



Ministero della Giustizia

RELAZIONE FINALE DELLA “COMMISSIONE PER ELABORARE PROPOSTE DI INTERVENTI PER LA RIFORMA DELL’ORDINAMENTO GIUDIZIARIO” ISTITUITA CON D. MIN. GIUSTIZIA 26 MARZO 2021

I.- I lavori della Commissione.

I.1.- Con decreto ministeriale del 26 marzo 2021 è stata nominata la “Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell’ordinamento giudiziario”. Il termine per la conclusione dei suoi lavori, inizialmente fissato al 15 maggio 2021, è stato prorogato al 31 maggio 2021 con decreto ministeriale del 12 maggio 2021.

I.1.1.- La Commissione è risultata così composta:

- Prof. Massimo Luciani (Presidente);
- Prof.ssa Francesca Biondi (Vice Presidente);
- Prof. Renato Balduzzi;
- Prof. Francesco Dal Canto;
- Cons. Gabriele Fiorentino;
- Cons. Aniello Nappi;
- Prof.ssa Daniela Piana;
- Cons. Paola Piraccini.

L’art. 4 del decreto istitutivo ha disposto che “*Il Capo di Gabinetto e il Capo dell’Ufficio Legislativo (o un suo delegato) partecipano ai lavori della Commissione con voto deliberativo*”. Ai lavori della Commissione hanno pertanto potuto partecipare anche il Dott. Raffaele Piccirillo e la Dott.ssa Franca Mangano.

L’art. 3 del decreto istitutivo ha previsto che “*Ai fini dello svolgimento dei propri compiti la Commissione si avvale di un Comitato scientifico, con compiti anche di segreteria tecnica*”. Il Comitato scientifico è risultato così composto:

- Dott.ssa Carmela Squicciarini;
- Dott. Giorgio Piziali;
- Dott. Luca Venditto.

I.1.2.- La Commissione ha iniziato i propri lavori in data 30 marzo 2021 e, come consentito dall’art. 5 del decreto ministeriale istitutivo, si è articolata in tre Sottocommissioni.

Alla Prima Sottocommissione (componenti Prof. Renato Balduzzi, Cons. Aniello Nappi, Dott.ssa Carmela Squicciarini) è stato affidato il compito di istruire le seguenti materie: valutazioni di professionalità, funzionamento dei consigli giudiziari, conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi, accesso alle funzioni di legittimità, accesso alla magistratura e responsabilità disciplinare.

Alla Seconda Sottocommissione (componenti Prof. Francesco Dal Canto, Prof.ssa Daniela Piana, Cons. Gabriele Fiorentino, Dott. Luca Venditto) è stato affidato il compito di istruire le seguenti materie: organizzazione degli uffici giudicanti e requirenti, ufficio del Massimario presso la Corte di cassazione, magistrati e attività politica.

Alla Terza Sottocommissione (componenti Prof.ssa Francesca Biondi, Cons. Paola Piraccini, Dott. Giorgio Piziali) è stato affidato il compito di istruire le seguenti materie: costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

I.1.3.- Sono state tenute n. 12 sedute in sede plenaria, n. 5 sedute della Prima Sottocommissione, n. 6 sedute della Seconda Sottocommissione e n. 7 sedute della Terza Sottocommissione. Il costante coordinamento fra le Sottocommissioni e la riserva d'ogni finale determinazione alla sede plenaria ha assicurato la piena collegialità dei lavori.

I.1.4.- In data 12 maggio 2021 si è proceduto all'audizione del Comitato di Presidenza del Consiglio superiore della magistratura, del Presidente e del Segretario dell'Associazione Nazionale Magistrati e del Presidente e del Segretario Generale della Scuola Superiore della Magistratura. I rappresentanti del Consiglio Nazionale Forense, invitati all'audizione, non hanno potuto partecipare a causa di un insormontabile impedimento materiale e hanno trasmesso un documento scritto.

Il perimetro delle audizioni è stato definito dal corrispondente perimetro delle competenze della Commissione e dalle esigenze di celerità dei suoi lavori, a fronte di un tempo a disposizione assai limitato.

I.2.- Al termine dei lavori la Commissione ha approvato l'articolato che si allega alla presente Relazione. Poiché, ai sensi dell'art. 1 del decreto ministeriale istitutivo, la Commissione era chiamata a elaborare "proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario" e, in base alle premesse del medesimo decreto, doveva tenere conto del d.d.l. AC 2681, recante "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 ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura", detto articolato è stato strutturato in forma di complesso di emendamenti al menzionato disegno di legge.

In varie occasioni la Commissione ha redatto proposte contenenti anche indicazioni numeriche. La Commissione è ben consapevole della notevole discrezionalità che caratterizza scelte di questo tipo. Nondimeno, ha comunque ritenuto di fornire tali indicazioni numeriche, nel convincimento che fosse così meglio definita, comunque, la logica di fondo delle sue proposte.

Da ultimo, si segnala che la Commissione, non potendo disporre delle risorse da destinare alla copertura di eventuali costi aggiuntivi, ha tenuto conto della clausola di invarianza

finanziaria di cui all'art. 41 del d.d.l. AC 2681, fermo restando, però, che lo stesso secondo comma di tale articolo facoltizza i decreti legislativi delegati a prevedere oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, a condizione di reperire e indicare le risorse per la relativa copertura. Per questo la Commissione, dove è stato necessario, ha ribadito l'esigenza che i decreti legislativi delegati rispettino l'art. 41, comma 2.

Per comodità di consultazione, l'allegato è strutturato su tre colonne. Nella prima si riporta il testo originario del d.d.l. AC 2681. Nella seconda il testo delle proposte emendative formulate dalla Commissione. Nella terza il testo consolidato.

II.- Il metodo di lavoro.

