se da un lato assicura maggiore continuità al modello organizzativo scelto dal Procuratore della Repubblica e alleggerisce quest'ultimo per un periodo più lungo dall'onere della sua redazione, dall'altro non rappresenta una limitazione all'autonomia organizzativa del magistrato che dovesse assumere le funzioni di Procuratore della Repubblica nel corso del quadriennio di validità del progetto organizzativo, in quanto l'attuale art. 7 comma 1 della Circolare sulle Procure del 2017 prevede che in tale evenienza il nuovo Procuratore debba redigere entro 6 mesi il nuovo progetto organizzativo.

Infine, per quanto riguarda la lettera d) dell'articolo 2, comma 2 del disegno di legge, che prevede che la procedura di formazione e approvazione del progetto organizzativo, e di ogni sua modifica, dovrà essere analoga a quella prevista per l'approvazione delle tabelle organizzative degli uffici giudicanti (v. art. 7-bis dell'ordinamento giudiziario) e che la

capacità del Procuratore della Repubblica di implementare (la norma recita “dare piena e compiuta attuazione a”) quanto progettato dovrà essere oggetto di valutazione in sede di procedura per il conferimento delle ulteriori funzioni direttive, con particolare riferimento alla valutazione delle “pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e di coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti” (art. 12, commi 10 e 11, d.lgs. n. 160 del 2006), la sottocommissione ha espresso un parere articolato.

Infatti, da un lato giudica con favore la scelta di uniformare la procedura di approvazione del progetto organizzativo delle Procure a quella prevista per l’approvazione delle tabelle organizzative degli uffici giudicanti, ritenendo che la previsione di un’approvazione da parte del Consiglio Superiore della Magistratura previo parere favorevole del Consiglio Giudiziario, in luogo dell’attuale mera trasmissione del documento al CSM e della “presa d’atto” da parte di quest’ultimo, rappresenti un passo avanti sul piano della tutela e del rispetto dei principi e delle regole a cui la formulazione dei progetti organizzativi deve rispondere e assicura maggiore uniformità tra i vari uffici di Procura; dall’altro esprime perplessità circa l’introduzione di un sistema semplificato di approvazione, che se da un lato non sembra creare particolari problemi con riguardo alle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti, dall’altro rischia, nella maggior parte dei casi, ossia tutte le volte in cui il Consiglio Giudiziario esprime un parere favorevole all’unanimità, di sottrarre i progetti organizzativi delle Procure all’esame e alla conseguente valutazione del CSM, il cui ruolo di organo di autogoverno centrale assicura maggiore uniformità di giudizio e conseguente maggiore omogeneità su tutto il territorio nazionale dei modelli gestionali delle Procure.

Si ritiene pertanto che sotto questo specifico profilo si dovrebbe tenere conto della specificità degli uffici di Procura e dell’importanza di un controllo effettivo del CSM sui modelli organizzativi di tali uffici.

2.3 Il sistema disciplinare, gli illeciti disciplinari e la riabilitazione

In data 12 aprile si è riunita la sottocommissione Il sistema disciplinare, gli illeciti disciplinari e la riabilitazione coordinata da Emma Vittorio

La Sottocommissione si è preoccupata di analizzare le norme contenute nel Capo 1 del Disegno di legge presentato dall’ex Ministro della Giustizia Bonafede in data 28 settembre 2020: *“Delega al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e per adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare nonché disposizioni in materia ordinamentale organizzativo e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura”*.

In particolare, è stata oggetto di dibattito nell’ambito della sottocommissione il testo dell’art. 9.

