

**Audizione informale del 3 marzo 2022 del dr. Armando Spataro**  
(già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino)

(in videoconferenza nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge  
AC 2681 Governo - Riforma CSM, alla luce degli emendamenti del Governo  
depositati il 25 febbraio 2022)

Milano-Roma, 7 marzo 2022

Preg.mo Pres.te On.le Mario PERANTONI

Preg.mi On.li Deputati

II Commissione Giustizia  
Camera dei Deputati  
**ROMA**

Preg.mo Presidente e preg.mi On.li Deputati,

nel ringraziarvi per l'invito all'audizione del 3 marzo scorso, che altamente mi ha onorato, mi permetto inviarvi una sintesi schematica delle mie osservazioni (sia quelle formulate in sede di audizione, sia quelle cui ho fatto in quella sede rinvio) in ordine al Disegno di Legge 2681 del Governo (*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollegamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura*) e – soprattutto – in ordine agli emendamenti del Governo depositati il 25 febbraio 2022.

Le osservazioni che seguono sono frutto della mia esperienza professionale (tutta spesa nell'esercizio delle funzioni di pubblico ministero, sia come Sostituto Procuratore della Repubblica e Procuratore della Repubblica Aggiunto a Milano, sia – negli ultimi anni – come Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino), nonché di quella di componente del CSM (nel quadriennio 1998/2002) e – in anni successivi – del Comitato direttivo centrale dell'ANM.

Scuserete la formulazione schematica delle osservazioni, non formulate certo attraverso elaborati approfondimenti giuridici: ciò risponde alle finalità di questo documento, spero rapidamente consultabile. Tenterò di rimediare all'eccesso di

sintesi, allegando due documenti, pure appresso citati, il primo del dr. Edmondo Bruti Liberati<sup>1</sup> e l'altro del sottoscritto<sup>2</sup>, ai quali mi riporto, salvo che per le parti superate dalla successione cronologica degli emendamenti approvati dal Governo.

Le osservazioni sono formulate seguendo l'ordine degli articoli del DDL AC 2681. Oltre i titoli degli articoli, si cercherà di evidenziare in grassetto o con sottolineature le osservazioni – positive o critiche - ritenute più rilevanti . La mancanza di commenti indica una tendenziale condivisione delle previsioni non citate.

## **CAPO I**

### **DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA ORDINAMENTALE DELLA MAGISTRATURA**

**Art. 1 - Oggetto e procedimento** (della delega al Governo: ndr)

Si prevede, con l'emendamento, la modifica di alcune parti del precedente testo dell'art. 1.

Gli emendamenti proposti (circa la revisione del numero degli incarichi semidirettivi, il riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari etc.), appaiono opportuni.

**Art. 2 - Revisione dell'assetto ordinamentale della magistratura: criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi; organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero; procedure di approvazione delle tabelle di organizzazione previste dall'articolo 7-bis dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12; criteri di accesso alle funzioni di consigliere di cassazione e di sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione**

Si prevede, con l'emendamento, la totale sostituzione del precedente testo dell'art. 2.

Il suo nuovo contenuto è tendenzialmente condivisibile, con particolare riferimento alla previsione di trasparenza e successioni cronologica delle procedure di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, nonché all'abbandono delle previsioni che riguardavano – nel testo originario del DdL – il rilievo attribuito al criterio dell'anzianità, ora divenuto criterio residuale.

**Sono possibili i seguenti rilievi :**

- Co. 1 lett. “c”: prevedere sempre l'audizione di tutti i candidati ad un posto direttivo (pur con l'eccezione prevista) **può essere spesso eccessivo e**

---

<sup>1</sup> “Csm e ordinamento giudiziario. Quali riforme?” (Edmondo Bruti Liberati, in *Politica del Diritto*, n. 4/2021)

<sup>2</sup> “La separazione delle carriere dei magistrati una riforma inutile ed anacronistica” (periodico *La Pazienza – Rassegna dell'Ordine degli Avvocati di Torino*, n. 3 del settembre 2017, con aggiornamento al 30.6.2019 dei dati statistici relativo al trasferimento di magistrati dagli Uffici Requirenti a quelli Giudicanti e viceversa).

**determinare ritardi** nelle designazioni. Sarebbe sufficiente prevederla per uffici di grandi dimensioni o per situazione complesse e delicate a causa di ragioni contingenti, valutabili dalla competente Commissione del CSM.

