



Ordinamento giudiziario

Lo strano caso, o forse no, delle elezioni dei Consigli giudiziari

di **Riccardo Ionta**

27 novembre 2024

Sommario:

Lo strano caso, o forse no, delle elezioni dei Consigli giudiziari

di Riccardo Ionta

Un gruppo di uomini indecisi a tutto. La pratica letteraria, icastica, di Ennio Flaiano restituisce sempre una immagine della nostra complessa realtà. Il presente scritto ripercorre la vicenda, ancora aperta, delle elezioni dei Consigli giudiziari (e, seppur non espressamente, del Consiglio direttivo della Cassazione) come occasione per una riflessione sullo stato, e sulle sorti, della nostra democrazia ordinamentale.

Sommario: 1. La tormentata epoca delle nuove elezioni: parte prima (3 aprile 2016-13 dicembre 2023) - 2. I termini del procedimento elettorale e la durata dei Consigli - 3. La tormentata epoca delle nuove elezioni: parte seconda (13 dicembre 2023-25 novembre 2024) - 4. Quale partecipazione, quale democrazia ordinamentale - Approfondimenti.

1. La tormentata epoca delle nuove elezioni: parte prima (3 aprile 2016-13 dicembre 2023)

3 e 4 aprile 2016. Elezioni dei Consigli giudiziari per il quadriennio 2016-2020. L'art. 1.1 del decreto legislativo 28 febbraio 2008 n. 35 prevede che le elezioni avvengano ogni quattro anni, nella prima domenica e nel lunedì successivo del mese di aprile.

9 marzo 2020. Lockdown. Il governo estende le misure di contenimento a tutto il territorio italiano.

17 marzo 2020. È con il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 che inizia lo strano caso delle elezioni dei Consigli Giudiziari. L'art. 83.19, per evidenti necessità dettate dalla pandemia, per l'anno 2020, dispone che le elezioni per il rinnovo dei componenti del Consiglio giudiziario e del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione si svolgeranno, invece che ad aprile 2020, la prima domenica e il lunedì successivo del mese di ottobre 2020. L'effetto indiretto della norma è la proroga dei Consigli insediati (art. 7.2 decreto legislativo 28 febbraio 2008 n. 35 secondo cui fino al completamento delle nuove operazioni elettorali, rimane in carica il precedente consiglio e art. 13.5 decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25 secondo cui finché non è insediato il nuovo consiglio giudiziario, continua a funzionare quello precedente).

4 e 5 ottobre 2020. Elezioni dei Consigli giudiziari per il quadriennio 2020-2024.

13 dicembre 2023. Il *Plenum* del C.S.M. discute in merito alla risposta da fornire al quesito posto dal Consiglio giudiziario di Firenze (e ai dubbi di molti). Quando si svolgeranno le elezioni dei nuovi Consigli? Se il comma 19 dell'art. 83 ha differito le elezioni all'ottobre 2020, l'art. 1.1 del decreto legislativo 28 febbraio 2008 n. 35 prevede ancora che le elezioni si svolgano ad aprile. Allo stesso tempo, celebrare le elezioni nell'aprile 2024 contrasta con la previsione della durata quadriennale dei Consigli di cui all'art. 13 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25. La Sesta Commissione vota all'unanimità: la normativa può interpretarsi nel solo senso che le elezioni si svolgeranno nell'aprile 2025. Solo in tal modo è possibile superare l'apparente contrasto e rispettare al contempo – con l'ausilio degli art. 7.2 d.lgs. n. 35/2008 e 13.5 d.lgs. n. 25/2006 – sia la norma sulla durata dei Consigli, sia quella sull'epoca delle elezioni. Il *Plenum* a maggioranza, su proposta di un consigliere di MI, decide il ritorno in Sesta Commissione della pratica per acquisire il parere dell'Ufficio Studi.

2. I termini del procedimento elettorale e la durata dei Consigli

Senza che vi sia una apparente, o quantomeno evidente, ragione logica la disciplina dei Consigli è contenuta in due separati decreti legislativi: il decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25 “Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari” e il decreto legislativo 28 febbraio 2008, n. 35 “Coordinamento delle disposizioni in materia di elezioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari”.