Art. 9. (Modifiche al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, in materia di illeciti disciplinari)

1. Al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all’articolo 2, comma 1:

1) dopo la lettera q) è inserita la seguente: «q-bis) l'omessa collaborazione del magistrato nell'attuazione delle misure di cui all'articolo 37, comma 5-bis, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché la reiterazione, all'esito dell'adozione di tali misure, delle condotte che le hanno imposte, se attribuibili al magistrato; »;

2) dopo la lettera ee) sono inserite le seguenti: « ee-bis) l'omessa adozione da parte del capo dell'ufficio delle iniziative di cui all'articolo 37, commi 5-bis e 5-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; ee-ter) l'omissione, da parte del capo dell'ufficio o del presidente di una sezione, della comunicazione, rispettivamente, al consiglio giudiziario e al consiglio direttivo della Corte di cassazione o al capo dell'ufficio, delle condotte del magistrato dell'ufficio che non collabori nell'attuazione delle misure di cui all'articolo 37, comma 5-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; »;

b) all'articolo 12: 1) al comma 1, dopo la lettera g) è inserita la seguente: «g-bis) i comportamenti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera q-bis);»; 2) al comma 3 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonché per la reiterata violazione dei doveri di cui all'articolo 37, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111»;»;

Al fine di comprendere il disposto di detta norma, appare opportuno sottolineare che la stessa fa riferimento all'articolo 37, comma 5-bis e comma 5 ter e 5 quater del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ossia alla proposta di modifica del predetto articolo, contenuta nell'art. 11 del medesimo disegno di legge cd. Bonafede.

Art. 11. (Modifiche all'articolo 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) 1.

All'articolo 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1: 1) all'alinea, la parola: « sentiti, » è sostituita dalle seguenti: « , sentiti, per il settore penale, il procuratore della Repubblica presso il tribunale e, in ogni caso, » e dopo la parola: « civili, » è inserita la seguente: « penali, »; 2) dopo la lettera b) è aggiunta la seguente: « b-bis) i criteri di priorità per il settore penale, nel rispetto delle disposizioni di legge e sulla base delle direttive elaborate dal Consiglio superiore della magistratura »;

b) dopo il comma 5 sono inseriti i seguenti:

«5-bis. Il capo dell'ufficio, al verificarsi di gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati dell'ufficio, deve accertarne le cause e adottare ogni iniziativa idonea a consentirne l'eliminazione, con la predisposizione di piani mirati di smaltimento, anche prevedendo, ove necessario, la sospensione totale o parziale delle assegnazioni e la redistribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro. La concreta funzionalità del piano è sottoposta a verifica ogni tre mesi. Il piano mirato di smaltimento, anche quando non comporta modifiche tabellari, nonché la documentazione relativa all'esito delle verifiche

periodiche sono trasmessi al consiglio giudiziario o, nel caso riguardi magistrati in servizio presso la Corte di cassazione, al relativo Consiglio direttivo, i quali possono indicare interventi diversi da quelli adottati.

5-ter. Il capo dell'ufficio, al verificarsi di un aumento delle pendenze dell'ufficio o di una sezione in misura superiore al 10 per cento rispetto all'anno precedente, deve accertarne le cause e adottare ogni intervento idoneo a consentire l'eliminazione delle eventuali carenze organizzative. La concreta funzionalità degli interventi è sotto-posta a verifica ogni sei mesi. Gli interventi adottati, anche quando non comportano modifiche tabellari, nonché la documentazione relativa alle verifiche periodiche sono trasmessi al consiglio giudiziario o, nel caso riguardino sezioni della Corte di cassazione, al relativo Consiglio direttivo, i quali possono indicare interventi o soluzioni organizzative diversi da quelli adottati.

5-quater. Il presidente di sezione segnala immediatamente al capo dell'ufficio: a) la presenza di gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati della sezione, indicandone le cause e trasmettendo la segnalazione al magistrato interessato, il quale deve parimenti indicarne le cause; b) il verificarsi di un serio aumento delle pendenze della sezione, indicandone le cause e trasmettendo la segnalazione a tutti i magistrati della sezione, i quali possono parimenti indicarne le cause».