**E' condivisibile, in particolare, la previsione di acquisizione del parere del Consiglio dell'Ordine forense competente:** non si comprendono, in proposito, le ragioni di contrarietà a questa scelta provenienti da settori della magistratura, pur se – in un quadro di reciproca collaborazione - sarebbe stata opportuna, al di là delle prassi già diffuse, la previsione di pareri ed interlocuzioni della componente togata del Consiglio Giudiziario per decisioni di tipo organizzativo di competenza del Consiglio forense (ad es., in tema di aggiornamento professionale degli avvocati del Distretto etc.);

- Co. 1 lett. “d”: condivisibile la previsione di criteri dettati del CSM – unitamente alla loro specificazione – in tema di assegnazione di incarichi direttivi e semidirettivi, pur se va ricordato che ogni nuovo CSM già tende ad emettere nuove direttive per le valutazioni citate in lett. “d”, finendo per rendere spesso particolarmente complesse le procedure. E' chiaro, comunque, che nessuna previsione di legge o di circolari del CSM potrà evitare l'esercizio di una discrezionalità ragionata e motivata nell'assegnazione degli incarichi in questione;
- **Co. 1, lett. “g”:** **non appare invece condivisibile, ai fini della riconferma quadriennale negli incarichi direttivi e semidirettivi, la previsione dei pareri espressi dai magistrati dell'ufficio di appartenenza:** è una circostanza che determinerebbe situazioni imbarazzanti o poco trasparenti, sia prima che dopo il momento della formulazione del parere. E sarebbe difficile, inoltre, selezionare tra i magistrati di un ufficio, specie se di medie o grandi dimensioni, quelli di cui acquisire il parere. Del resto i Consigli Giudiziari distrettuali sono ben in grado di conoscere la situazione degli uffici del territorio;
- Co. 3, lett. “c”: la necessità di valutare le attitudini al conferimento di funzioni giudicanti o requirenti di legittimità anche sulla base degli andamenti statisticamente significativi degli affari nelle successive nelle successive fasi e nei gradi del procedimento e del giudizio è certamente previsione condivisibile, ma delicata ed impegnativa quantitativamente se non la si collegherà ad affari, procedimenti e giudizi per reati di particolare delicatezza o a segnalazioni specifiche dei dirigenti degli uffici di appartenenza dell'interessato.

Queste osservazioni valgono anche per le valutazioni di professionalità “ordinarie” di cui al successivo art. 3 (modifica al comma 1, lett. b-quinquies).

Da quello che si è letto su alcuni organi di informazione, sembra che nel corso della sua audizione dinanzi a codesta Commissione, il Presidente dell'ANM, dr. Giorgio

SANTALUCIA (di cui conosco ed apprezzo la preparazione e sobrietà) abbia espresso il timore che i criteri di valutazione di cui si parla nell'art. 2, co. 3, lett. "d", "e", "f", possano dar luogo a "pagelle" e ad "ansia competitiva". Non credo che si possa parlare di "voti" e pagelle", tanto più che la norma prevede giudizi motivati ("inidoneo", "discreto", "buono" o "ottimo") riguardanti la valutazione delle capacità organizzative.

Spero e credo che i magistrati sapranno rimanere lontani da ogni ansia competitiva: l'adempimento del proprio dovere resta l'unica stella polare del loro impegno, cui quell' "ansia" è del tutta estranea

Deve comunque essere chiaro – come ha scritto Edmondo Bruti Liberati nel suo scritto qui allegato<sup>3</sup> – che *“l'idea sottesa alle posizioni liquidatorie dell'attuale sistema di valutazioni sembra essere quella di stabilire tra i magistrati una graduatoria di merito assoluto. Una tale graduatoria è impraticabile, tanto diverse sono le funzioni e le specializzazioni in magistratura”*.

Queste osservazioni valgono anche per le valutazioni di professionalità di cui al successivo art. 3.

### **Art. 3. - Modifiche del sistema di funzionamento del consiglio giudiziario e delle valutazioni di professionalità**

Si prevede, con l'emendamento, la modifica di alcune parti del precedente testo dell'art. 3.

#### Appaiono condivisibili:

- il coinvolgimento di avvocati e professori nei Consigli giudiziari, con l'auspicio di reciprocità di cui si è prima parlato a proposito di delibere organizzative di competenza dei Consigli dell'Ordine forense. Non sono comprensibili in proposito le resistenze di settori della magistratura, motivate dal rischio di conflitti personali tra avvocati - che devono esprimere in C.G. il loro giudizio in occasione delle valutazioni quadriennali di professionalità - e pubblici ministeri e/o giudici - con i quali si siano confrontati in sede processuale – destinatari delle valutazioni stesse. In realtà, a parte la inaccettabile sfiducia nella correttezza della classe forense che è alla base di simili resistenze, si dimentica che è prevista per la componente degli avvocati la facoltà di esprimere solo un voto unitario e solo se il consiglio dell'ordine degli avvocati abbia effettuato le segnalazioni di cui all'art. 11, co. 4, lett. "f" del D. Lgs.vo n. 160/2006<sup>4</sup> sul magistrato in valutazione.