II.1.- In conformità a quanto indicato nelle *Premesse* del decreto ministeriale istitutivo, la Commissione ha definito il perimetro del proprio lavoro tenendo conto delle esigenze di:

a) “superare i profili problematici del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura” e di affrontare “i più generali temi riguardanti l’ordinamento giudiziario nel suo complesso e l’organizzazione degli uffici”;

b) “procedere all’individuazione di possibili misure organizzative e proposte normative finalizzate, in particolare, ad incidere sull’efficienza dell’amministrazione della giustizia e sull’imparzialità dell’esercizio della giurisdizione”;

c) coordinare le ipotesi di riforma con il “più ampio programma di interventi riguardante il sistema giudiziario e ordinamentale in coerenza con le *Country Specific Recommendations* adottate dal Consiglio dell’Unione Europea il 9 luglio 2019 e il 20 maggio 2020”;

d) considerare quanto previsto dal disegno di legge AC 2681, esaminandone e valutandone le proposte, anche in ragione degli “esiti dell’indagine conoscitiva espletata in sede parlamentare”, degli “emendamenti presentati” e del parere del Consiglio Superiore della Magistratura su detto disegno di legge;

e) essere coerenti “con il calendario del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, funzionale al conseguimento delle risorse del Next Generation Eu”.

Conseguentemente, ferma restando l’inevitabile connessione fra tutte le problematiche che riguardano il mondo della giustizia, la Commissione ha evitato di creare sovrapposizioni con i lavori di altre Commissioni ministeriali di studio, in particolare di quelle che sono state chiamate ad affrontare, più da presso, i temi del processo civile e del processo penale, per ciò occupandosi unicamente delle questioni concernenti l’organizzazione e il funzionamento dell’ordinamento giudiziario e del Consiglio Superiore della Magistratura (*hinc inde*: anche Consiglio o CSM).

Poiché le è stato indicato di tenere conto del d.d.l. AC 2681 e poiché – come detto – il tempo a sua disposizione era limitato, la Commissione ha identificato solo alcune (per quanto non marginali) ipotesi emendative al menzionato disegno di legge, non essendo suo compito proporre un’integrale riscrittura delle previsioni normative concernenti l’ordinamento giudiziario e il CSM. Sempre per coerenza con l’ambito del d.d.l. AC 2681, infine, le proposte hanno riguardato la sola magistratura ordinaria (e in minima misura quella militare), mentre le magistrature speciali ne sono state oggetto solo indiretto, in particolare là dove già l’originario

disegno di legge dettava le norme generali sul rapporto fra magistratura e assunzione di cariche politiche o amministrative.

II.2.- Il momento nel quale la Commissione è stata chiamata a operare era (ed è), indubbiamente, assai delicato. Stavano (e stanno) sullo sfondo, infatti, sia i necessari “adempimenti che nell’ambito del Recovery Plan riguardano il settore della giustizia”, cui ha fatto riferimento il capo dello Stato nel suo intervento al *Plenum* del CSM il 23 marzo 2021, sia “le note, non commendevoli vicende che hanno riguardato la magistratura”, cui ha fatto riferimento la Ministra Guardasigilli nell’audizione innanzi la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati in data 15 marzo 2021 in cui sono state esposte le *Linee programmatiche* del Dicastero. Di questo contesto di fondo la Commissione ha doverosamente tenuto conto.

Nondimeno, nella redazione delle proposte da formulare a conclusione dei lavori, la Commissione, più che indicare possibili linee di reazione immediata a questioni oggi poste all’attenzione della pubblica opinione, ha ritenuto di tragguardare le esigenze di più lunga lena, identificando alcuni problemi strutturali del funzionamento dell’ordinamento giudiziario e del CSM che trascendono la contingenza e la cui soluzione appare indispensabile per coniugare i fondamentali valori dell’indipendenza, dell’imparzialità, dell’autonomia e dell’efficienza della magistratura. Fermo restando che, come rilevato dalla Ministra della Giustizia nelle *Linee programmatiche*, non vi sono soluzioni legislative che da sole bastino a raggiungere in concreto il risultato di soddisfare appieno le “giuste attese dei cittadini verso un ordine giudiziario che recuperi prestigio e credibilità”, il quadro normativo primario può contribuire – e molto – alla tenuta di pratiche virtuose da parte degli attori del sistema-giustizia.

II.3.- Questione di metodo che la Commissione ha dovuto preliminarmente affrontare è stata quella della scelta fra lo strumento della delegazione legislativa e quello delle norme di legge immediatamente precettive.

Il d.d.l. AC 2681 fa uso di entrambi gli strumenti, ma si caratterizza per la netta opzione in favore di norme di delegazione assai analitiche, che sovente lasciano poco margine di attuazione discrezionale al legislatore delegato. La Commissione ha ritenuto di confermare la soluzione del doppio binario, lavorando su ipotesi sia di norme di delegazione che di norme immediatamente precettive. Nondimeno, alcune delle norme di delegazione sono state rese più agili, sia per meglio corrispondere alla logica dell’art. 76 Cost., sia per aumentare, grazie a una maggiore elasticità, la capacità della delega di “disegnare un quadro d’insieme, all’interno del quale realizzare un’attuazione graduale delle riforme possibili, attraverso lo sviluppo dei vari decreti legislativi, che hanno ad oggetto i vari segmenti prefigurati nel quadro generale, secondo un percorso realistico, ma allo stesso tempo capace di assicurare una certa coerenza d’insieme”, come prefigurato dalla Ministra della Giustizia nelle *Linee programmatiche*.

Nei paragrafi che seguono, la presente Relazione dà conto delle proposte avanzate dalla Commissione, secondo l’ordine del d.d.l. AC 2681, nel quale esse s’innestano in forma di emendamenti.

Si è scelto di strutturare la Relazione in forma sintetica, sia perché si confida che – come è doveroso che accada – il senso delle proposte emerga con chiarezza già dal loro testo, sia perché la pluralità e l’ampiezza delle materie confidate alla competenza della Commissione avrebbero reso eccessivamente prolisso un commento in forma analitica. Della ragione di

alcune proposte emendative meramente stilistiche o redazionali, infine, si è ritenuto di non dare qui specifico conto.

III.- Il contenuto delle proposte.

III.1.- Un primo gruppo di proposte concerne l'articolo 1 del d.d.l. AC 2681. Sono le seguenti.

i) L'inserimento, al comma 1, alinea, delle parole “*al corretto funzionamento*” intende segnalare l'esigenza che l'obiettivo dell'efficienza dell'ordinamento giudiziario non sia disgiunto da quello del doveroso rispetto delle regole.

ii) L'aggiunta, al comma 1, della lett. *d)* è connessa alla scelta di tenere conto della proposta di estensione della delega anche alla disciplina del fuori ruolo dei magistrati (ordinari).

iii) Al comma 4, considerata la peculiarità della fattispecie, si ritiene opportuno, quanto alla redazione di un eventuale testo unico delle disposizioni in materia di ordinamento giudiziario, escludere la facoltà di delega contemplata dall'art. 17-*bis*, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

iv) Al comma 5, che si propone di introdurre, si ritiene di dover chiarire, in considerazione delle incertezze riscontrate a tal proposito in dottrina e in giurisprudenza, che la regolazione di dettaglio, attuativa delle norme primarie, di competenza del CSM, avviene attraverso atti di esercizio di autonomia normativa.

III.2.- Più nutrito il gruppo delle proposte concernenti l'articolo 2.

i) La proposta di modifica del comma 1, lett. *a)*, interviene anzitutto sul piano formale, dividendo in due diverse lettere le previsioni concernenti l'ordine di trattazione da parte del CSM dei procedimenti per la copertura di posti direttivi e quelle concernenti il regime di pubblicità dei relativi atti. Nel merito, poi, quanto alle prime (ora posposte e collocate alla lett. *a-bis*)), per assicurare la funzionalità delle procedure selettive, prevede la facoltà di “ragionevoli e giustificate” (quindi motivate) deroghe al principio generale dell'ordine temporale delle procedure; quanto alle seconde, per tenere conto di tutte le posizioni giuridiche in giuoco, indica i limiti essenziali della pubblicità degli atti, in funzione di tutela di essenziali diritti costituzionali.

ii) Sempre al comma 1, l'ambito normativo della lett. *d)* è ridotto, onde consentire un più flessibile adattamento dei corsi tenuti dalla Scuola superiore della magistratura alle esigenze che questa, di volta in volta, riterrà meritevoli d'essere perseguite.

iii) Alla lett. *e)*, allo scopo di tenere conto dell'esigenza di una valutazione complessiva dei candidati, il ricorso a criteri ponderali è escluso.

iv) Le lettere *f)*, *g)* e *h)* sono rese più snelle, onde bilanciare l'esigenza di un'adeguata predeterminazione nella fonte primaria dei criteri di valutazione dei candidati a funzioni direttive o semidirettive e quella di lasciare un margine di ragionevole discrezionalità all'attuazione da parte del CSM, nell'esercizio di un'autonomia che come detto – a fronte di alcune incertezze qualificatorie – appare opportuno definire espressamente normativa. Il legislatore delegato è dunque invitato a individuare gli indicatori, generali e specifici, di cui il Consiglio deve tenere conto nella scelta dei magistrati ai quali affidare gli incarichi direttivi e

semi-direttivi. La Commissione ha ritenuto che debbano essere valutate le esperienze pregresse con specifico riferimento ai risultati conseguiti, le capacità relazionali dei candidati, nonché le loro competenze ordinamentali. Per coloro che hanno maturato esperienze fuori dal ruolo organico della magistratura, poi, devono essere individuati parametri capaci di far apprezzare l'acquisizione di competenze coerenti con l'incarico cui il magistrato ambisce.

v) Il contenuto precettivo della lettera l), al contrario, è reso più articolato e stringente, allo scopo di assicurare ai procedimenti di valutazione risultanze istruttorie più ampie e sicure. Si segnala, in particolare, la possibilità di acquisire i pareri redatti dai dirigenti ai fini delle valutazioni di professionalità dei magistrati dell'ufficio, affinché ne siano verificate l'effettività e attendibilità.

vi) Quanto alla lettera n), si propone una disciplina funzionale all'ottenimento del risultato di far sì che i magistrati che ricoprono incarichi direttivi o semidirettivi li conducano a termine, esercitandoli sino alla scadenza, anche nella prospettiva di porre un freno al c.d. "carrierismo".

vii) Quanto al comma 2, dedicato alle tabelle di organizzazione degli uffici, la Commissione conferma la scelta del d.d.l. AC 2681 di reintrodurre i progetti organizzativi degli uffici requirenti, ma procede a una riscrittura delle sue disposizioni con l'obiettivo, da un lato, di coordinare i vari documenti di organizzazione degli uffici giudiziari (documenti organizzativi generali, progetti tabellari e progetti organizzativi, programmi di gestione) e, dall'altro, di rendere più omogenee e snelle le relative procedure di approvazione. In particolare, alle lett. a) e b), la Commissione indica la necessità di un significativo ripensamento dei contenuti delle proposte tabellari. Con specifico riferimento ai contenuti dei progetti organizzativi degli uffici di procura, poi, la Commissione mantiene il riferimento ai criteri di priorità, specificando, tuttavia, ch'essi devono essere stabiliti dalla legge. Inoltre, prevede la necessità di definire i criteri e le modalità di revoca dell'assegnazione "in tutti i casi" di dissenso tra magistrato e procuratore.

III.3.- Anche l'articolo 3 è oggetto di proposte emendative, relative alle valutazioni di professionalità, che la Commissione ritiene siano tuttora di sicura importanza, purché vi si proceda sulla base di dati oggettivi e con apprezzamenti di merito non rituali. Esse comprendono il rafforzamento delle garanzie partecipative per l'avvocatura (anche con la conseguente uniformazione di prassi, allo stato, discordanti), l'articolazione del giudizio positivo in discreto, buono o ottimo quanto alle capacità organizzative del lavoro del magistrato, l'acquisizione dei programmi annuali di gestione, l'esibizione di idonea documentazione da parte dei magistrati che abbiano goduto di esoneri dal lavoro giudiziario, l'inserimento (in armonia con la finalità di riduzione del contenzioso messa in luce dalla Commissione ministeriale che si è occupata della riforma del processo civile) della capacità del magistrato di stimolare la mediazione e la conciliazione. Fermo restando che non rientrava nel perimetro delle sue attribuzioni l'esame di proposte operative concernenti la disciplina del processo, la Commissione manifesta il convincimento che, a fronte di risorse materiali e personali limitate, la riduzione delle pendenze e del contenzioso sia uno strumento essenziale per il buon funzionamento dell'esercizio della giurisdizione.

Più nel dettaglio, mentre viene condivisa in via generale la logica – propria del d.d.l. A.C. 2681 – di semplificazione del procedimento di valutazione da parte dei Consigli giudiziari, si

propone di sopprimere la previsione di un automatismo nella valutazione dell'autorelazione del magistrato da parte del capo dell'ufficio, il cui ruolo – come già evidenziato – è invece valorizzato.

Infine, perseguendo l'obiettivo di obbligare alla considerazione dei fatti accertati in sede disciplinare, si propone di regolare più precisamente il rapporto tra valutazione di professionalità e giudizio disciplinare, introducendo una formula ricalcata su quella dell'art. 653 cod. proc. pen.

III.4- All'articolo 4 si propone di apportare due essenziali modificazioni.

i) La prima riguarda la Scuola superiore della magistratura. Per coerenza complessiva con l'impianto della riforma, nella quale essa assume una posizione di centralità quanto all'accesso alla magistratura e alla formazione dei magistrati, si propone di esplicitare la necessità che la Scuola sia dotata delle necessarie risorse logistiche, finanziarie e organizzative e che tali risorse siano disponibili anche per le sue sedi decentrate.

ii) La seconda riguarda la prova scritta del concorso per l'ingresso in magistratura, per la quale si propone che essa: a) abbia la prevalente (ancorché non esclusiva) funzione di accertare la capacità teorico-sistematica del candidato, onde evitare che ci si limiti alla verifica della capacità risolutiva di casi pratici, sovente sul modello di precedenti arresti giurisprudenziali, anche recenti; b) sia oggetto di una sua parte l'intero diritto pubblico, nei suoi profili tanto amministrativistici quanto costituzionalistici; c) contempli anche le istituzioni del diritto processuale civile e le istituzioni del diritto processuale penale.

A quest'ultimo proposito, nondimeno, nella Commissione si è a lungo discusso sul rischio che la previsione delle materie processualistiche, sebbene limitata ai loro profili istituzionali, possa comportare un eccessivo aggravio del carico sopportato dai candidati in occasione della preparazione delle prove scritte, pur se va segnalato che tale preparazione dovrebbe essere adesso significativamente sorretta dai corsi tenuti dalla Scuola superiore della magistratura.

III.5.- Interamente nuovo è l'articolo 4-*bis*, che si propone di introdurre, relativo al collocamento fuori ruolo dei (soli) magistrati ordinari. Si tratta di un tema complesso, considerata la varietà delle situazioni da disciplinare, che proprio per questo si propone di normare attraverso lo strumento della delega. I principali principi e criteri direttivi che si propone di indicare al legislatore delegato sono i seguenti:

a) precisa individuazione delle tipologie di incarichi extragiudiziari da esercitarsi esclusivamente con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico;

b) precisa individuazione delle tipologie di incarichi extragiudiziari per i quali è ammessa l'aspettativa;

c) rigorosa definizione delle condizioni per il collocamento fuori ruolo, con previsione che esso può disporsi solo se corrisponde a un interesse dell'amministrazione di appartenenza e solo se non ne derivano conseguenze negative per il profilo dell'imparzialità e dell'indipendenza del magistrato;

d) tipizzazione dei criteri di valutazione della sussistenza dell'interesse dell'amministrazione di appartenenza;

e) previsione di un periodo di ritorno all'esercizio delle funzioni ordinarie al termine di incarichi espletati in posizione di fuori ruolo per un periodo superiore a cinque anni;

f) limitazione dell'autorizzazione al collocamento fuori ruolo ai soli magistrati che abbiano conseguito almeno la terza valutazione di professionalità, sempre nel rispetto delle esigenze di organico dell'ufficio di appartenenza;

g) limitazione al decennio del periodo massimo di collocamento in posizione di fuori ruolo, salve deroghe espressamente indicate;

h) riduzione del numero massimo di magistrati complessivamente collocabili fuori ruolo e tassativa identificazione delle fattispecie cui non si applica il limite massimo.

III.6.- Del tutto nuovo è anche l'articolo 5-*bis*, che si propone di introdurre, relativo alla disciplina della Scuola superiore della magistratura.

L'esigenza di una normativa più precisa è stata rappresentata, in sede di audizione, dal Presidente e dal Segretario Generale della Scuola. È stato trasmesso alla Commissione anche un testo di riforma, che la Commissione ha in larga misura condiviso, rifondendolo, appunto, nell'art. 5-*bis*.

Le principali novità del proposto intervento riformatore, ferma restando la clausola di invarianza finanziaria nei termini indicati dall'art. 41 del d.d.l. AC 2681, attengono alla provvista di personale da destinare alle attività della Scuola (attualmente oggetto di procedure meno certe) e all'istituzione della figura del vice segretario generale (allo scopo di far fronte alle maggiori esigenze organizzative connesse all'aumento dei compiti della Scuola, a partire dall'organizzazione dei corsi per la preparazione al concorso).

III.7.- La Commissione non condivide l'originaria impostazione dell'art. 6, che intendeva procedere a un ridimensionamento dell'ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione. Ritiene, anzi, che il contributo di tale ufficio all'esercizio dell'essenziale funzione nomofilattica sia particolarmente prezioso e che, di conseguenza, sia quanto meno da conservarne l'attuale consistenza numerica. Per questo si propone di lasciare invariata, per tale profilo, la disciplina vigente.

Si prevede anche che all'ufficio possano essere designati magistrati con la seconda (e non la terza, come previsto nel d.d.l. AC 2681) valutazione di professionalità e con almeno cinque (e non dieci) anni di effettivo esercizio delle funzioni giudicanti o requirenti di primo o di secondo grado. Tuttavia si aggiunge, proprio in ragione dell'importanza dell'ufficio per la funzione nomofilattica, che la designazione debba essere proceduta dalla valutazione della capacità scientifica e di analisi delle norme da parte della commissione di cui all'art. 12, comma 13, del d. lgs. 5 aprile 2006, n. 160.

È anche previsto che, senza compromissione delle esigenze dell'ufficio, i magistrati che vi sono addetti, se in possesso di stringenti requisiti, possano essere applicati dal primo presidente alle sezioni della Corte di cassazione per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali di legittimità.

III.8.- Poche sono le proposte di modificazione dell'articolo 7.

In particolare, si propone di precisare che l'incompatibilità di sede debba essere accertata non solo in concreto, ma anche sulla base di criteri concorrenti, da valutare unitariamente, e che l'incompatibilità possa essere esclusa – appunto in concreto – quando la situazione fattuale sia

tale che l'organizzazione dell'ufficio non viene incisa dai fatti oggetto di considerazione e non vi siano interferenze che incidano nei rapporti tra uffici diversi della medesima sede.

III.9.- Quanto all'articolo 8, la Commissione condivide la scelta del d.d.l. AC 2681 in ordine al collocamento in aspettativa per infermità. Ritiene inoltre opportuno proporre una modifica dell'art. 2, comma 2, del r.d.lgs. n. 511 del 1946 al fine di precisare, con esiti maggiormente garantistici, il rapporto tra procedimento per trasferimento o per destinazione ad altre funzioni e procedimento disciplinare.

III.10.- L'articolo 9 è oggetto di significative proposte emendative.

i) La principale modificazione che si propone di apportare riguarda l'istituto dell'estinzione dell'illecito disciplinare.

L'introduzione dell'istituto dell'estinzione dell'illecito disciplinare previsto dall'art. 2, comma 1, lett. *q)*, del d. lgs. n. 109 del 2006 (concernente "*il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni*") appare coerente con l'obiettivo generale di incentivazione del buon funzionamento della giurisdizione. L'estinzione, infatti, si determina solo nell'ipotesi in cui il piano di smaltimento, adottato a norma dell'art. 37, comma 5-*bis*, del d. l. 6 luglio 2011, n. 98 (introdotto in altra parte della riforma), abbia ottenuto significativi risultati. La possibilità di ottenere il beneficio dell'estinzione, di conseguenza, è collegata all'effettiva capacità di risoluzione delle criticità, che dunque sollecita a superare.

Per non contraddire la finalità ora illustrata si propone di non consentire la fruizione del beneficio per più di una volta.

L'estinzione è altresì prevista per le sanzioni minori (ammonimento e censura), anche qui, però, in coerenza con l'impostazione generale della riforma (volta a valorizzare il buon funzionamento della giurisdizione), solo a condizione che successivamente all'irrevocabilità della sanzione sia decorso un tempo adeguato e che il magistrato abbia avuto una positiva valutazione di professionalità.

Si prevede che l'accertamento dell'estinzione sia disciplinato dalle fonti di autonomia del CSM, che tuttavia, in ogni caso, devono assicurare che vi si provveda in ogni procedimento in cui ciò è rilevante.

ii) Le altre proposte emendative riguardano l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006:

- 1) all'illecito oggi previsto alla lettera *n)* viene aggiunto un riferimento alle "direttive", fra le quali rientrano anche quelle che sono impartite dal Procuratore nazionale antimafia;
- 2) con la modifica alla lettera *a)* si intende evitare il "cumulo" di illeciti disciplinari;
- 3) con le modifiche apportate ai nn. 1 e 2 della stessa lettera *a)* la Commissione ha inteso evitare che alla responsabilità disciplinare sia assegnato anche il compito di sanzionare il mancato rispetto di tutti gli adempimenti di natura organizzativa, laddove – invece – le carenze nella gestione degli uffici devono essere rilevate in occasione delle valutazioni di professionalità o delle conferme degli incarichi; è, tuttavia, introdotto uno specifico illecito disciplinare (nuova lettera *ee-bis*) con l'obiettivo di responsabilizzare i dirigenti degli uffici e i presidenti di sezione nell'assunzione dei provvedimenti necessari per porre rimedio ai ritardi degli appartenenti agli uffici da loro diretti.

Alla luce delle esigenze di buon funzionamento dell'organizzazione della magistratura messe in luce dalla Ministra Guardasigilli nelle *Linee programmatiche* e indicate nel PNRR, la Commissione richiama l'attenzione sulla necessità di un'applicazione rigorosa delle norme concernenti gli illeciti disciplinari connessi a pratiche – sia dei magistrati giudicanti che di quelli *requirenti* – che, in particolare con riferimento ai rapporti interni agli uffici e alla puntuale e tempestiva osservanza dei doveri di ciascuno, quel buon funzionamento possono pregiudicare.

III.11.- Si propone di lasciare sostanzialmente inalterato l'articolo 10, prevedendo semplicemente la valorizzazione del giudizio di "ottimo" nell'accesso ai posti direttivi e semidirettivi e la limitazione ai magistrati che abbiano conseguito la terza valutazione di professionalità della possibilità di accesso alle funzioni di legittimità, nella logica di una più rigorosa definizione dei requisiti.

III.12.- L'articolo 11 è oggetto di alcune proposte emendative, là dove interviene sull'art. 37 del d. lgs. n. 98 del 2011.

i) Si propone, anzitutto, con il n. 1-*bis* e con la lett. *a-bis*, di valorizzare la programmazione del lavoro e la verifica del raggiungimento o meno degli obiettivi già programmati.

ii) Si propone, poi, di eliminare il riferimento alle direttive emanate dal CSM, preferendosi il rinvio alla sola legge in una materia di grande delicatezza qual è quella della definizione dei criteri di priorità nel settore penale.

iii) Si propone, ancora, nella parte della novella concernente il comma 5-*quater*, lettera *b)*, di sostituire la parola "serio", di più rara utilizzazione nel linguaggio normativo, con la parola "rilevante".

Da ultimo, quanto al comma 5-*ter* del novellato art. 37 del d. lgs. n. 98 del 2011, la Commissione ha ritenuto che il riferimento numerico al 10% di aumento delle pendenze rispetto all'anno precedente, quale presupposto per l'adozione di interventi da parte del capo dell'ufficio, fosse da mantenere, anche perché compare nel PNRR (che la Commissione, come si è ricordato, era tenuta ad assumere a stregua). Nondimeno, ha rilevato che il contrasto all'aumento delle pendenze richiede anche il ricorso a paradigmi più flessibili, sicché propone di aggiungere al riferimento numerico anche una formula idonea a lasciare un margine di discrezionalità al capo dell'ufficio nella decisione sulla necessità dell'intervento di recupero delle pendenze.

III.13.- Gli articoli da 12 a 19, componenti il Capo III del d.d.l. AC 2681, disciplinano la materia dell'assunzione da parte dei magistrati di cariche elettive e di governo, europee, nazionali, regionali o locali, nonché del rientro in magistratura dei candidati che tali cariche hanno assunto o alle stesse si sono candidati. Si tratta di materia che ha molto attirato l'attenzione della pubblica opinione, per quanto la relativa casistica sia piuttosto limitata.

La Commissione opta per soluzioni normative largamente (sebbene non sempre) diverse da quelle disegnate dal d.d.l. AC 2681, proponendo di sopprimerne alcune previsioni e di modificarne altre, aggiungendone anche di nuove. Quanto all'accesso dei magistrati alla titolarità di cariche rappresentative o di governo, la scelta è nel senso di proporre una disciplina più rigorosa di quella ivi ipotizzata, ritenendosi che qualsiasi incarico di natura politica sia suscettibile di appannare l'immagine di indipendenza e imparzialità della magistratura. Quanto

al ricollocamento in ruolo dei magistrati che abbiano aspirato a conseguire o abbiano conseguito tali cariche, invece, la scelta è stata in favore di un loro ricollocamento nei ruoli della magistratura, ma con decise limitazioni alle funzioni esercitabili. In particolare si propone che:

- a) il magistrato sia eleggibile solo se si trova in aspettativa senza assegni da almeno quattro mesi;
- b) il mandato o l'incarico siano sempre svolti in luogo territorialmente diverso e lontano da quello ove erano svolte le funzioni giudiziarie;
- c) il magistrato eletto o che accetta un incarico politico sia collocato, senza eccezione alcuna, in aspettativa senza assegni;
- d) al termine del mandato elettivo o incarico politico il magistrato sia ricollocato in ruolo con precisi limiti territoriali e funzionali, in particolare prevedendosi che, per un certo periodo di tempo, possa svolgere solo funzioni giudicanti e collegiali e non possa ambire a un incarico direttivo o semidirettivo.

La Commissione, a fronte del principio di invarianza finanziaria dell'art. 41 del d.d.l. AC 2681 non ritiene di poter indicare temperamenti della previsione che l'aspettativa di cui all'art. 14 è senza assegni. Segnala la necessità, tuttavia, che siano previsti almeno strumenti di salvaguardia degli effetti previdenziali del periodo trascorso in aspettativa, nel rispetto dell'art. 38 Cost.

III.14.- Gli articoli da 20 a 27 disciplinano la materia del funzionamento del CSM. La Commissione propone alcune ipotesi emendative (modificative, soppressive, aggiuntive), che sono illustrate al successivo paragrafo. Prima ancora, però, si è soffermata sulla questione fondamentale, agitata nel dibattito pubblico e considerata anche nelle *Linee programmatiche* della Ministra Guardasigilli, del rinnovo parziale periodico del Consiglio. Tale modalità di rinnovo, invero, è auspicata da più parti, allo scopo di consentire una più fluida dialettica interna al Consiglio e da ostacolare il consolidarsi di aggregazioni di interesse che trascendano il corretto esercizio delle funzioni consiliari.

La Commissione, dopo ampia discussione, ha escluso la concreta praticabilità, a Costituzione invariata, di tale ipotesi (anche nelle altre forme che sono state prospettate nel pubblico dibattito, quali quella di un rinnovo che tenga conto della diversa scansione temporale dell'inizio del mandato degli attuali componenti del CSM, che sembra comportare un'eccessiva moltiplicazione delle occasioni elettorali, o quella della proroga parziale del Consiglio in carica, che appare di dubbia costituzionalità, alla luce dell'art. 104, comma 6, Cost.).

Sarebbe per vero possibile e legittimo, a Costituzione – appunto – invariata, disporre che:

- a) i componenti del Consiglio aumentino a ventiquattro “togati” e dodici “laici” (l'aumento sarebbe indispensabile per essere coerenti con la proposta di modifica del sistema elettorale per la componente “togata”, che appresso si illustra, e per avere a disposizione un numero sufficiente di seggi da attribuire in occasione del rinnovo parziale);
- b) alla scadenza del Consiglio attualmente in carica si proceda al suo rinnovo nella misura attualmente prevista;
- c) dopo due anni si proceda alla sua integrazione nella misura sopra indicata;

d) si proceda, a regime, al rinnovo parziale alla scadenza dei rispettivi quadrienni di mandato.

In questo modo si avrebbe un rinnovo di tipo “modulare” e il CSM sarebbe rinnovato parzialmente (ora per due terzi, ora per un terzo) ogni due anni.

Ostacolo fondamentale a questa ipotesi è apparsa, tuttavia, soprattutto la posizione del vicepresidente del CSM. Questi, infatti, dovrebbe essere scelto o nella componente oggetto del rinnovo maggiore (per due terzi) o in quella oggetto del rinnovo minore (per un terzo). La conseguenza sarebbe o una riduzione del suo mandato a due anni o l'esclusione di una delle due componenti dalla possibilità di esprimere, nel proprio seno, il vicepresidente. La prima ipotesi si è ritenuta inopportuna, perché il vicepresidente, anche per la sua posizione in rapporto al Presidente della Repubblica, a sua volta Presidente del CSM, dovrebbe garantire continuità all'interno del Consiglio. La seconda si è ritenuta di dubbia legittimità, considerata la posizione di eguaglianza che la Costituzione riconosce a tutti i consiglieri. Per la stessa ragione si è ritenuta di dubbia legittimità l'ipotesi di affidare la vicepresidenza dell'intero Consiglio a un eletto nella componente maggiore e la presidenza della sezione disciplinare a un eletto nella componente minore. Soluzione, questa, che la Commissione ha ritenuto degna di interesse, per lo stacco che avrebbe segnato tra le funzioni disciplinari e quelle amministrative del Consiglio, ma che è parsa appunto scontrarsi con il menzionato principio di eguaglianza tra i consiglieri.

La Commissione, pertanto, ritiene che al rinnovo modulare si possa procedere solo previa revisione costituzionale. In particolare, con legge *ex art.* 138 Cost., si dovrebbe disporre quanto segue:

Articolo 1

1.- L'articolo 104 della Costituzione è così modificato:

- il comma 5 è così sostituito:

«Il vicepresidente è nominato dal Presidente fra i componenti designati dal Parlamento.»;

- al comma 6, dopo la parola «Consiglio», sono inserite le seguenti:

«, fermo restando quanto previsto al comma 8»;

- dopo il comma 7 è inserito il seguente:

«8. I componenti elettivi sono rinnovati per un terzo, arrotondato per eccesso, ogni due anni.».

Articolo 2

1. In sede di prima attuazione dell'articolo 104 della Costituzione, per come modificato dalla presente legge costituzionale, la legge stabilisce le modalità per assicurare, anche tramite sorteggio dei componenti il cui mandato deve cessare anticipatamente, il rinnovo parziale biennale del Consiglio superiore della magistratura.

La Commissione ritiene che l'affidamento della nomina del vicepresidente del CSM al capo dello Stato sarebbe opportuna anche in assenza di rinnovo modulare del Consiglio. Questa previsione, infatti, appare più coerente con il segnalato rapporto fra capo dello Stato e vicepresidente e costituirebbe ulteriore presidio di indipendenza di quest'ultimo. La Commissione è consapevole del fatto che in questo modo si affiderebbe al capo dello Stato una

scelta che incide in delicati equilibri tra le forze politiche. Rileva, però, che il problema si risolverebbe alla radice ove si eliminasse la limitazione agli eletti dal Parlamento della platea dei nominabili (in questo caso si determinerebbe, peraltro, una disarmonia rispetto alla composizione “binaria” del Consiglio e – ovviamente – si dovrebbe aumentare di una unità il numero dei componenti del CSM). Quel che più conta, anche se così non si facesse, la funzione equilibratrice assunta dalla figura del Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo farebbe sì la nomina del vicepresidente del CSM sarebbe soltanto una delle plurime forme di manifestazione di tale funzione.

III.15.- Quanto alle proposte emendative degli articoli da 20 a 27, le principali sono sinteticamente descritte appresso. In via generale, comunque, si segnala che la Commissione, qui come nella disciplina dell’elezione dei componenti togati del CSM, considera non opportuna l’utilizzazione dello strumento del sorteggio, che sembra implicare una sorta di contraddittoria sfiducia nell’efficacia delle misure che si vanno proponendo, dalle quali dovrebbe invece scaturire una forte responsabilizzazione sia dell’intera magistratura che del Consiglio superiore.

Queste le principali proposte.

i) All’articolo 20, si propone di inserire una sottolineatura del fatto che i componenti del Consiglio svolgono le loro funzioni in assoluta indipendenza e imparzialità, precisando anche che non vi sono distinzioni fra i c.d. “togati” ulteriori rispetto alla categoria di appartenenza.

ii) All’articolo 21, si propone un procedimento di formazione delle Commissioni del CSM il più possibile idoneo ad assicurare una libera dialettica interna, senza – però – il rischio di una negoziazione incompatibile con le alte funzioni dell’organo.

Si propone altresì un regime di parziali incompatibilità dei componenti della sezione disciplinare, allo scopo di accentuarne l’autonomia.

iii) All’articolo 22, comma 1, lett. *b)* e *c)*, si propone di modificare parzialmente la composizione della sezione disciplinare.

iv) All’art. 22, comma 1, si propone di inserire una lettera *f)*, che per un verso limita la possibilità di sostituzione dei componenti della sezione disciplinare e per l’altro impone la predeterminazione dei criteri di assegnazione dei procedimenti.

v) Agli articoli 24 e 25 si propone di introdurre una disciplina (anche derogatoria di quella generale sul collocamento in fuori ruolo) della composizione della segreteria e dell’ufficio studi del CSM che consenta di: a) tenere conto della peculiare e fiduciaria posizione del segretario generale e (in misura minore) del vicesegretario generale, al fine della loro scelta (che peraltro, ove si condividesse l’ipotesi di riforma dell’art. 104 Cost. descritta al par. III.14, quanto al segretario generale potrebbe essere in futuro confidata al capo dello Stato); b) la significativa presenza di personale anche esterno alla magistratura, nel convincimento che sia necessaria l’integrazione delle professionalità, onde evitare l’unidirezionalità delle prospettive.

vi) All’articolo 27 si propone di far seguire un art. 27-*bis*, nel quale si regola il procedimento di formazione del regolamento generale del CSM.

III.16.- Gli articoli da 28 a 33 definiscono la normativa elettorale per il rinnovo del CSM.

i) La Commissione, anzitutto, propone un duplice emendamento alle norme dell’art. 28 sull’elezione dei componenti “laici”.

In primo luogo, si propone di sopprimere il riferimento alle audizioni da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Tali audizioni, infatti, presuppongono un procedimento per la presentazione di candidature che non è disciplinato dal d.d.l. AC 2681 e che comunque sembra di problematica normazione.

In secondo luogo, si propone di fare esplicito riferimento al principio della pari opportunità di genere. La Commissione è consapevole del probabile difetto, allo stato, di strumenti giuridici idonei a rimediare alla violazione di tale principio in sede di elezione parlamentare, ma ritiene che la sua indicazione sia comunque opportuna, quale norma di indirizzo della discrezionalità di scelta.

ii) Ben più corpose sono le proposte emendative alle norme sull'elezione dei componenti "togati" del CSM. La Commissione, infatti, le ha completamente riscritte. Essa, per vero, ha condiviso appieno la "ferma convinzione", manifestata dalla Ministra Guardasigilli nelle già ricordate *Linee programmatiche*, che "non debba nutrirsi l'illusoria rappresentazione che un intervento sul sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura possa di per sé offrire una definitiva soluzione alle criticità che stanno interessando la magistratura italiana, le quali attingono invero a un sostrato comportamentale e culturale che nessuna legge da sola può essere in grado di sovvertire". Nondimeno, ha ritenuto che la modifica del sistema elettorale vigente sia indispensabile e che quella ipotizzata dal d.d.l. AC 2681 non fosse soddisfacente.

La disciplina concernente l'elezione della componente del CSM formata da magistrati, invero, dovrebbe perseguire almeno i seguenti obiettivi:

a) la massima apertura del confronto elettorale, al quale non possono ovviamente rimanere estranee le realtà associative della magistratura, ma che da queste non può essere interamente condizionato, pena il venir meno della ricchezza pluralistica del confronto medesimo;

b) la promozione della massima possibile qualità delle candidature;

c) la valorizzazione del potere di scelta dell'elettore;

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

Dopo attenta discussione, considerati tali obiettivi, la preferenza è andata al sistema del voto singolo trasferibile. Tale sistema, praticato – come è noto – in varie esperienze costituzionali, a partire, paradigmaticamente, da quella irlandese, è stato da tempo oggetto di attenzione in sede dottrinale ed è stato anche formalmente proposto, alla fine del 1996, dalla c.d. Commissione Balboni ("Commissione di studio per la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura"). Esso consente di produrre, in collegi di ampiezza almeno media (quattro – cinque seggi) dei risultati di tipo tendenzialmente proporzionale e valorizza fortemente il potere di scelta dell'elettore, eliminando il fenomeno del voto inutile, grazie al trasferimento ad altri candidati delle preferenze espresse dagli elettori di candidati già eletti o giunti ultimi nel confronto elettorale.