Per quanto concerne, quindi, la disciplina innanzi riportata, le posizioni espresse all'interno della Sottocommissione sono state unanimi: **tutti i componenti della Commissione si sono espressi criticamente sulla norma indicata, sostenendo che non appare condivisibile un incremento delle ipotesi disciplinari.**

In particolare, è stato affermato che la norma ha un approccio punitivo, in quanto attribuisce le inefficienze del sistema ad uno scarso impegno dei magistrati nel contenere i tempi del procedimento, mentre nella realtà degli uffici giudiziari i ritardi sono spesso dovuti a deficit organizzativi ovvero alla carenza di personale.

L'introduzione di tale norma, quindi, potrebbe produrre effetti negativi sulla qualità e sulla tutela effettiva dei diritti, svilendo il ruolo del magistrato e il lavoro dallo stesso compiuto: il magistrato, infatti, è un soggetto che esercita la funzione giurisdizionale e non può essere considerato come componente di una amministrazione nelle quale gli obiettivi sono valutati in termini unicamente temporali e numerici.

Si tratta, inoltre, di una previsione che enfatizza ulteriormente la gerarchizzazione degli uffici atteso che, la norma attribuisce l'obbligo di comunicare, rispettivamente, al consiglio giudiziario e al consiglio direttivo della Corte di cassazione o al capo dell'ufficio, le condotte del magistrato dell'ufficio che non collabori nell'attuazione delle misure, in tal modo, quindi, attribuendo ulteriori poteri ai direttivi e ai semidirettivi.

In altri termini, un approccio punitivo, che sanzioni in via disciplinare il mancato rispetto di termini processuali, non è la soluzione ai tempi della giustizia; al contrario, sarebbe opportuno, invece, apportare modifiche che garantiscano la qualità ed efficienza della giurisdizione e, quindi, modifiche alle piante organiche e alla organizzazione degli uffici.

Inoltre, la norma appare come una ripetizione dell'illecito disciplinare contemplato dall'art. 1 comma 1 lettera q) del Decreto Legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, il quale prevede, tra gli illeciti disciplinari, commessi nell'esercizio della funzione : *"il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni; si presume non grave, salvo che non sia diversamente dimostrato, il ritardo che non eccede il triplo dei termini previsti dalla legge per il compimento dell'atto"*.

Con la differenza, tuttavia, che nel disegno Bonafede non è previsto che, ai fini dell'illecito in esame, si possa effettuare una valutazione discrezionale, considerando quegli elementi di solito valutati, prima di ritenere configurato l'illecito del ritardo (quali, ad esempio, il carico di lavoro dell'ufficio; l'assegnazione di eventuali procedimenti o processi di particolare rilevanza e rilievo; gli arretrati cagionati dall'emergenza sanitaria).

Si tratta, in sostanza, di una ipotesi di illecito disciplinare particolarmente punitiva e che potrebbe avere rilevanti conseguenze sul singolo magistrato: basti pensare che in passato la Corte dei Conti poteva richiedere gli atti del procedimento disciplinare qualora, a causa del ritardo del magistrato, il cittadino avesse dato avvio alla azione di equa riparazione per il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito per l'irragionevole durata di un processo. **È stato, altresì evidenziato, come non appaia condivisibile neppure l'introduzione dell'illecito disciplinare previsto per i capi degli uffici, in caso di omessa adozione delle iniziative volte ad eliminare ritardi e pendenze.**

Si tratta, infatti, di elementi che, allo stato, sono già valutati in sede di conferma dell'incarico direttivo o semidirettivo.

Alcuni componenti della Commissione hanno poi evidenziato come la norma violi il principio di tassatività e di tipizzazione degli illeciti disciplinari; sebbene, si è obiettato sul punto che tutti gli illeciti disciplinari previsti dalla normativa vigente si caratterizzano per un difetto di tipizzazione.

Infine, sul tema in esame, si evidenzia come alcuni componenti della Sottocommissione hanno sostenuto che, sebbene non sia condivisibile l'introduzione di una ulteriore ipotesi disciplinare, sarebbe necessario comunque prevedere uno strumento che obblighi i magistrati ad attivarsi per adempiere ai piani di rientro e di smaltimento elaborati dai capi degli uffici: si pensi, ad esempio, ai magistrati che hanno conseguito la settima valutazione, i quali potrebbero non subire alcune conseguenze per eventuali ritardi.

