



Riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura - Le proposte abbinate al disegno di legge del Governo A.C. 2681

L'esame del disegno di legge del Governo [C. 2681](#), di riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura, è stato avviato dalla Commissione Giustizia il 14 ottobre 2020. Ad esso sono state abbinate diverse proposte di legge, dall'ambito applicativo più circoscritto, che intervengono prevalentemente sul sistema di elezione dei componenti togati del CSM. Di seguito si dà sinteticamente conto del contenuto di tali proposte rinviando, per l'analisi del quadro normativo e dei contenuti del disegno di legge del Governo, al [dossier n. 360](#).

Contenuto

Modifiche al sistema elettorale del CSM: AA.C. 226, 227, 1919, 1977, 2537

Le proposte di legge AA.C. [226](#), [227](#), [1977](#) e [2536](#) sono volte a **riformare il sistema elettorale dei componenti togati** del Consiglio superiore della magistratura. Anche la proposta [C. 1919](#) contiene disposizioni di modifica del suddetto sistema elettorale, nel quadro però di una riforma più ampia che interessa anche il funzionamento del Consiglio superiore.

In particolare **le analoghe proposte C. 226 (Ceccanti) e C. 1977 (Dadone)**:

- modificano la legge n. 195 del 1958, prevedendo (articolo 1 di entrambe le proposte), per l'elezione dei 16 membri togati, un sistema maggioritario uninominale articolato su **16 collegi** per la cui individuazione è prevista una specifica **delega al governo** (articolo 7 di entrambe le proposte). I collegi dovranno essere costituiti rispettando il principio della **continuità territoriale** e il principio per cui ciascuno degli stessi deve comprendere un numero di elettori non superiore di più di un terzo alla media complessiva degli elettori per collegio. L'unica divergenza tra le due proposte risiede nella distribuzione dei 16 collegi tra le categorie di magistrati: entrambe prevedono che **11 collegi** eleggano altrettanti **magistrati di merito con funzioni giudicanti**, ma l'A.C. 226 riserva **un solo collegio ai magistrati con funzioni di legittimità**, e **4 collegi** ai magistrati che esercitano funzioni **requirenti**, mentre l'A.C. 1977 riserva **2 collegi ai giudici di legittimità** e **3 collegi ai pubblici ministeri**. Per entrambe le proposte, dunque, la novità rispetto al sistema elettorale vigente (per la cui disamina più approfondita si rinvia al [Dossier n. 360](#)) è dunque l'abbandono degli attuali 3 collegi unici nazionali plurinomiali articolati per categorie funzionali ed il passaggio ad un sistema maggioritario uninominale in cui i giudici appartenenti alle diverse categorie funzionali (legittimità e, nell'ambito del merito, requirenti e giudicanti) votano nei rispettivi collegi per magistrati appartenenti alla propria categoria (laddove adesso ciascun magistrato vota per tutti e tre i collegi funzionali);
- prevedono, per l'attribuzione dei seggi, un **sistema elettorale maggioritario secco**: ciascun magistrato può esprimere un solo voto nel collegio di appartenenza e viene eletto in ogni collegio il candidato che ottiene più voti (articolo 4 di entrambe le proposte);
- modificano, in ragione dell'introduzione del nuovo sistema elettorale, le disposizioni della legge n. 195 dedicate alla convocazione delle elezioni, alle votazioni, allo scrutinio e all'assegnazione dei seggi (articoli 2-4 di entrambe le proposte). Con riguardo alle contestazioni, si specifica (articolo 5 di entrambe le p.d.l.) che ciascun candidato non proclamato eletto possa, entro 7 giorni, ricorrere alla commissione elettorale centrale che decide in via definitiva entro i successivi 10 giorni;
- specificano che le disposizioni introdotte non si applicano al Consiglio superiore della magistratura in carica alla data di entrata in vigore della legge stessa (articolo 8 di

AA.C. 226
(Ceccanti) e
1977 (Dadone)

entrambe le proposte).