La durata quadriennale dei Consigli, come visto, è indicata dall'art. 13 del d.lgs. n. 25/2006. Il decreto disciplina - oltre alla composizione e alle competenze dell'organo di autogoverno - anche parte del procedimento elettorale (art. 12 e ss.)

Il decreto legislativo 28 febbraio 2008, n. 35 contiene la gran parte della disciplina elettorale e quindi la disciplina dei termini del procedimento.

- Le elezioni avvengono ogni quattro anni, nella prima domenica e nel lunedì successivo del mese di aprile (art. 1.1). Avendo previsto le elezioni nell'unico mese in cui cade la principale festività mobile dell'anno, il legislatore ha avuto cura di precisare che qualora nella prima domenica di aprile cada la festività della Pasqua, le elezioni si terranno la domenica ed il lunedì immediatamente successivi (art. 1.2).

- Le schede elettorali sono fornite, almeno tre mesi prima delle elezioni a cura del Ministero della giustizia (art. 4.1).

- Entro il martedì precedente lo svolgimento delle elezioni, sono costituiti gli uffici elettorali (art. 2.1).

- Entro il giovedì precedente lo svolgimento delle elezioni devono esser presentate le liste di candidati all'ufficio elettorale competente, unitamente alle firme dei sottoscrittori, ed a ciascuna di esse viene attribuito un numero progressivo secondo l'ordine di presentazione (art. 2.1).

- Il venerdì e il sabato antecedenti le elezioni, ogni ufficio elettorale verifica che le liste siano conformi, in base alle rispettive attribuzioni, alle disposizioni di cui agli articoli 4, 12 e 12-ter del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25 (art. 2.6).

- La votazione si svolge dalle ore otto alle ore quattordici della domenica e prosegue dalle ore otto alle ore quattordici del lunedì successivo (art. 4.1).

- Alle ore quattordici del lunedì, dopo che tutti i presenti nella sala hanno votato, il presidente di ciascun ufficio elettorale: dichiara chiusa la votazione; accerta il numero dei votanti; procede allo spoglio dei voti; forma separati elenchi per categoria; proclama gli eletti. In caso di più uffici elettorali il presidente trasmette copia del verbale della votazione e degli elenchi al presidente

dell'ufficio avente sede nel capoluogo del distretto. Questi procede alla formazione degli elenchi e alla proclamazione degli eletti, in base alla somma dei voti riportati da ogni lista e da ogni candidato negli uffici elettorali istituiti nel distretto (art. 5).

- Entro l'ottavo giorno successivo alla proclamazione dei risultati può esser presentato il reclamo in merito alla validità delle liste, alla eleggibilità dei candidati ed alle operazioni elettorali. Sui reclami decide, in camera di consiglio e sentito il procuratore generale, la prima sezione della Corte di appello competente per gli affari civili con ordinanza motivata non impugnabile adottata entro otto giorni. Decorsi i termini le schede sono distrutte (art. 6).

3. La tormentata epoca delle nuove elezioni: parte seconda (13 dicembre 2023-25 novembre 2024)

13 dicembre 2023. Il *Plenum*, come visto, decide il ritorno in Sesta Commissione della pratica di risposta al quesito sulla data prevista per le elezioni.

30 dicembre 2023. A dicembre, oltre al Natale e all'ultimo giorno dell'anno, puntualmente giunge il c.d. “Decreto milleproroghe”. Arriva quindi il decreto legge 30 dicembre 2023 n. 215 che con l'art. 11.6, “al fine di garantire la durata quadriennale dei Consigli giudiziari”, differisce le elezioni dal mese di aprile 2024 al mese di ottobre 2024.

23 febbraio 2024. La legge n. 18 di conversione del “milleproroghe” modifica il comma 6 dell'art. 11 disponendo che per l'anno 2024, le elezioni dei consigli giudiziari sono differite dal mese di aprile al mese di dicembre 2024. Le ragioni *giuridiche* del differimento non sono evidenti e in ogni caso il risultato ottenuto è stato quello di un ulteriore slittamento delle elezioni di soli due mesi.