Sul punto, si è affermato che potrebbe, quindi, essere introdotto un sistema, per tali magistrati, di verifica biennale sul lavoro svolto.

Da ultimo, si segnala che al termine dei lavori, è stato nuovamente affrontato il tema della riabilitazione, in quanto un componente della sottocommissione ha evidenziato come tale istituto generalmente è previsto, al fine di eliminare gli ulteriori effetti che discendano dalla sanzione disciplinare; tuttavia, per i disciplinari a carico dei magistrati non sono previsti dalla legge effetti ulteriori e diversi da quelli della sanzione stessa.

Sarebbe, quindi, opportuno che fosse esplicitamente previsto che la riabilitazione incida su tutti gli effetti che discendono dalla sanzione, anche quelli di fatto,

ossia non espressamente previsti. Basti pensare che, nella realtà, il precedente disciplinare incide sul conferimento degli incarichi.

Quanto poi alla possibilità di estendere l'istituto anche alle sanzioni più gravi, si è affermato che occorre distinguere illecito per illecito e prevedere che la riabilitazione, per i comportamenti più gravi, operi solo nel caso in cui sia trascorso un ampio lasso di tempo

2.4 La composizione del CSM e il rientro in ruolo dei magistrati componenti

In data 19 aprile si è riunita la Sottocommissione La composizione del CSM e il rientro in ruolo dei magistrati componenti, coordinata da Emma Vittorio.

La Sottocommissione si è preoccupata di analizzare le norme contenute nel Capo 1 del Disegno di legge presentato dall'ex Ministro della Giustizia Bonafede in data 28 settembre 2020: *“Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare nonché disposizioni in materia ordinamentale organizzativo e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura”*.

In particolare, è stata oggetto di dibattito nell'ambito della sottocommissione il testo dell'art. 37.

Art. 37. (Modifiche in materia di ricollocamento in ruolo dei magistrati componenti del Consiglio superiore della magistratura)

1. Al secondo comma dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Prima che siano trascorsi quattro anni dal giorno in cui ha cessato di far parte del Consiglio superiore della magistratura, il magistrato non può proporre domanda per un ufficio direttivo o semidirettivo, fatto salvo il caso in cui l'incarico direttivo o semidirettivo sia stato ricoperto in precedenza. Prima che siano trascorsi due anni dal giorno in cui ha cessato di far parte del Consiglio superiore della magistratura, il magistrato non può essere collocato fuori del ruolo organico per lo svolgimento di funzioni diverse da quelle giudiziarie ordinarie. Le disposizioni del presente comma non si applicano quando il collocamento fuori del ruolo organico è disposto per consentire lo svolgimento di funzioni elettive».

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai magistrati eletti al Consiglio superiore della magistratura dopo la data di entrata in vigore della presente legge.

Il dibattito, inoltre, si è svolto anche alla luce delle linee programmatiche elaborate dall'attuale Ministro della Giustizia nell'ambito delle quali, infatti, il Ministro ha affermato che al nuovo sistema elettorale, potrebbe affiancarsi anche l'ipotesi del rinnovo parziale del Consiglio Superiore della Magistratura, come già avviene per altri organi costituzionali.

In particolare, nelle linee programmatiche diramate precisa: *ogni due anni potrebbero essere rinnovati la metà dei laici e la metà dei togati*.

Secondo quanto affermato dal Ministro, tale previsione potrebbe rilevarsi utile al fine di assicurare una maggiore continuità della istituzione, di non disperdere le competenze acquisite dei consiglieri in carica e di scoraggiare logiche spartitorie.

Con riferimento, quindi, alla predetta proposta, i componenti della Sottocommissione hanno affermato di non condividere la soluzione prospettata.