La proposta di legge **C. 227** (Ceccanti) è identica alla proposta C. 226 nella parte in cui prevede (articolo 1), per l'elezione dei 16 membri togati, un sistema uninominale articolato su **16 collegi** per la cui individuazione è prevista una specifica **delega al governo** (articolo 7). Anche in questo caso i collegi dovranno essere costituiti rispettando il principio della **continuità territoriale** e il principio per cui ciascuno degli stessi deve comprendere un numero di elettori non superiore di più di un terzo alla media complessiva degli elettori per collegio. Come nell'A.C. 226 è specificato che un solo collegio è dedicato ai magistrati con funzioni di legittimità, 4 collegi sono dedicati ai magistrati che esercitano funzioni requirenti e 11 collegi ai magistrati giudicanti.

A.C. 227
(Ceccanti)

Diverso è invece il **sistema elettorale** individuato: l'A.C. 227 introduce il **sistema del voto alternativo** in collegi maggioritari uninominali: in particolare, si prevede che ciascun magistrato possa esprimere un voto per l'elezione del candidato nel collegio e disponga di un secondo voto, facoltativo, per un altro candidato nel medesimo collegio. Viene eletto il candidato che raggiunge la maggioranza assoluta di prime preferenze (50% + 1 dei voti validi). Se nessuno dei candidati raggiunge tale maggioranza, si procede eliminando il candidato che ha ottenuto il minor numero di prime preferenze e riversando le seconde preferenze risultanti dalle sue schede sui candidati indicati. Il procedimento continua nello stesso modo, con successive eliminazioni dei candidati meno votati e conseguenti trasferimenti di voti, finché uno dei candidati, sommando le sue prime preferenze alle seconde preferenze recuperate dai voti dei candidati progressivamente eliminati, non raggiunge la maggioranza assoluta. Il meccanismo consente quindi di trasferire l'intenzione di voto dell'elettore da un determinato candidato ad un altro ritenuto più vicino – o meno lontano – qualora il prescelto con il primo voto non abbia alcuna possibilità di vincere, con il risultato di portare all'elezione il c.d. *second best* ovvero quel candidato che, pur non avendo ottenuto il maggior numero di prime preferenze, risulta nel complesso il più gradito, sommando le prime preferenze, le seconde e così via.

Analogamente a quanto previsto nella proposta C. 226, anche l'A.C. 227 modifica, in ragione dell'introduzione del nuovo sistema elettorale, le disposizioni della legge n. 195 dedicate alla convocazione delle elezioni, alle votazioni, allo scrutinio e all'assegnazione dei seggi (articoli 2-4). Identiche disposizioni, rispetto a quelle contenute nelle proposte C. 226 e 1977 concernono le contestazioni (articolo 5), specificandosi che ciascun candidato non proclamato eletto possa, entro 7 giorni, ricorrere alla commissione elettorale centrale che decide in via definitiva entro i successivi 10 giorni. Infine anche tale proposta prevede che le disposizioni introdotte non si applichino al Consiglio superiore della magistratura in carica alla data di entrata in vigore della legge stessa (articolo 8).

La proposta di legge **A.C. 2536** (Zanettin) sceglie, per la riforma del sistema elettorale della componente togata del CSM, lo strumento della **delega al Governo**, il quale, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, è tenuto ad adottare un decreto legislativo (articolo 1) attenendosi ai principi e criteri direttivi individuati nella stessa proposta di legge (articolo 2). In particolare il Governo dovrà:

A.C. 2536
(Zanettin)

