

Problematiche connesse alle norme contenute nel decreto legislativo n. 25 del 27 gennaio 2006 recante «Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei Consigli giudiziari, a norma dell'art. 1, co. 1, lett. c) della legge 25 luglio 2005, n. 150.».

(Risoluzione del 21 giugno 2006)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 21 giugno 2006, ha approvato la seguente risoluzione:

«**§ 1. Oggetto della pratica e attività della Commissione** – Su richiesta dei consiglieri Devoto, De Nunzio, Meliaddò, Primicerio, Riello e Stabile il Comitato di Presidenza in data 6 aprile 2006 ha autorizzato l'apertura presso la Sesta Commissione di una pratica circa le conseguenze dell'entrata in vigore del d.lgs. 27.1.06 n. 25 avente ad oggetto "Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei Consigli giudiziari, a norma dell'art. 1, co. 1, lett. c) della l. 25.7.05 n. 150".

I consiglieri richiedenti rilevano che con l'entrata in vigore delle norme contenute nel detto decreto legislativo la nuova normativa, portatrice di ulteriori competenze dei Consigli giudiziari per i quali è prevista una nuova composizione, viene ad inserirsi in un quadro in cui continuano ad operare i Consigli giudiziari formati nella composizione e con le competenze attuali. Non essendo prevista una disciplina transitoria, non è chiaro se sia applicabile fin da ora l'art. 13, c. 5, del d.lgs. n. 25, per il quale "finché non si è insediato il nuovo Consiglio giudiziario continua a funzionare quello precedente", in quanto la norma in questione sembra regolare la durata dei Consigli giudiziari a regime.

Dato che i Consigli giudiziari attualmente in funzione sono stati eletti nel mese di aprile 2005 e che, secondo la originaria cadenza, scadrebbero nel mese di aprile 2007, gli esponenti richiedono anche di valutare se è possibile che si proceda alle elezioni dei Consigli giudiziari come delineati dalla nuova disciplina con le modalità dettate dal d.lgs. C.P.S. n. 264 del 1946.

Durante le more della discussione sono pervenute alla Commissione le richieste di chiarimenti avanzate dal Presidente della Corte di cassazione nonché dai Presidenti delle Corti di appello di ... e ... circa il tenore della nuova disciplina e l'eventuale proroga dei Consigli giudiziari.

La Commissione all'esito del primo esame della pratica ha richiesto un parere all'Ufficio studi, il quale ha risposto con la relazione n. 138/06 dell'11 maggio 2006 che viene allegata alla presente risoluzione (all. a).

Circa le disposizioni istitutive del Consiglio direttivo e la nuova disciplina dei Consigli giudiziari il Consiglio superiore della magistratura ha formulato un articolato parere a seguito della richiesta di parere sullo schema di decreto legislativo formulata dal Ministro della giustizia ex art. 10 della legge n. 195 del 1958 (delibera 9 novembre 2005). In questa sede, pertanto, per gli aspetti generali della materia può essere richiamato il citato parere (all. b) e l'esame può essere limitato alle sole questioni, sollevate dai consiglieri richiedenti, derivanti dalla sovrapposizione della nuova e della vecchia disciplina e dalla mancanza di disciplina transitoria.

§ 2. Il quadro normativo – Il d.lgs. n. 25 del 2006, nel dare attuazione alla delega contenuta nella legge n. 150 del 2005, ha istituito il Consiglio direttivo della Corte di cassazione ed ha dettato una nuova disciplina in materia di composizione, competenze e durata del Consigli giudiziari, senza peraltro prevedere alcuna disposizione transitoria e di coordinamento, di modo che a seguito dell'entrata in vigore (*rectius* "decorrenza di efficacia" ex art. 19 del d.lgs) della nuova disciplina, intervenuta il 4 maggio 06, sorgono rilevanti problematiche attuative.

L'originaria disciplina strutturale e funzionale dei Consigli giudiziari era contenuta nell'art. 6 del r.d.lgs. 31 maggio 1946 n. 511 ("Costituzione dei Consigli giudiziari"). Il d.lgs.C.P.S. n. 264 del 1946 fissava, invece, le norme per le elezioni dei consigli stessi, disponendo che "ogni biennio, nella prima domenica del mese di aprile, i magistrati di carriera addetti agli uffici compresi nella circoscrizione di ciascun distretto procedono alle elezioni dei componenti del Consiglio giudiziario

...” (art. 1, come sostituito dall’art. 1 del d.P.R. 4 aprile 1967 n. 214). Il d.lgs. n. 264 agli articoli successivi disciplinava il diritto di elettorato passivo ed attivo, fissando altresì le modalità di espressione del voto e il procedimento elettorale.

L’art. 18 del d.lgs. n. 25 ha abrogato l’art. 6 del r.d.lgs. n. 511; pertanto, a decorrere dal 4 maggio 2006 la disposizione che disciplina la costituzione ed il funzionamento dei Consigli giudiziari attualmente in carica risulta abrogata, pur non essendo formulata alcuna disposizione che preveda lo scioglimento degli stessi.

Va richiamato, infine, l’art. 13 del d.lgs. n. 25, il quale, per esigenze di continuità dell’organo, dispone che nella fase di avvicendamento per la scadenza del Consiglio giudiziario e la nomina dei nuovi componenti “finché non è insediato il nuovo Consiglio giudiziario continua a funzionare quello precedente” (c. 5). Analogamente prevede l’art. 5 con riguardo al funzionamento del consiglio direttivo della Corte di cassazione (ult. co.).

§ 3. *Continuità ed ultrattività dell’organo* – La problematica in esame solo in parte può ritenersi comune ai Consigli giudiziari ed al Consiglio consultivo, atteso che quest’ultimo è organo di nuova costituzione, di modo che non è interessato dalla problematica del passaggio dal vecchio al nuovo modello legislativo.

Tanto premesso e con riferimento ai Consigli giudiziari, sulla base di una serie di convergenti criteri interpretativi analiticamente messi in risalto dal parere dell’Ufficio studi, deve ritenersi che il passaggio dalla vecchia alla nuova normativa debba avvenire con la gradualità disegnata dalla norma dell’art. 13 del d.lgs. n. 25 sopra richiamata, nel senso che sulla base della successione delle fonti normative solo alla scadenza dei Consigli giudiziari attualmente in funzione potrà procedersi alla elezione degli stessi nella nuova composizione. Tale soluzione consente che l’avvicendamento avvenga senza soluzione di continuità evitando di procurare cadute di funzionalità dei detti organi collegiali decentrati.

Le motivazioni che raccomandano tale soluzione sono le seguenti.

A) La necessità di garantire la continuità funzionale degli organi collegiali elettivi costituisce principio immanente al sistema dell’autogoverno, atteso che prima ancora della norma dell’art. 13 in esame, l’art. 30, c. 2, della l. 24 marzo 1958 n. 195, prevede che il Consiglio superiore della magistratura, alla scadenza del quadriennio di nomina dei componenti in carica, continua a funzionare nella precedente composizione, sino all’insediamento dei nuovi componenti. Analogo principio è del resto affermato dalla Costituzione a proposito delle Assemblee parlamentari, atteso che l’art. 61, c. 2, prevede esplicitamente che “finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti”. L’art. 13 del d.lgs. 25 del 2006 sarebbe, pertanto, soggetto ad interpretazione analogica sulla base di tale criterio generale.

B) Nel caso di successione di leggi ed in mancanza di norma transitoria, la legge successiva può disciplinare solo le situazioni future e non anche quelle passate. Considerato che, nonostante le innovazioni introdotte dalla riforma dell’ordinamento, la natura dei Consigli giudiziari rimane immutata e i nuovi consigli succedono ai vecchi in ogni rapporto in atto, gli organi costituiti con durata biennale dalla normativa soppressa continuano a funzionare sino alla scadenza per la naturale ultrattività delle disposizioni vigenti al momento della loro istituzione.

In altre parole, le disposizioni dell’art. 6 r.d.lgs. n. 511 del 1946, per la mancanza di una norma espressa che modifichi il termine fissato per la scadenza dei Consigli giudiziari nominati in loro attuazione, continuano a produrre gli effetti fissati all’atto della nomina degli organi collegiali, atteso che lo scioglimento di un organo collegiale eletto per una durata prefissata sulla base di una precisa norma di legge non può essere disposto che in forza di una ulteriore ed esplicita norma di legge.

§ 4. *Mancanza di una specifica disciplina elettorale per la costituzione dei nuovi Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione* – Il d.lgs. n. 25 nel disegnare i nuovi Consigli giudiziari, pur prevedendo una nuova composizione degli stessi e fissando il sistema

elettorale, nulla dice circa la disciplina delle modalità di svolgimento delle operazioni elettorali. In particolare le disposizioni del d.lgs. C.P.S. n. 264 del 1946 non sono oggetto di alcuna disposizione, né per il coordinamento con il nuovo sistema, né per la loro abrogazione.

La mancanza di coordinamento impedisce che possa procedersi alla nomina della componente magistratuale dei nuovi Consigli giudiziari sulla base di detta normativa, in quanto, nonostante la permanenza del sistema elettorale maggioritario anche per i nuovi organi collegiali, emergono numerosi punti di incompatibilità sistemica tra le due normative che – fermo restando il rinvio al parere dell'Ufficio studi per una più compiuta individuazione – possono sintetizzarsi come segue:

- mancata individuazione dell'organo deputato a dare avvio alle operazioni elettorali;
- mancata indicazione dell'epoca delle elezioni dei Consigli giudiziari;
- incertezza circa le modalità di espressione del voto;
- mancanza di un modello di scheda per l'elezioni dei componenti dell'organo collegiale.

Tali lacune, che esistono in misura analoga anche per la nomina del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, non possono essere colmate dal Consiglio superiore della magistratura in sede di normazione secondaria, vertendosi in materia elettorale già disciplinata da fonte primaria.

§ 5. Conclusioni – Sulla base dei rilievi sopra evidenziati, il Consiglio superiore della magistratura ritiene che i Consigli giudiziari nominati nell'aprile 2005 continueranno a svolgere le loro funzioni fino alla scadenza fissata dalla legge vigente al momento della loro elezione.

Lo stesso Consiglio ritiene, altresì, indispensabile un ulteriore intervento legislativo, integrativo delle disposizioni del decreto legislativo n. 25 del 2006, onde definire la specifica disciplina elettorale per la costituzione dei nuovi Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione.».