In primo luogo, infatti, si è affermato, come del resto già paventato dallo stesso Ministro, nelle linee programmatiche, che tale previsione non potrebbe essere introdotta da una legge ordinaria, atteso che l'art. 104 Cost, ultimo comma recita: " I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili", per cui è necessario comprendere se la norma si riferisca ai componenti considerati singolarmente ovvero all'organo considerato nel suo complesso.

I componenti della sottocommissione hanno anche evidenziato che, prima di garantire la non dispersione delle competenze acquisite, è necessario assicurare che tali esperienze siano effettivamente acquisite atteso che il periodo di due anni non è stato ritenuto sufficiente: l'esperienza consiliare, infatti, richiede l'acquisizione di esperienze peculiari che in soli due anni non potrebbero mai essere acquisite.

I colleghi della sottocommissione, inoltre, ritengono che tale previsione non consentirebbe il consolidamento dei rapporti fra tutti componenti del CSM, necessario anche per acquisire un metodo di lavoro condiviso.

È stato, altresì, sottolineato come, diversamente da quanto affermato dal Ministro, non esistono organi costituzionali, simili per funzioni e prerogative al CSM, per i quali sia prevista una durata biennale del mandato.

Infine, si è dibattuto a lungo sulla ratio della proposta, che, se accolta, non impedirebbe comunque eventuali logiche spartitorie, ma avrebbe quale unico effetto quello di compromettere le interazioni fra i vari gruppi che compongono il CSM e il lavoro delle Commissioni.

Per quanto concerne invece, la disciplina contenuta nel disegno di legge Bonafede, le soluzioni proposte all'interno della Sottocommissione non sono state unanimi.

Al fine di comprendere, tutte le posizioni emerse nel corso del dibattito, appare opportuno ripercorrere, seppur brevemente, la disciplina dettata in passato dal legislatore sul ricollocamento in ruolo dei magistrati componenti del Consiglio Superiore della Magistratura.

Il rientro in ruolo dei magistrati componenti elettivi del Csm, sino alla fine del 2017, era, infatti, disciplinato dall'art. 30, comma 2, del DPR 16 settembre 1958 n. 916.

La disciplina originaria neppure prevedeva espressamente che i magistrati consiglieri del CSM fossero collocati fuori ruolo; soltanto l'art. 8 della legge 3 gennaio 1981 n. 1, ha introdotto tale soluzione.

L'art. 13 della legge 44 del 28 marzo 2002 ha poi modificato l'art. 30, comma 2, del DPR 16 settembre 1958 n. 916 prevedendo che «*Prima che siano trascorsi due anni dal giorno in cui ha cessato di far parte del Consiglio superiore della magistratura, il magistrato non può essere nominato ad un ufficio direttivo o semidirettivo diverso da quello eventualmente ricoperto prima dell'elezione o nuovamente collocato fuori del ruolo organico per lo svolgimento di funzioni diverse da quelle giudiziarie ordinarie. La predetta disposizione tuttavia non si applica quando il collocamento fuori del ruolo organico è disposto per consentire lo svolgimento di funzioni elettive*» .

In altri termini, nell'ambito della riforma del 2002 avente ad oggetto il sistema elettorale del Csm e la previsione di una riduzione del numero dei relativi componenti, è stato introdotto il limite biennale alla nomina, del componente ricollocato in ruolo, ad un ufficio direttivo o semidirettivo o ad una nuova collocazione fuori dal ruolo organico della magistratura.

Nel 2014 in sede di conversione del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), è stato introdotto il comma 1-bis dell'art. 2 concernente gli incarichi direttivi ai magistrati, che così recitava: «Al terzo periodo del secondo comma dell'articolo 30 del DPR 16 settembre 1958, n. 916, e successive modificazioni, le parole: *“Prima che siano trascorsi due anni”* sono sostituite dalle seguenti: *“Prima che sia trascorso un anno”*».

Di conseguenza, il limite biennale era stato ridotto ad un anno.

Infine l'art. 1, comma 469, della legge 205 del 27 dicembre 2017 ha previsto che: *«Al secondo comma dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, il terzo e quarto periodo sono soppressi»*.