---

<sup>3</sup> *Csm e ordinamento giudiziario. Quali riforme?* (Edmondo Bruti Liberati, in *Politica del Diritto*, n. 4/2021)

<sup>4</sup> La norma in questione, prevede che il Consiglio Giudiziario, alla scadenza del periodo di valutazione, acquisisce e valuta anche:

*f) il rapporto e le segnalazioni provenienti dai capi degli uffici, i quali devono tenere conto delle situazioni specifiche rappresentate da terzi, nonché 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. Il rapporto del capo dell'ufficio e le segnalazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati sono trasmessi al consiglio giudiziario dal presidente della corte di appello o dal*

Tra l'altro, l'approvazione di questa previsione farebbe verosimilmente venir meno la necessità di voto per uno dei quesiti referendari dichiarati ammissibili dalla Corte Costituzionale il 16 febbraio 2022;

- l'articolazione del giudizio positivo per la valutazione di professionalità in: discreto, buono o ottimo (il che – come già s'è detto – non equivale ad una pagella con voti);
- l'introduzione di norme di semplificazione delle procedure;
- la previsione della rilevanza, ai fini della successiva valutazione di professionalità, di condotte di natura disciplinare accertate in via definitiva.

#### **Art. 4. – Riduzione dei tempi per l'accesso in magistratura**

Si prevede, con l'emendamento, la modifica di alcune parti del precedente testo dell'art. 4.

Appaiono condivisibili le nuove previsioni in tena di:

- accessibilità al concorso direttamente dopo la laurea (si elimina dottorato, esame di avvocato, scuole di specializzazione);
- valorizzazione dei tirocini formativi e ufficio per il processo;
- attribuzione alla Scuola Superiore della Magistratura dell'organizzazione di corsi di preparazione al concorso in magistratura per i tirocinanti e per chi abbia svolto funzioni nell'ufficio per il processo;
- previsione, per il concorso, di tre elaborati scritti e di riduzione delle materie oggetto dell'esame orale .

#### **Art. 4 bis. – Collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari**

Si prevede, con l'emendamento, l'inserimento – dopo l'art. 4 – dell'art. 4 bis, di cui si condividono le seguenti previsioni:

- riduzione del numero massimo dei magistrati fuori ruolo (attualmente fissato in 200), secondo quanto verrà poi deciso con i decreti attuativi;
- delega per la tipizzazione delle tipologie di incarichi extragiudiziari, per i quali è previsto il collocamento fuori ruolo e di quelli per cui è prevista l'aspettativa (si dovranno determinare con chiarezza quali sono gli incarichi per cui è previsto il fuori ruolo e quali quelli per cui è prevista l'aspettativa);
- possibilità di accedere ad incarichi fuori ruolo non prima di 10 anni di effettivo esercizio delle funzioni giurisdizionali;
- limite massimo di 10 anni per la durata di tali incarichi (salvo alcune eccezioni).

---

*procuratore generale presso la medesima corte, titolari del potere-dovere di sorveglianza, con le loro eventuali considerazioni e quindi trasmessi obbligatoriamente al Consiglio superiore della magistratura”.*

Anche in questo caso, sono efficaci le parole di Edmondo Bruti Liberati nel suo scritto allegato: *“Si fa giustizia 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”*<sup>5</sup>.

#### **Art. 5 – Coordinamento con le disposizioni vigenti**

Non è previsto alcun emendamento

### **CAPO II**

#### **MODIFICHE ALLE DISPOSIZIONI PER L’ORDINAMENTO GIUDIZIARIO**

#### **Art. 6. – Modifiche alla pianta organica ed alle competenze dell’ufficio del massimario e del ruolo della Corte di Cassazione**

Si prevede, con l’emendamento, la integrale sostituzione del precedente testo dell’art. 6.

Tutte le nuove previsioni (in tema di organico, competenze dell’ufficio del massimario e del ruolo della Cassazione, nonché dei criteri di accesso) appaiono condivisibili.

#### **Art. 7. – Ulteriori modifiche all’ordinamento giudiziario, di cui al R.D. 30 gennaio 1941 n. 12**

Si prevede, con l’emendamento, la modifica di alcune parti del precedente testo dell’art. 7.

Tutte le nuove previsioni (in tema di incompatibilità di sede per ragioni di parentela o coniugio e di semplificazione del procedimento di accertamento) appaiono condivisibili

#### **Art. 8. – Modifiche al regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, in materia di aspettativa per infermità**

Si prevede, con l’emendamento, l’inserimento di modifiche, certamente condivisibili, al precedente testo dell’art. 8.

#### **Art. 8 bis. – Modifiche al decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, in materia di corsi di formazione per le funzioni direttive e semidirettive.**

Si prevede, con l’emendamento, l’inserimento **condivisibile** dell’art. 8 bis de **predetto D. Lgs.**

---

<sup>5</sup> *Csm e ordinamento giudiziario. Quali riforme?* (Edmondo Bruti Liberati, in *Politica del Diritto*, n. 4/2021)

**Desta qualche perplessità (a dire il vero risolvibile con future delibere del CSM) la previsione, a conclusione del corso, della svolgimento di una prova finale, rimettendone, peraltro, l'esclusiva valutazione al CSM.**

Una prova scritta per magistrati aspiranti a funzioni direttive o semidirettive sembra francamente un "ritorno al passato".