L'art. 1 del d. lgs. n. 35/2008, in tutta questa storia legislativa, non è mai interessato dalle modifiche e continua a prevedere che le elezioni avvengano ad aprile: il problema quindi dovrebbe riproporsi, tale e quale, alle prossime elezioni del 2028 dei Consigli.

Settembre 2024. Il Ministero non invia nei termini di legge le schede elettorali.

Autunno 2024. Tra i corridoi inizia a serpeggiare la notizia di un rinvio delle elezioni ad aprile 2025. Rinvio che interessa a molti, per diverse ragioni, e che normativamente consente di arrivare al ricongiungimento normativo con l'art. 1 del d. lgs. n. 35/2008 e a porre così fine all'effetto farfalla, innescato dall'art. 83.19 decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 e alimentato dallo stesso legislatore. Le voci continuano a rincorrersi, la data del 1 e 2 dicembre prevista per le

elezioni si avvicina. Tutti, o quasi, confidano nel rinvio: le attività amministrative preparatorie procedono senza fretta, la campagna elettorale latita.

25 novembre 2024. “Il Consiglio dei ministri è convocato lunedì 25 novembre 2024, alle ore 17.45 a Palazzo Chigi, per l’esame del seguente ordine del giorno: schema di decreto-legge: misure urgenti in materia di giustizia (Presidenza - Giustizia)” così recita l’ordine del giorno del C.D.M. La norma del rinvio dovrebbe esser contenuta in un difficile decreto-legge contenente anche un nuovo e pericoloso illecito disciplinare (“la consapevole inosservanza del dovere di astensione nei casi in cui è espressamente previsto dalla legge l’obbligo di astenersi o quando sussistono gravi ragioni di convenienza”) e delicate norme in materia di cybersicurezza.

Ore 17:12. Dalla stampa giunge la notizia del rinvio dell’esame del decreto sulla giustizia ad altra seduta su richiesta di una delle forze di governo.

4. Quale partecipazione, quale democrazia ordinamentale

1 e 2 dicembre 2024 resta, ad oggi e in modo ancora incerto, la data delle elezioni.

Lo strano caso, o forse no, delle elezioni pone la questione del senso della partecipazione e della democrazia ordinamentale in relazione al primo e immediato organo di autogoverno, il Consiglio giudiziario, le cui origini sono più antiche di quelle del C.S.M.

Il processo democratico di formazione dei Consigli è in difficoltà per tante ragioni. E la storia di queste elezioni ne è un chiaro sintomo. Difficoltà che è la premessa della annunciata tecnicizzazione e regressione democratica, da attuare mediante sorteggio, del C.S.M.

Si indicano almeno quattro di queste ragioni.

Il Consiglio giudiziario è spesso degradato ad organo esclusivamente “tecnico-giuridico” (sempre che questa espressione abbia un reale significato). E tuttavia resta un organo democratico che esprime ed assume frequentemente indirizzi di “politica giudiziaria” o “ordinamentale” che dir si voglia. Basti pensare alle diverse scelte in merito alla trasparenza dei lavori dei consigli, al diverso atteggiamento da assumere sul vaglio delle regole organizzative degli uffici, al differente modo di affrontare le spinte gerarchiche presenti, e così via. Le norme e la realtà non saranno mai così cristalline da elidere la necessità della scelta valoriale. Per tale ragione la maggioranza dei suoi componenti è - e si auspica resti - elettiva. Se il Consiglio non è un ufficio meramente tecnico-amministrativo allora la sua elezione non deve esser svilita a mero passaggio burocratico.

La disaffezione nei confronti della vita associativa e ordinamentale si accompagna, da tempo, alla trasformazione in senso dispregiativo della espressione “politica giudiziaria” o “politica ordinamentale”. Resta così un affare di pochi. E diventa di conseguenza difficile coinvolgere sia l'elettorato attivo, sia quello passivo, anche nel processo democratico di prossimità.

La struttura normativa delle elezioni del Consiglio e la lettura data spesso dai gruppi associativi alle elezioni hanno poi contribuito ad alimentare il circolo della disaffezione politico-giudiziaria e la visione apolitica (intesa come assenza di idee e valori) dei Consigli. La disaffezione muove anche e forse soprattutto dal basso e si congiunge con precise aspirazioni politico-partitiche di riduzione della giustizia a mera tecnica.

Le norme elettorali non favoriscono la partecipazione, soprattutto nei distretti medio-piccoli. Basti considerare, ad esempio, che l'art. 12 d. lgs. n. 25/2006 prevede la raccolta di 25 firme di elettori per la presentazione della lista e tanto sia per il distretto di Roma che per quello di Campobasso. L'art. 3 d. lgs. n. 35/2008 consente invece ai Presidenti di Corte di stabilire discrezionalmente il numero degli uffici elettorali da costituire nel distretto. L'assenza di un termine iniziale delle operazioni elettorali - in particolare della raccolta firme – spinge poi a condotte di accaparramento delle sottoscrizioni che possono soffocare, sin dall'inizio, nuove iniziative democratiche.

I gruppi associativi e i distretti - anche in ragione delle difficoltà normative riportate e della disaffezione sottolineata - hanno ceduto spesso alla prassi del c.d. “listino unico bloccato” (unica lista con tanti candidati quanti sono i posti da eleggere, come previsto dall'art. 12 del d.lgs. 25 del 2006, suddivisi tendenzialmente per appartenenza territoriale) alimentando il circolo vizioso e l'idea distorta del consigliere giudiziario quale rappresentante di un territorio o di un ufficio, invece che portatore di idee e valori.

La tormentata vicenda delle nuove elezioni - l'andirivieni di date e ipotesi - ha certamente ingenerato un diffuso e colpevole affidamento nel rinvio che ha addormentato il confronto elettorale rendendolo ad oggi, di fatto, quasi impossibile. L'ipotizzato rinvio delle elezioni nei prossimi giorni - favorito dalla latitanza delle schede elettorali in ragione delle scelte del Ministero e come tale formalmente impeccabile - sarebbe comunque un ulteriore svilimento della democrazia ordinamentale (anche considerando i termini previsti dal procedimento elettorale: martedì 26 per la costituzione degli uffici e giovedì 28 per la presentazione delle liste).

L'assenza di confronto elettorale ed essersi affidati ad una manovrabile norma di rinvio per le elezioni è democratico? Il rinvio delle elezioni democratiche a pochi giorni dalla data prevista è

democratico? Quale partecipazione, quale democrazia ordinamentale?

Democrazia. Parola di uso comune, anche nella sua declinazione come aggettivo. È ampiamente diffusa. Suggerisce un valore... Non è fuor di luogo, allora, chiedersi se vi sia, e quale, un'anima della democrazia. O questa si traduce soltanto in un metodo? Cosa la ispira? Cosa ne fa l'ossatura che sorregge il corpo delle nostre Istituzioni e la vita civile della nostra comunità? È un interrogativo che ha accompagnato e accompagna il progresso dell'Italia, dell'Europa. Alexis de Tocqueville affermava che una democrazia senz'anima è destinata a implodere, non per gli aspetti formali, naturalmente, bensì per i contenuti valoriali venuti meno (Discorso del Presidente della Repubblica e, si ricorda, Presidente del C.S.M. Sergio Mattarella, Trieste 3 luglio 2024).

Approfondimenti

Sul tema dei Consigli giudiziari, su questa rivista, si segnala:

Il Consiglio giudiziario, questo sconosciuto di Marcello Basilico

Direttivi e semidirettivi, nomine e conferme. La parola al Consiglio giudiziario. Intervista di Federica Salvatore e Riccardo Ionta a Riccardo Ferrante, Cataldo Intrieri e Giuseppe Sepe.

Sette anni al Consiglio Giudiziario di Brescia. Un bilancio che va oltre l'esperienza locale di Claudio Castelli

Immagine: *Karma* di Do-Ho Suh, 2003.