A fronte, quindi, della circostanza che attualmente non è previsto più alcun limite temporale, i componenti della sottocommissione hanno affermato (tutti concordemente) che è quanto mai auspicabile la reintroduzione del divieto per gli ex consiglieri uscenti prevista dall' art. 37 del disegno di legge Bonafede e sopra riportata.

Quanto, tuttavia, alla circostanza che la nuova previsione legislativa “sdoppia” il limite per i consiglieri uscenti: quadriennale per la nomina ad un ufficio direttivo o semidirettivo e biennale per una nuova collocazione fuori dal ruolo organico della magistratura, diverse sono state le posizioni espresse nel corso del dibattito

Tutti i componenti della sottocommissione hanno affermato che non sia necessaria alcuna distinzione fra la nomina ad un ufficio direttivo o semidirettivo e la nuova collocazione fuori dal ruolo organico della magistratura, per cui, indipendentemente dal tempo proposto come congruo, hanno sostenuto che la disciplina deve essere identica.

Quanto invece, al lasso di tempo proposto dalla norma, la maggioranza dei componenti ha evidenziato come il periodo di quattro anni sia un tempo irragionevole, quasi dal carattere punitivo; per cui una soluzione più equilibrata sarebbe quella di prevedere due anni, anche in considerazione della circostanza che la previsione avrebbe rilevanti riflessi sulla fascia di età dei magistrati che si propongono per la elezione al CSM.

Secondo altra proposta, un termine congruo potrebbe essere individuato in tre anni, perché due anni consentono una eccessiva prossimità tra l'incarico consiliare e l'esercizio della giurisdizione. Al contrario, è necessario che il magistrato torni ad avere un approccio con la giurisdizione, prima di proporre domanda per un ufficio direttivo o semidirettivo ovvero prima di essere collocato nuovamente fuori ruolo.

La maggior parte dei componenti della sottocommissione ha affermato di non condividere che il legislatore abbia previsto che la preclusione temporale non trovi applicazione nel caso in cui l'incarico direttivo o semidirettivo sia stato ricoperto in precedenza, evidenziando, quindi, che sarebbe auspicabile non prevedere alcuna distinzione.

Il dibattito ha poi avuto ad oggetto anche un'ulteriore questione: la possibilità per coloro che ricoprivano incarichi semidiretti o direttivi di essere reintegrati, una volta terminato il

mandato consiliare, nella medesima funzione. Si è affermato, infatti, che in tal modo il magistrato ricollocato in ruolo sarebbe doppiamente penalizzato. Non solo infatti dovrebbe attendere per presentare una nuova domanda per un ufficio direttivo o semidirettivo, ma perderebbe anche il posto occupato in precedenza per cui sarebbe opportuno che tornasse a ricoprire il medesimo incarico, attraverso un ricollocamento in ruolo nel posto occupato in precedenza o comunque in una Procura ovvero in un Tribunale territorialmente prossimo.

Si è, infatti, osservato che diversamente si avrebbe un demansionamento, atteso che il concorso non fa assumere il singolo posto da direttivo o semidirettivo, ma le funzioni direttive o semidirettive.

Al contrario, la maggioranza dei componenti ha affermato di essere contraria ad una previsione siffatta, in quanto gli incarichi da direttivi e da semidirettivi non sono ruoli sovraordinati, per cui non sarebbe logico consentire ai magistrati, al termine del mandato consiliare, di completare l'incarico lasciato in precedenza, con ricollocamento nel proprio ufficio o in un ufficio prossimo. È necessario, quindi, che rientrano nel ruolo ordinario, anche al fine di evitare che gli incarichi siano congelati in attesa che termini il mandato.

3. Gli esiti della riunione della Commissione nella sua composizione plenaria del 19/04/2021.

Nella riunione del 19/04/2021 i componenti della Commissione Ordinamento Giudiziario si sono riuniti per ratificare il lavoro svolto nelle singole sottocommissioni.