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

Si prevede, con l'emendamento, l'inserimento di modifiche, certamente condivisibili, al precedente testo dell'art. 9 del disegno di legge AC 2681, tra cui quelle in tema di "estinzione dell'illecito" (che riguardi ritardi nel compito di atti) e di "condizioni per la riabilitazione".

L'ipotesi di illecito relativo alla divulgazione di informazioni agli organi di stampa si inquadra, peraltro, nell'altrettanto condivisibile scelta operata con il recente provvedimento in tema di "presunzione di innocenza" (Decreto Legislativo n. 188 dell'8.11.2021).

**Art. 10. – Modifiche al decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160**

Si prevede, con l'emendamento, l'inserimento di modifiche al predetto decreto legislativo, in tema di concorso per accesso in magistratura, con cadenza annuale .

La previsione è condivisibile.

**E' possibile una osservazione critica, sia pur marginale: intervenendo sull'art. 10 del disegno di legge AC 2681, si è ritenuto di non modificare il co. 1 lett. "B" che prevede il nuovo limite di due cambi di funzione nella carriera dei magistrati (attualmente sono quattro, ex art. 13 co. 3 D. lgs. 160/2006).**

Da un lato va detto, esaminando i dati ufficiali relativi ai cambi di funzioni nel triennio giugno 2016–giugno 2019, che tale limite può considerarsi nei fatti irrilevante: infatti, in quel periodo, sono intervenuti solo 80 trasferimenti da p.m. a giudici (media annua di 26,66 unità su 2770 p.m. in servizio) e 41 da giudici a p.m. (con media annua di 13,66 unità su 6754 giudici in servizio).

**Inoltre, l'approvazione della norma può ragionevolmente servire ad impedire il noto referendum abrogativo, peraltro dal testo difficilmente comprensibile, che - pur formalmente diretto ad introdurre l'assoluta impossibilità di cambio di funzioni tra requirenti e giudicanti – finirebbe con l'introdurre di fatto la separazione delle carriere, culturalmente e giuridicamente inaccettabile, oltre che contraria alle deliberazioni sovranazionali europee che guardano al modello italiano come quello cui gli ordinamenti europei dovrebbero conformarsi per assicurare maggiori garanzie ai cittadini.**

Su questo punto e in generale sul tema della separazione delle carriere, comunque, ritengo di poter allegare – come ho anticipato - una mia relazione dal titolo "*La separazione delle carriere dei magistrati una riforma inutile ed anacronistica*" in cui

si spiegano le ragioni che vi si oppongono<sup>6</sup>. In particolare rimando alle pagg. 33/36 per un richiamo alla situazione internazionale che, diversamente da quanto spesso affermato dai sostenitori della separazione delle carriere, rende onore al nostro sistema.

Va in ogni caso specificato che il limite massimo di due cambi di funzione potrebbe essere penalizzante nei confronti di quei magistrati che, dopo avere superato il concorso, siano stati destinati ad esercitare le funzioni loro attribuite in sedi ritenute “disagiate” dal CSM. In tali casi, infatti, una prima richiesta di cambio di funzioni potrebbe essere in realtà determinata dalla volontà di cambiare sede (possibile solo con contestuale cambio di funzioni) per ricongiungimenti familiari o altre ragioni personali meritevoli di attenzione.

Si potrebbe studiare una conseguente possibilità di portare a tre i possibili cambi di funzione in casi simili.

#### **Art. 10 bis. – Modifiche al decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106**

Si prevede, con l'emendamento, l'inserimento nel disegno di legge AC 2681 dell'art. 10 bis, in tema di revisione dei criteri di organizzazione dell'ufficio (da adottarsi ogni quattro anni, in conformità ai principi e ai criteri generali individuati dal CSM) e di assegnazione del lavoro da parte del Procuratore della Repubblica.

La previsione è condivisibile e comunque si colloca nell'alveo di plurime precedenti circolari e risoluzioni adottate, da vari anni, nella stessa materia dal CSM.

#### **Art. 11. – Modifiche all'art. 37 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98, conv. con modifiche dalla L. 15 luglio 2011, n. 111**

Si prevede, con l'emendamento, l'inserimento di modifiche al predetto art.11 del disegno di legge AC 2681 e, quindi, all'art. 37 sopra citato, in tema di previsioni del programma organizzativi dell'Ufficio Giudiziario. .

La previsione è in generale condivisibile, salvo quella criticabile con cui viene eliminato il riferimento – nell'elaborazione dei criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti penali - alle linee direttive elaborate dal CSM, dovendosi basare solo su quanto prescritto dalla legge.