- elevare il **numero** dei componenti del CSM a **30 complessivi**, di cui 20 (in luogo degli attuali 16) componenti togati e 10 (in luogo degli attuali 8) componenti laici; su questo specifico punto la proposta converge con il disegno di legge del Governo A.C. 2681;
- modificare i requisiti relativi all'**eleggibilità** dei componenti togati, stabilendo in particolare l'eleggibilità dei magistrati solo dopo la **quinta verifica di professionalità** (attualmente si prevede che siano eleggibili i magistrati con 3 anni di anzianità di servizio; il disegno di legge del Governo prevede invece il conseguimento della quarta verifica di professionalità);
- introdurre il **sorteggio come modalità di individuazione delle candidature**: il numero totale dei candidati da sorteggiare dovrà essere pari a 150, di cui i primi 100 comporranno l'elenco dei soggetti candidati e i restanti 50 l'elenco dei supplenti destinati a subentrare in caso di rinuncia dei candidati;
- disciplinare il meccanismo elettorale prevedendo la formazione di un collegio unico nazionale in cui ciascun magistrato possa esprimere una sola preferenza; risulterà eletto il magistrato che ha ottenuto il numero maggiore di preferenze;
- introdurre esplicitamente il divieto di collegamento dei candidati a liste esterne e dei candidati tra loro (già nel sistema attuale le candidature sono individuali).

Anche la proposta di legge **A.C. 1919** (Colletti) è volta a riformare il sistema elettorale per i componenti togati del CSM. Le modifiche in materia elettorale in questo caso si inseriscono in una proposta di riforma più ampia, che mira a modificare altresì il

A.C. 1919
(Colletti)

funzionamento del Consiglio superiore. La proposta consta di un unico articolo composto di molteplici lettere volte a novellare la legge n. 195 del 1958. Con riguardo al **sistema elettorale**, la proposta:

- **introduce il sorteggio** quale modalità di **individuazione dei candidati** all'elezione dei componenti **sia togati che non togati** (art. 1, comma 1, lett.n)): sono ammessi a partecipare al sorteggio coloro che, in possesso dei requisiti previsti dalla legge abbiano **manifestato il proprio interesse** alla selezione; il sorteggio è effettuato da un sistema elettronico certificato che individua, per le candidature dei membri togati, **100 magistrati (80 candidati e 20 riserve)** tra cui 8 magistrati (5 candidati e 3 riserve) che esercitano funzioni di legittimità; 32 magistrati (25 candidati e 7 riserve) che esercitano funzioni requirenti e 60 magistrati (50 candidati e 10 riserve) che esercitano funzioni giudicanti; e per le candidature dei componenti non togati **40 candidati e 10 riserve** (tra i professori ordinari di materie giuridiche e gli avvocati con 15 anni di esercizio professionale);
- non apporta modifiche sostanziali al sistema elettorale vero e proprio dei componenti togati, che resta articolato su tre collegi unici nazionali per categorie funzionali: è solo modificata, rispetto al sistema vigente, la proporzione tra le categorie in quanto è riservato un solo collegio invece di due all'elezione dei giudici di legittimità, 5 collegi invece di 4 a quella dei pubblici ministeri; mentre resta invariata la riserva di 10 collegi per l'elezione dei magistrati con funzioni giudicanti. Resta fermo che ciascun elettore vota per ciascuna categoria funzionale, come nel sistema attuale;
- detta una disciplina specifica (art. 1, comma 1, lett.r)) per i **membri sostituti del CSM**, individuati fra i candidati non eletti appartenenti alle rispettive categorie in base al numero di preferenze riportate in sede di elezione; detta una specifica disciplina per la sostituzione dei componenti togati che cessino dalla carica per qualsiasi ragione prima della scadenza del Consiglio (art. 1, comma 1, lett. cc));
- integra la disciplina **dell'elettorato passivo del CSM** (sia per i membri togati che per i membri laici) con la previsione dell'**ineleggibilità** per coloro che ricoprano o **abbiano ricoperto negli 8 anni precedenti** l'elezione, le cariche di parlamentari, consiglieri regionali, provinciali e comunali, membri della Corte costituzionale e del Governo; sono inoltre ineleggibili coloro che siano stati componenti del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa;
- introduce il divieto per chi abbia ricoperto la carica di componente del CSM di candidarsi alle elezioni politiche, regionali e provinciali, nonché alla carica di sindaco nei comuni con più di 15000 abitanti **per i successivi 10 anni** decorrenti dalla cessazione della carica (art. 1, comma 1, lett. z).