I coordinatori, quindi, delle sottocommissioni hanno relazionato sui lavori delle sottocommissioni, al fine di sollecitare il dibattito, all'esito del quale, quindi, sono emerse alcune precisazioni in ordine ai temi trattati.

Con riferimento al tema della previsione dei criteri di priorità nella trattazione degli affari nell'ambito dei progetti organizzativi delle Procure, si è evidenziato come occorra un coordinamento con la Commissione di Diritto penale e Procedura penale, attesa analoga previsione contenuta in altro disegno di legge di modifica del codice penale.

Con riferimento al diritto di tribuna, si è precisato, come il coinvolgimento nella discussione degli avvocati nel procedimento per le valutazioni di professionalità non apporterebbe alcun miglioramento in termini di efficienza del sistema giudiziario, anche in considerazione della circostanza che gli avvocati non hanno una competenza professionale in materia di ordinamento giudiziario e sono avulsi dalle questioni in materia di progressione di carriera dei magistrati.

Con riferimento al termine di preclusione previsto dalla riforma con riferimento ai magistrati ricollocati in ruolo dopo il mandato consiliare, si è evidenziato che nel documento finale del gruppo di studio promosso dalla G.E.S. dell'A.N.M. Roma all'esito dell'assemblea del 22.6.2020 si era stabilito che i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, nei 4 anni successivi alla cessazione del mandato, si astengono dal presentare domanda per incarichi direttivi e semidirettivi, per incarichi fuori ruolo, per funzioni presso

la Corte di Cassazione, nonché dal candidarsi in competizioni elettorali politiche o amministrative.

In particolare, con tale previsione si intendeva sottolineare l'esigenza che l'impegno nell'autogoverno centrale venga vissuto come un servizio disinteressato e "assolutamente trasparente" - e non, sin dalla necessaria ricerca del consenso elettorale, come strumento di acquisizione di visibilità e di potere, anche rispetto al gruppo associativo di appartenenza, e dunque all'interno e all'esterno dell'ordinamento giudiziario. A tal fine appare utile che terminato il mandato consiliare, il magistrato torni, per almeno un periodo corrispondente alla sua durata, a svolgere le funzioni esercitate in precedenza, proprio al fine di allontanare da sé il sospetto che quanto fatto nello svolgimento delle sue funzioni consiliari non fosse animato dal totale disinteresse per la propria carriera futura.

Da ultimo, è stato sollecitato il dibattito sull'articolo 11 del decreto legge numero 44 del 31 Marzo 2021 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 1° aprile del 2021) prevede misure urgenti per lo svolgimento delle prove scritte del concorso per magistrato ordinario in deroga alle disposizioni vigenti in considerazione dell'emergenza pandemica in corso.

La scelta operata dal legislatore è stata criticata da tutti i componenti della Commissione, che hanno sottolineato come sia sicuramente necessario procedere allo svolgimento delle prove concorsuali al fine di reclutare nuovi magistrati, ma che non appaia condivisibile la scelta di estrarre fra il diritto amministrativo, il diritto penale e il diritto civile.

I componenti della commissione hanno, quindi, sostenuto che sarebbe auspicabile che le non procedere al sorteggio e prevedere che due prove scritte: una sul diritto civile e sul diritto penale.

È stata, inoltre, criticata anche la soluzione prospettata di limitare il tempo per lo svolgimento delle prove e la previsione della elaborazione di un sintetico scritto, in quanto tale tipo di prova non consentirebbe di valutare la preparazione dei candidati e pregiudicherebbe gli aspiranti magistrati che hanno investito tempo nella preparazione al concorso, esercitandosi nella scrittura di temi.

Si è, quindi, proposto di limitare le prove a due temi da redigere in otto ore, ritengono che sia sufficiente adottare misure che contengano il rischio di contagio, (un numero più elevato di sedi per lo svolgimento delle prove concorsuali e un maggiore distanziamento fra i candidati).

Milano il 21/04/2021

Emma Vittorio, Rocco Maruotti, Ugo Scavuzzo,