I punti principali del sistema proposto sono i seguenti:

a) opzione per le candidature individuali in luogo di quelle di lista;

b) riduzione delle firme necessarie per la presentazione delle candidature allo scopo di aumentarne il numero;

c) sollecitazione alla presentazione di candidature rivolta a tutti i magistrati, sempre allo scopo di aprire al massimo il confronto elettorale e di rendere effettiva la competizione (non risultando disponibili meccanismi che senza controindicazioni garantiscano un'adeguata pluralità di candidature);

d) suddivisione dei seggi in cinque collegi (uno per i magistrati che esercitano funzioni di legittimità, uno per la magistratura requirente, tre per la magistratura giudicante);

e) previsione di un'incentivazione alla presentazione di candidature che rispettino il principio della pari opportunità di genere;

f) dettagliata previsione delle competenze relative alla gestione delle operazioni elettorali;

g) previsione (da ritenersi compatibile con il principio di libertà del voto, trattandosi di una modalità della sua espressione), a pena di nullità del voto, dell'obbligazione di esprimere (nei collegi diversi da quello relativo alla legittimità, che ha solo due seggi) almeno tre preferenze, sino a un massimo corrispondente al totale dei seggi assegnati al collegio, con almeno una preferenza per un candidato di genere diverso da quello degli altri;

h) proclamazione come eletti dei candidati che hanno superato il quoziente elettorale (determinato nella misura della c.d. *Droop quota*);

i) trasferimento delle preferenze in eccesso ottenute da tali candidati attraverso il computo delle seconde (terze, quarte, etc.) preferenze espresse dai loro elettori;

l) in difetto di copertura di tutti i seggi, trasferimento delle preferenze ottenute dal candidato ultimo classificato per numero di prime preferenze ottenute;

m) proclamazione di tutti i candidati che, sulla base delle operazioni di trasferimento, hanno superato il quoziente elettorale;

n) previsione che, in perdurante difetto di copertura di tutti i seggi, siano proclamati eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di prime preferenze.

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

III.17.- Gli articoli da 34 a 38 dettano norme organizzative del CSM. La Commissione ritiene di proporre le ipotesi emendative che seguono.

i) Soppressione dell'art. 34, che novella l'art. 31 della l. n. 195 del 1958, introducendo un'ipotesi di necessario scioglimento del Consiglio quando il numero dei componenti scende sotto una certa soglia. Si è ritenuto che tale previsione costituisca una inopportuna delimitazione delle prerogative del capo dello Stato, al quale occorre invece riservare ogni determinazione sullo scioglimento dell'organo da lui presieduto.

ii) Modificazione integrale dell'art. 35, che disciplina la sostituzione del componente eletto dai magistrati che per qualsiasi ragione cessi anticipatamente dalla carica. La modificazione è imposta dalla diversità del sistema elettorale suggerito dalla Commissione e prevede la

sostituzione dell'uscente con il primo dei non eletti che abbia superato il quoziente elettorale. In difetto, sono previste elezioni suppletive.

iii) Modificazione dell'art. 36. La Commissione, in disparte ogni valutazione sull'opportunità della previsione di un tetto massimo di emolumenti per i titolari di cariche o uffici pubblici, ritiene apprezzabile l'intento di assicurare il rispetto dei limiti delle indennità di carica che altri organi costituzionali si sono dati autonomamente, anche perché il risparmio di spesa potrebbe "compensare" i maggiori costi derivanti dall'aumento del numero dei consiglieri, nell'osservanza della clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 41.

Nondimeno, la Commissione segnala l'opportunità di un'attenta ricognizione della materia, al fine di garantire l'omogeneità e la coerenza dei trattamenti per tutti i componenti.

III.18.- L'articolo 39 disciplina la magistratura militare. La Commissione ne condivide i contenuti generali, ma propone due ipotesi emendative.

i) La prima riguarda l'organizzazione delle circoscrizioni dei tribunali militari. Per garantire un'attenta distribuzione delle risorse, si elimina il riferimento nominativo alle circoscrizioni di Roma, Verona e Napoli e si introduce l'istituto della verifica periodica, a cadenza almeno decennale.

ii) La seconda concerne le funzioni espletate dai magistrati militari e, sempre nell'ottica del miglior utilizzo delle risorse, anche personali, disponibili, stabilisce che i magistrati militari, senza pregiudizio per la funzionalità dei loro uffici, possano essere applicati presso gli uffici della magistratura ordinaria, su congiunta determinazione del Consiglio della magistratura militare e del Consiglio superiore della magistratura.

III.19.- All'articolo 40 sono state soppresse alcune parole tecnicamente superflue, che ne appesantivano la formulazione testuale.

IV.- Conclusioni. La Commissione ritiene che la soluzione dei molteplici problemi che riguardano l'organizzazione della magistratura e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura possa essere trovata solo all'interno di un più complessivo sforzo di analisi e di riforma, che tuttavia richiederebbe tempi assai lunghi, incompatibili con le esigenze di rapidità connesse all'attuale crisi pandemica e all'attuazione del PNRR. È però salda nel convincimento che anche i soli interventi previsti dal d.d.l. AC 2681 e dalle ipotesi emendative qui avanzate possano consentire il raggiungimento di risultati assai significativi.

Altre ipotesi, pur di notevole interesse, non hanno potuto essere tradotte in testi normativi perché pertinenti a campi solo parzialmente assegnati alla competenza della Commissione. Si segnala, nondimeno, che, sia pure al termine dei propri lavori, la Commissione ha ritenuto meritevole di attenta riflessione l'ipotesi di una revisione dell'art. 113 della Costituzione, che – come proposto da alcune voci nella discussione pubblica – preveda l'istituzione di un'Alta Corte della magistratura (composta da magistrati ordinari e speciali), cui affidare il contenzioso sui provvedimenti del CSM (comprese le pronunce della sezione disciplinare) e degli organi di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza delle magistrature speciali, nonché la risoluzione dei conflitti di giurisdizione. La complessità del tema, l'esiguità del tempo a disposizione, la connessione con la problematica delle guarentigie di indipendenza di tutti i componenti e la

segnalata interferenza con le competenze di altre Commissioni ministeriali di studio hanno tuttavia impedito un più specifico esame.

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