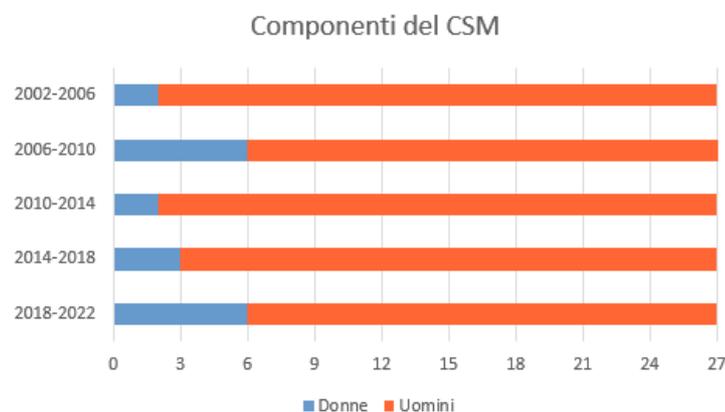
Con riguardo al **funzionamento del CSM**, la proposta:

- introduce le definizioni delle due diverse categorie dei componenti del CSM: togati e non togati, per armonizzarle alla nuova disciplina della preselezione dei candidati tramite sorteggio (art. 1, comma 1, lett. a e b));
- modifica la composizione del Comitato di presidenza stabilendo che ne facciano parte, oltre al vicepresidente del CSM, che presiede il Comitato, anche tre componenti togati e un componente non togato (art. 1, comma 1, lett.c));
- introduce un meccanismo di rotazione dei magistrati all'interno delle diverse Commissioni consiliari (art. 1, comma 1, lett. d));
- riforma la composizione della **sezione disciplinare**: è aumentato il numero dei membri della stessa, portato da 6 a 8 per i membri effettivi, di cui 4 togati e 4 non togati, e da 4 a 6 per i membri supplenti, di cui 3 togati e 3 non togati. Salvo che per il vicepresidente della sezione, che la presiede ed è membro di diritto, gli altri componenti sono tutti eletti dal Consiglio, nel rispetto delle predette proporzioni, senza operare alcuna ulteriore distinzione tra categorie di magistrati (art. 1, comma 1, lett. e)); inoltre è specificato che i componenti effettivi della sezione sono sempre sostituiti da supplenti della medesima categoria (art. 1, comma 1, lett. g));
- estende il **controllo della Corte dei conti** sulla gestione delle risorse effettuata di anno in anno dal CSM e attribuisce espressamente al giudice contabile la competenza giurisdizionale in materia di responsabilità amministrativa (art. 1, comma 1, lett. h)).

Pari opportunità nella rappresentanza dei magistrati presso il CSM: AA.C. 976, 989, 2233

Le proposte di legge [A.C. 976](#) (Rossello), [C. 989](#) (Bartolozzi) e [C. 2233](#) (Pollastrini) intervengono sul sistema elettorale del CSM con la finalità incentivare la presenza femminile tra i componenti togati elettivi del Consiglio.

Le proposte evidenziano l'esigenza di un equilibrio tra i sessi nella rappresentanza dei magistrati presso il Consiglio.



Ad oggi, infatti, nessuna donna è mai stata componente di diritto del CSM e poche - indubbiamente una esigua minoranza - sono state le componenti laiche o togate elettive del Consiglio, come evidenzia il seguente grafico che analizza le consiliature successive alla riforma del 2002, che ha portato a 27 il numero dei componenti del Consiglio.

In particolare, per quanto riguarda i componenti togati scelti dai magistrati, su 16 posti disponibili le donne sono state solo una nel 2002 (e una la componente laica), 4 nel

2006 (e 2 le componenti laiche), 2 nel 2010 (quando il Parlamento non ha eletto alcuna donna), una nel 2014 (a fronte di 2 componenti laiche) e 6 nel 2018 (anno nel quale il Parlamento non ha eletto alcuna donna a componente laica del CSM).