**In proposito, può essere utile ricordare che, con la Legge 27 settembre 2021, n. 134, art.1, co. 9, lett. “i”, si prevede che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, nell'ambito di criteri generali indicati con legge dal Parlamento, individuino priorità trasparenti e predeterminate, da indicare nei progetti organizzativi delle Procure (da sottoporre al CSM come già ora previsto), “allineandoli”, quanto alla procedura di approvazione, a quella delle tabelle degli uffici giudicanti.**

**La prima parte di questa previsione, a parere di chi scrive, non è in alcun modo condivisibile:** la selezione delle priorità di intervento dei pubblici ministeri,

---

<sup>6</sup> *La separazione delle carriere dei magistrati una riforma inutile ed anacronistica*” (periodico *La Pazienza – Rassegna dell'Ordine degli Avvocati di Torino*, n. 3 del settembre 2017, con aggiornamento al 30.6.2019



anche solo nell'ambito di linee guida generali e non di un cogente catalogo di reati, non può essere materia di competenza del Parlamento (e, conseguentemente, delle maggioranze esistenti) perché ciò aprirebbe la strada a seri pericoli per l'autonomia della magistratura e dei pubblici ministeri in particolare, e finirebbe con il determinare seri rischi per il principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale, che garantisce anche l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge<sup>7</sup>.

### CAPO III

## DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ELEGGIBILITÀ E RICOLLOCAMENTO DEI MAGISTRATI IN OCCASIONE DI ELEZIONI POLITICHE E AMMINISTRATIVE NONCHÉ DI ASSUNZIONE DI INCARICHI DI GOVERNO NAZIONALE, REGIONALE E LOCALE

### **Art. 12. – Eleggibilità dei magistrati**

Si prevede, con l'emendamento, la totale sostituzione dell'art. 12 dell'originario DDL AC 2681 in materia di eleggibilità dei magistrati

Sono condivisibili le rigorose previsioni in questione come quella per cui non può essere più possibile esercitare in contemporanea funzioni giurisdizionali e ricoprire incarichi elettivi e politici, come invece è possibile oggi, divieto che vale sia per sindaci e amministratori (tanto di piccoli paesi, quanto di grandi città), sia per Parlamentari. Sono state accolte, dunque, le proposte della commissione ministeriale, presieduta dal Massimo Luciani, che supera le distinzioni del DDL AC 2681 (che distingueva tra tre livelli di incarichi) e introduce i divieti.

In tema di *candidabilità*, vengono previsti *limiti territoriali*, come divieto di candidarsi nel collegio, in cui è compreso in tutto o in parte l'ufficio giudiziario in cui i magistrati hanno prestato servizio negli ultimi tre anni.

### **Art. 13. – Aspettativa per incarichi di governo nazionale, regionale o locale**

Non sono stati presentati emendamenti al testo dell'art. 13 in tema di *aspettativa*, per cui correttamente si prevede che all'atto dell'accettazione della candidatura i magistrati devono essere posti in *aspettativa senza assegni*, obbligatoria per l'intero periodo di svolgimento del mandato, con diritto alla *conservazione del posto e computo a soli fini pensionistici* del periodo trascorso in aspettativa.

### **Art. 14. – Status dei magistrati in costanza di mandato o di incarico di governo nazionale, regionale o locale**

---

<sup>7</sup> Così in "La riforma del processo penale : Legge 27 settembre 2021, n. 134" (A. Spataro – Politica del Diritto, n. 4/2021)

Si prevede, con l'emendamento, la totale sostituzione dell'art. 14 dell'originario DDL AC 2681, con condivisibile previsione per i magistrati di poter optare tra trattamento economico in godimento e l'indennità di carica prevista per lo svolgimento del mandato o dell'incarico

#### **Art.15 – Ricollocamento in ruolo dei magistrati candidati e non eletti.**

Si prevede, con l'emendamento, l'inserimento di condivisibili modifiche al predetto art.15 del DDL AC 2681, relative alla disciplina del ricollocamento in ruolo dei magistrati che siano stati candidati e che non siano stati eletti. Si prevede, al di là di alcuni altri limiti (tra cui divieto di assegnazione ad ufficio ricadente nella circoscrizione elettorale dove era stata presentata la candidature e regime particolare per i magistrati non eletti in servizio presso giurisdizioni superiori o presso uffici giudiziari con competenza territoriale nazionale), che per i tre anni successivi alla mancata elezione, il ricollocamento nel ruolo di provenienza sia subordinato al mancato esercizio delle funzioni di G.I.P. e G.U.P. o di pubblico ministero, nonché del divieto di assumere incarichi direttivi o semidirettivi.

#### **Art. 16 – Ricollocamento dei magistrati a seguito della cessazione di mandati elettivi e incarichi di governo**

#### **Art. 17 - Inquadramento dei magistrati ricollocati**

#### **Art. 18 – Aspettativa obbligatoria per incarichi elettivi o di governo nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti**

Con gli emendamenti in discussione si prevedono la condivisibile soppressione degli artt. 17 e 18 e alcune modifiche, altrettanto condivisibili, all'art. 16 del DDL AC 2681.

Con queste ultime previsioni si disciplina il rientro in ruolo dallo svolgimento di incarichi elettivi, mentre per gli “incarichi di governo” (parole eliminate dalla rubrica), non elettivi, si rimanda all'art. 19 di cui si dirà appresso.

Rispettando l'art. 51 Costituzione («*Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di .. conservare il suo posto di lavoro*»), coloro che hanno svolto incarichi elettivi verrebbero destinati a compiti fuori ruolo o comunque allo svolgimento di attività non direttamente giurisdizionali, né giudicanti o requirenti. È una soluzione rigorosa, ma accettabile, perché chi ha svolto incarichi elettivi non perde il posto di lavoro e si evita comunque un danno di immagine per l'intera categoria.

Sul punto si deve essere chiari, evitando enfattizzazioni infondate sulle cd. “porte girevoli” (il numero di magistrati eletti a cariche politiche è sempre stato limitato, fino a diventare oggi esiguo): come ha scritto Edmondo Bruti Liberati (si veda suo articolo già citato), “*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”<sup>8</sup>.*

Non credo che queste nuove disposizioni siano idonee a ledere le prerogative della magistratura ed il diritto di elettorato passivo dei magistrati, i quali – però – devono farsi carico della tutela della immagine dell'intero ordine giudiziario, anche a costo di accettare misure limitative (ma in linea con i principi costituzionali) delle loro prerogative.

Non è però un problema soltanto per i magistrati: è normale, ad es., che per prefetti e questori non vi siano limiti per il ritorno a svolgere i loro compiti dopo avere esercitato un mandato politico?

#### **Art. 19 – Ricollocamento in ruolo a seguito dell'assunzione di incarichi apicali**

Con l'emendamento in questione, il precedente art. 19 del DdL AC 2681 viene interamente sostituito dal nuovo testo ed anche la intitolazione della norma muta con l'inserimento dell'espressione “*e incarichi di governo non elettivi*”, diventando:

#### **Art. 19 – Ricollocamento in ruolo a seguito dell'assunzione di incarichi apicali e incarichi di governo non elettivi.**

Vi si prevede altresì che i magistrati collocati fuori ruolo a seguito dell'assunzione di incarichi apicali di capo e vicecapo di un ufficio di gabinetto, di segretario generale e di capo e vicecapo di dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, nonché presso i consigli e le giunte regionali, siano collocati fuori ruolo, per un periodo di tre anni decorrente dal momento della cessazione dell'incarico, svolgendo durante questo periodo attività non direttamente giurisdizionali, né giudicanti, né requirenti.

#### **Non condivido la previsione di un periodo di “decantazione” per i magistrati che abbiano svolto incarichi fuori ruolo di questo tipo, non elettivi.**

Per questo incarico non riesco ad individuare rischi di lesione della credibilità della magistratura, tanto più che – pur nel caso di quelli fiduciari – si tratta di incarichi per i quali le istituzioni utilizzano competenza e professionalità dei magistrati.

Si potrebbe, tutt'al più, prevedere una delibera del CSM (che così potrebbe valutare anche le modalità con cui l'incarico è stato assolto) in base alla quale autorizzare o meno la possibilità di rientro immediato in ruolo.

### **CAPO IV**

## **DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA COSTITUZIONE E IL FUNZIONAMENTO DEL CSM**

---

<sup>8</sup> *Csm e ordinamento giudiziario. Quali riforme?* (Edmondo Bruti Liberati, in *Politica del Diritto*, n. 4/2021)

### **Art. 20 – Modifiche del numero dei componenti del Csm**

Con l'emendamento in questione, è stato aggiunto all'art. 20, il c. 1 bis secondo cui *"...All'interno del Consiglio i componenti svolgono le loro funzioni in piena indipendenza e imparzialità. I magistrati eletti si distinguono solo per categoria di appartenenza"*.

Previsione ovvia, condivisibile e scontata che nasce dalla volontà di formalizzare in qualche modo - e dimostrare - l'avversione alla presenza di gruppi (o "correnti") all'interno del CSM, frutto delle note vicende che hanno leso il prestigio del CSM. In realtà, prescindendo da ogni commento su tali vicende, è ovvio che la presenza di culture ed idealità omogenee che possono avvicinare componenti del CSM, eventualmente fino all'appartenenza alla stessa "corrente", non può certo cancellarsi con una legge (vista anche la libertà di associazione riconosciuta dalla nostra Costituzione) e comunque non contrasta con il dovere di esercizio delle funzioni consiliari in piena indipendenza e imparzialità.

E' decisamente positiva, comunque, la soppressione della disposizione dell'originario testo del DDL AC 2681, che addirittura vietava la costituzione all'interno del CSM di gruppi tra i componenti

### **Art. 21 – Modifiche concernenti la composizione delle Commissioni**

Con l'emendamento in questione, il precedente art. 21 del DDL AC 2681 viene interamente sostituito dal nuovo testo .

### **Art. 22 – Modifiche del numero dei componenti della sezione disciplinare**

Con l'emendamento in questione, il precedente art. 22 del DDL AC 2681 viene modificato .

Tali condivisibili previsioni possono essere commentate unitariamente, con una osservazione preliminare: è stata fortunatamente esclusa la previsione di composizione delle commissioni e della Sezione disciplinare, attraverso il sorteggio.  
Non vi è bisogno di commenti in proposito.

Gli emendamenti prevedono

- attribuzione al Comitato di Presidenza della competenza a proporre al Presidente del CSM la formazione biennale delle commissioni, con conseguente maggiore specializzazione dei rispettivi componenti;
- introduzione dell'incompatibilità, per i membri effettivi della sezione disciplinare (che potranno essere assegnati a una sola commissione), a partecipare alle commissioni per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, valutazioni di professionalità ed in materia di incompatibilità nell'esercizio di funzioni giudiziarie e di applicazione dell'art 2, co. II<sup>^</sup>, del R.D. n. 511/1946.

Anche questo potrà favorire la specializzazione dei membri della Sezione Disciplinare nei loro difficili e complessi compiti giurisdizionali;

- composizione e funzioni affidate alla sezione disciplinare, costituita da 6 membri effettivi e cinque supplenti.

#### **Art. 23 – Modifiche in materia di validità delle deliberazioni del CSM**

La previsione del DDL AC 2681 non è stata oggetto di emendamenti.

#### **Art. 24 – Selezione dei magistrati addetti alla segreteria**

L'emendamento governativo ha interamente sostituito il testo precedente del DDL AC 2681, con scelta totalmente condivisibile.

In particolare, appaiono positive le scelte in tema di organico, di modalità di accesso, così come l'apertura alla composizione di segreteria e dell'ufficio studi non solo per i magistrati ma anche per componenti esterni (avvocati, professori universitari, dirigenti amministrativi) previo superamento di un concorso. Al momento, sono composti solo da magistrati.

#### **Art. 24 bis – Modifiche al decreto legislativo 14 febbraio 2000, n. 37**

Apprezzabile anche la previsione per il CSM di stipulare contratti di collaborazione continuativa per particolari esigenze che richiedono professionalità specializzate, il tutto nel limite delle risorse e di unità (32).

#### **Art. 25 – Modifiche in materia di ufficio studi e documentazione**

L'emendamento governativo ha interamente sostituito testo del precedente art. 25 del DDL AC 2681.

Con scelta totalmente condivisibile, il CSM può assegnare a tele ufficio, con il limite di 12 unità e mediante apposita procedura, oltre che magistrati, anche avvocati, professori universitari in possesso dei requisiti previsti.

#### **Art. 26 – Modifiche in materia di formazione delle tabelle degli uffici giudiziari**

La previsione del DDL AC 2681 resta immutata e non vi sono emendamenti

#### **Art. 27 – Modifiche di funzionamento del CSM**

Con emendamento, se ne prevede la totale soppressione, alla luce delle nuove citate previsioni e della previsione del nuovo :

**Art. 27 bis – Regolamento generale**, contenente una breve previsione di natura ordinamentale che non richiede commento.

#### **Art. 28 – Eleggibilità dei componenti eletti dal Parlamento**

Con emendamento del tutto condivisibile, se ne prevede la totale sostituzione con un nuovo testo che prevede il rispetto della parità di genere e della trasparenza nelle

procedure di candidatura e selezioni tra i “laici” aventi titolo (professori e ricercatori in materie giuridiche e avvocati iscritti da più di 15 anni nel relativo albo)

-----oOo-----

**Regole per l’elezione dei componenti togati del CSM:**

**Con gli emendamenti governativi si intendono del tutto sostituire i seguenti articoli del DDL AC 2681:**

**Art. 29 – Modifiche in materia di componenti eletti dai magistrati;**

**Art. 30 – Modifiche in materia di elettorato passivo;**

**Art. 31 – Modifiche in materia di convocazione delle elezioni;**

**Art. 32 – Modifiche in materia di votazioni;**

**Art. 33 – Modifiche in materia di scrutinio e dichiarazione degli eletti;**

**Art. 35 - Modifiche in materia di sostituzione dei componenti eletti dai magistrati**

**Art.38 - Disposizioni per l’attuazione ed il coordinamento del nuovo sistema elettorale del CSM.**

**Si intende altresì sopprimere del tutto:**

**Art. 34 – Modifiche in materia di scioglimento del CSM**

**Restano invece immutati, per assenza di proposte di emendamenti:**

**Art. 36 – Modifiche in materia di indennità dei Componenti del CSM;**

**Art. 37– Modifiche in materia di ricollocamento in ruolo dei magistrati componenti del CSM**

Anzitutto, vorrei esprimere il mio plauso al ministro Cartabia, che si è sempre detta contraria alla ipotesi di sorteggio. Analogo apprezzamento va a tutti coloro che hanno condiviso questa scelta.

Si potrebbero dire molte cose in proposito, ma mi limito a ricordare, come ho già detto, che nel corso della mia esperienza professionale ho fatto parte del Csm tra il 1998 ed il 2002, ed ho già visto il proliferare di tentativi di riforma, tutti originati dal desiderio di sconfiggere il cd. “correntismo” (termine che non mi piace): come altri hanno scritto, ben sette sono stati i provvedimenti legislativi che, nel corso della storia del CSM, sono intervenuti per modificarne il sistema elettivo. Ma il “correntismo” in sé è una tendenza che può essere degenerativa, certo, ma non si può eliminare la necessità per chi vota di riconoscersi nel programma di un candidato e di quanti lo condividano anche in un gruppo associativo.

**In un recentissimo suo articolo pubblicato sulla rivista “Guida al diritto” (n.8/22), il prof. Giovanni VERDE, già vice presidente del CSM nel quadriennio 1998/2002, ha scritto, con riferimento ad uno dei quesiti referendari (quello con cui il cittadino consapevolmente dovrà votare sull’abrogazione di una disposizione della l. n. 195 del 2015 là dove si legge “unitamente ad una lista di magistrati presentatori non inferiore a 25 e non superiore a 50...”), che secondo i proponenti “questa modalità di presentazione delle candidature favorirebbe il “correntismo” giudiziario. In altre parole, il cittadino, votando per l’abrogazione, non dirà “no” ai presentatori di liste, ma dirà “no” alle liste e alle correnti. Lasciamo da parte che il quesito è fintamente abrogativo. Il quesito tocca un punto delicato. Si tratta di una disposizione che riguarda una materia elettorale di un organo (il CSM) di rilevanza costituzionale. Con l’elezione gli elettori scelgono chi li possa rappresentare. Di conseguenza è necessario presentare candidature. Non c’è legge elettorale che non preveda la presentazione di candidature in base a raggruppamenti. La stessa Costituzione riconosce la libertà di associarsi in “partiti”(art. 4), che svolgono una funzione di necessaria mediazione. Nella magistratura questa funzione di mediazione era svolta dalle “correnti” (e continuerà ad essere svolta, anche se si cambierà il nome, da inevitabili forme di associazione, che sperabilmente si realizzeranno intorno ad ideali e non ad interessi). Il cittadino che voterà per l’abrogazione dovrebbe stabilire, nell’intenzione dei proponenti, il “divieto” di associarsi in vista delle elezioni dei componenti del CSM. In questo modo, ciascun magistrato potrebbe candidarsi e ognuno potrebbe votare sé stesso. Se lo scopo ultimo del quesito fosse quello di porre siffatto divieto esso avrebbe inciso pesantemente sul sistema elettorale, così violando uno dei criteri elaborati dalla Consulta con riguardo alle leggi elettorali ... Infatti, immesso nel nostro sistema il “divieto”, l’unica soluzione coerente sarebbe quella del sorteggio con abrogazione della norma costituzionale che prevede, come sistema, l’elezione”.**

**Il sorteggio, anche nella forma di sorteggio preliminare per individuare una platea di candidati, è assolutamente incostituzionale, viola il diritto di elettorato passivo ed offende la dignità degli elettori, degli eletti e del CSM.**

Tanto premesso, sono sempre stato favorevole, per l’elezione dei componenti del CSM, ad un sistema di voto proporzionale, a liste contrapposte, in un collegio unico nazionale o in pochi collegi territoriali, non più di quattro (inaccettabile essendo la originaria proposta del DDL AC 2681 di dar vita ad un elevatissimo numero di collegi territoriali, che avrebbe valorizzato i “potentati” locali, favorendo addirittura maggiori accordi tra correnti), rispettando anche la necessità di eleggere numeri predeterminati di magistrati di legittimità (giudici e pm), giudici e requirenti di merito. E ritengo accettabile la previsione di quote ad hoc per garantire parità di genere in seno al Csm.

Il sistema che viene previsto con gli emendamenti governativi è in buona parte condivisibile (inclusi l'aumento dei membri del CSM, il numero di tre schede per gli elettori etc.), per altri punti può essere oggetto di obiezioni ed è certamente molto complesso, ma costituisce una accettabile mediazione tra le opinioni e le proposte formulate in materia, dando luogo ad un sistema misto, cioè maggioritario, temperato dal sistema proporzionale per l'elezione di una quota minore di togati. Ciò è reso possibile dai cd. "collegamenti" reciproci tra candidati, anche plurimi ed in collegi diversi.

Se tali collegamenti daranno vita a gruppi di candidati, comunque denominati, ma riconoscibili per le loro posizioni culturali e le loro scelte ordinamentali, ciò non potrà che giovare agli elettori, agli eletti ed all'amministrazione della Giustizia, fermo restando il dovere di tutti i magistrati di contrastare ogni degenerazione correntizia: un irrinunciabile impegno civile e morale .

-----oOo-----

Ringrazio per l'attenzione e porgo cordiali saluti.

Dr. Armando SPATARO