Tutte le proposte di legge intervengono sugli articoli 23, 25, 26 e 27 della legge n. 195 del 1958, che sono parte della disciplina del sistema elettorale del CSM e, senza mutare le caratteristiche essenziali di tale sistema:

- inseriscono il principio in base al quale il sistema di elezione deve favorire una **equilibrata rappresentanza di donne e uomini** nel Consiglio. La p.d.l. C. 989 si spinge ad affermare che il sistema deve assicurare le pari opportunità di donne e uomini nella composizione della rappresentanza eletta dai magistrati ordinari;
- modificano il sistema delle **candidature**, per consentire ai magistrati di presentarne due, in luogo dell'attuale candidatura singola, purché sia rispettata l'**alternanza dei sessi**. Ciascun magistrato potrà dunque sottoscrivere o una sola candidatura o due candidature ma, in tal caso, dovrà presentare un candidato di sesso maschile e uno di sesso femminile. Inoltre, l'elenco dei candidati nei diversi collegi, da pubblicare sul notiziario del CSM, dovrà rispettare un ordine alternato per sesso; in merito, le proposte C. 976 e C. 2233 aggiungono che, ferma l'alternanza di genere, l'elenco dei candidati deve seguire l'ordine alfabetico. La sola proposta C. 989 specifica che ogni sesso deve essere rappresentato da almeno un terzo dei **capilista**;
- modificano le modalità di espressione del voto, consentendo a ciascun elettore di esprimere **due voti** in ciascuno dei tre collegi unici nazionali. In particolare, le proposte C. 976 e C. 2233 lasciano l'elettore libero di scegliere se esprimere un solo voto o due, con l'obbligo, in caso di doppio voto, di esprimere il secondo per un candidato di sesso diverso dal primo; la proposta C. 989 prescrive l'espressione di due voti per candidati di sesso diverso.

Infine, le proposte C. 976 e C. 2233 intervengono sulla disciplina dello scrutinio e dell'assegnazione dei seggi, prevedendo che in caso di **parità di voti** tra candidati di sesso diverso, **prevale il candidato del sesso meno rappresentato nella precedente consiliatura**, assumendo dunque come riferimento l'intero CSM e non solo la componente elettiva togata.

Magistrati esclusi dalla verifica quadriennale di professionalità: A.C. 1156

La proposta di legge [C. 1156](#), presentata dall'On. Dadone, interviene sul tema delle **verifiche di professionalità dei magistrati che svolgono un mandato elettivo**.

In particolare, la proposta **esclude** che i magistrati eletti deputati o senatori, parlamentari europei, consiglieri regionali (o delle province autonome), di un comune con più di 15.000 abitanti, nonché i magistrati che ricoprono **cariche di governo** a livello nazionale, regionale (o delle province autonome) o in un comune con più di 15.000 abitanti, debbano essere sottoposti alla valutazione di professionalità per l'intera durata del mandato o dell'incarico.

Il tema della valutazione di professionalità del magistrato in aspettativa per mandato elettorale o incarico di governo, ai fini dei connessi avanzamenti in carriera, non è trattato dal disegno di legge del Governo nonostante l'auspicio rivolto in tal senso al legislatore dal Consiglio superiore della magistratura nel parere reso, il 21 maggio 2014, sull'A.C. 2188, all'esame del Parlamento nella passata legislatura.

In quella sede il CSM ebbe a ricordare come l'art. 11 del d.lgs. n. 160 del 2006 stabilisca che "Tutti i magistrati sono sottoposti a valutazione di professionalità ogni quadriennio a decorrere

AA.C. 976
(Rossello), 989
(Bartolozzi) e
2233
(Pollastrini)

A.C. 1156
(Dadone)

dalla data di nomina fino al superamento della settima valutazione di professionalità" e come tale disposizioni si applichi "anche per la valutazione di professionalità concernente i magistrati fuori ruolo". In tali casi il giudizio è espresso dal CSM acquisito, per i magistrati in servizio presso il Ministero della giustizia, il parere del Consiglio di amministrazione, composto dal presidente e dai soli membri che appartengano all'Ordine giudiziario, o il parere del Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello di Roma per tutti gli altri magistrati in posizione di fuori ruolo, compresi quelli in servizio all'estero. Il parere è espresso sulla base della relazione dell'autorità presso cui gli stessi svolgono servizio, illustrativa dell'attività svolta, e di ogni altra documentazione che l'interessato ritiene utile produrre, purché attinenti alla professionalità, che dimostri l'attività in concreto svolta". La conseguenza è che per il magistrato in aspettativa a seguito di elezione al Parlamento o in enti territoriali, il Consiglio ha sempre dovuto procedere alla valutazione professionale riferendola all'attività compiuta nella sede diversa da quella giudiziaria in cui ha operato, sulla base delle risultanze offerte dall'autorelazione dell'interessato e delle informazioni fornite dagli Organi rappresentativi dell'ente – Presidenza del ramo del Parlamento.

Il CSM nel 2014 segnalava dunque "la scarsa compatibilità della valutazione professionale, rigorosamente disciplinata, per procedura, parametri e criteri di giudizio, selezione degli elementi rilevanti e delle fonti di conoscenza, con l'attività condotta dagli stessi presso Organi di rappresentanza o di governo politico ed amministrativo, profondamente eterogenea per contesto, finalità e modalità in quanto espressione di un indirizzo politico non imparziale" e concludeva affermando che "Sarebbe, quindi, estremamente opportuno che il legislatore cogliesse l'occasione per adattare la disciplina delle valutazioni di professionalità alle specificità dell'attività politica e di governo esercitata dai magistrati, distinguendola – nel merito e nel metodo - da quella applicabile a coloro che esercitano effettivamente le funzioni giudiziarie".

Durata della carica dei componenti del CSM: A.C. 2691

La proposta di legge **C. 2691** (Costa) interviene in materia di durata della carica dei **componenti elettivi** del Consiglio superiore della magistratura.

A.C. 2691
(Costa)

In particolare, la proposta è volta a specificare che la norma di cui all'articolo 32 della legge n. 158 - secondo il quale i componenti elettivi durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili - si interpreta nel senso che, per i **componenti eletti dai magistrati** :

- la durata del mandato è di quattro anni, oppure pari alla durata, ove questa sia inferiore al quadriennio, della minore permanenza in servizio dell'eletto;
- la **perdita del requisito della permanenza in servizio** determina la **cessazione dalla carica**.

Pur riferendosi l'articolo 32 della legge n. 158 a tutti i componenti elettivi (sia togati che laici) la proposta limita dunque l'interpretazione della regola sulla durata del mandato **ai soli componenti togati**.

Con riguardo alla durata in carica dei membri elettivi del CSM, l'articolo 32 della legge n. 158 del 1958 si limita a riprodurre il dettato costituzionale, di cui all'articolo 104, comma sesto, secondo il quale i membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili, senza nulla statuire in ordine a situazioni di anticipata cessazione del mandato.

In mancanza di una espressa previsione di decadenza dalla carica per la cessazione dall'ordine giudiziario (per esempio per quiescenza) si ricorda che ai sensi dell'art. 24 della legge n. 158, sono esclusi dall'elettorato passivo, i «magistrati che al momento della convocazione delle elezioni non esercitino funzioni giudiziarie o siano sospesi dalle medesime». In base a tale previsione il requisito dell'esercizio delle funzioni giudiziarie è, certamente, indispensabile per la sussistenza dell'elettorato passivo del magistrato: come già detto manca tuttavia una disposizione che stabilisca, esplicitamente, la necessità della sua permanenza ai fini del mantenimento della carica. In particolare, con riferimento ai componenti togati del C.S.M., il legislatore non ha previsto esplicitamente l'ipotesi del collocamento a riposo del magistrato come causa di decadenza o di ineleggibilità sopravvenuta dall'incarico.

Senato: Dossier n. 299/1

Camera: Progetti di legge n. 360 /1

28 ottobre 2020

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia