

Seminario Annuale Associazione “GRUPPO di PISA”, 23 ottobre 2020

*Il Consiglio Superiore della Magistratura:  
snodi problematici e prospettive di riforma*

**BOZZA PROVVISORIA**

***La riforma elettorale del CSM***

di Francesco Dal Canto

Sommario: 1. Premessa; 2. Un’istituzione essenziale, in crisi; 3. La riforma elettorale come improbabile “toccasana” e la necessità di affrontare anche altri problemi; 4. I nodi a monte: il CSM quale “organo costituzionale”, “intrinsecamente politico” e dalla necessaria “composizione rappresentativa”; 5. I precedenti: dal 1958 ad oggi, sette discipline elettorali; 6. Le numerose proposte sul tappeto avanzate negli ultimi anni; 7. Il progetto Bonafede: a) le norme sul funzionamento del CSM rilevanti ai fini dell’elezione dei componenti togati; 8. Il progetto Bonafede: b) l’“indecifrabile” sistema elettorale; 9 Osservazioni conclusive

**1. Premessa**

La presente relazione è dedicata all’esame delle prospettive di riforma della legge elettorale per il rinnovo della componente togata del Consiglio superiore della magistratura.

Com’è noto, è assai diffusa la convinzione che tale riforma sia ormai imprescindibile per favorire il “rilancio” di un’istituzione in grave crisi di legittimazione a seguito delle note vicende di cronaca che l’hanno vista protagonista negli ultimi mesi.

In realtà, per affrontare adeguatamente il tema è necessario allargare lo sguardo in due ulteriori direzioni. In primo luogo, verso il complessivo assetto dell’ordinamento giudiziario, dal momento che le ragioni della crisi del CSM sono molteplici e rendono necessario muovere da un bilancio dell’intera disciplina di settore a circa quindici anni dall’entrata in vigore della legge Castelli (n. 150/2005). Non è questa, ovviamente, la sede per affrontare un simile impegno, ma di tale circostanza non è possibile non tenere conto: la nuova legge elettorale, pur necessaria, rischia di non sortire alcun effetto positivo, né di provocare alcuna inversione di tendenza, se non inserita all’interno di un progetto organico, come suggerisce, del resto, anche la riserva di legge di cui all’art. 108 Cost.

In secondo luogo, occorre allargare lo sguardo al tema, antico ma mai davvero risolto, della natura dell'organo di governo della magistratura e della sua collocazione nella forma di governo italiana, perché non vi sono leggi elettorali migliori o peggiori ma leggi elettorali più o meno rispondenti all'idea di Consiglio superiore della magistratura che si intende affermare e, nel caso, preservare.

## ***2. Un'istituzione essenziale, in crisi***

Dunque, il CSM è in crisi.

La “pietra angolare” dell'ordinamento giudiziario<sup>1</sup>, posta a presidio dell'interesse pubblico all'autonomia e all'indipendenza della magistratura, sta attraversando la fase peggiore dal momento della sua istituzione.

Le cronache degli incontri clandestini avvenuti lo scorso anno tra alcuni esponenti politici e alcuni componenti del Consiglio superiore della magistratura, finalizzati a concordare preventivamente una serie di nomine di competenza di tale organo, hanno innescato dubbi sul grado di autonomia reciproca tra magistratura e politica e sulla stessa credibilità e legittimazione dell'organo di autogoverno. Tali avvenimenti hanno rivelato, per dirla con il Presidente della Repubblica, “un quadro sconcertante e inaccettabile”<sup>2</sup>.

Si è aperta dunque una ferita particolarmente profonda nel rapporto di fiducia tra società civile, sistema politico e CSM; è stato rilanciato il tema antico della c.d. politicizzazione dell'organo di governo della magistratura, i cui lavori sarebbero condizionati, più che da criteri oggettivi e trasparenti, da spinte corporative derivanti dalla suddivisione di fatto dei suoi componenti togati in gruppi facenti riferimento alle diverse correnti interne all'Associazione nazionale magistrati<sup>3</sup>. Con la conseguenza che sovente le decisioni non sarebbero adottate nell'interesse generale al buon andamento del sistema giustizia ma in applicazione di un criterio di sostanziale lottizzazione tra le diverse componenti associative. Alla crisi esterna si collega poi una crisi interna, nel senso che gli episodi sopra richiamati hanno ampliato la distanza tra il CSM e i singoli magistrati, molti dei quali hanno perso fiducia nelle modalità con cui viene esercitato il governo della magistratura.

---

<sup>1</sup> Corte cost., sent. n. 4/1986.

<sup>2</sup> G. MATTARELLA, *Intervento* nel corso del *Plenum* straordinario del CSM del 21 giugno 2019.

<sup>3</sup> Per quanto, come giustamente nota L. PEPINO, *La magistratura e il suo consiglio superiore*, in *Questione giustizia*, 2020, le vicende di cronaca cui si fa riferimento evidenziano in realtà un fatto ancora più grave del (già grave) fenomeno della lottizzazione correntizia; esse, infatti, riguardano una serie di contatti intercorsi tra politici e magistrati finalizzati ad individuare i candidati più idonei per certi incarichi direttivi in relazione non tanto alla loro appartenenza ad una certa associazione quanto alla loro “ritenuta maggiore o minor *duttilità* nella gestione di indagini eccellenti”.

La crisi del CSM, inoltre, non riguarda soltanto l'istituzione in sé ma, immancabilmente, rischia di coinvolgere l'intero ordine giudiziario. Del resto, com'è stato sottolineato, la storia mostra che “le tensioni che si riversano sul CSM sono, in linea generale, il puntuale riflesso sull'organo di autogoverno delle tensioni che investono la nostra società e il ruolo del giudice”; dunque, quando nel dibattito pubblico si ripropone il tema della crisi del Csm, “è il ruolo del giudice ad essere messo in tensione e in discussione”<sup>4</sup>.

Tutto ciò premesso, la constatazione del suo stato di crisi non deve far dimenticare che al CSM - prima ancora che alla Corte costituzionale e al legislatore, quest'ultimo per molti anni latitante - si deve la progressiva affermazione dei principi costituzionali in tema di magistratura e la conseguente definizione del sistema italiano di ordinamento giudiziario, da tempo apprezzato sul piano internazionale, dove spesso è stato considerato un vero e proprio modello di riferimento. In altre parole, il CSM, negli oltre sessant'anni della sua attività, certamente con alti e bassi, ha avuto un peso fondamentale nella democratizzazione della magistratura e nell'affermazione conseguente dell'assetto democratico della Repubblica<sup>5</sup>.

Uscire dalla crisi, dunque, significa porsi l'obiettivo di tenere conto del contingente elevandosi però da esso, in considerazione del ruolo che la Costituzione assegna a tale organo e dell'esperienza concreta di oltre sessant'anni, allo scopo di “migliorare il CSM nella cornice costituzionale”<sup>6</sup>, ponendolo nelle condizioni di tornare a svolgere con pienezza il ruolo di presidio indefettibile dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

### ***3. La riforma elettorale come improbabile “toccasana” e la necessità di affrontare anche altri problemi***

Come detto, ritenere che una nuova legge elettorale possa sortire effetti miracolosi, come una sorta di toccasana, appare errato, oltre che ingenuo.

D'altra parte, il richiamato fenomeno della c.d. “politicizzazione” del CSM ha trovato terreno fertile sia in recenti scelte legislative sia in vecchie soluzioni normative in relazione alle quali da

---

<sup>4</sup> E BRUTI LIBERATI, *Crisi del Csm, indipendenza della magistratura, modifica del sistema elettorale*, in *Questione giustizia*, n. 1/1990, 18 ss.

<sup>5</sup> Senza dubbio il CSM ha subito nel tempo una progressiva trasformazione, nel senso di un allargamento della sfera degli interessi ad esso collegati (cfr. F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 2020). Peraltro, non è detto che tale trasformazione abbia comportato un allontanamento dal modello immaginato dal Costituente (e, soprattutto, tratteggiato nella Carta costituzionale), come ritiene Biondi nel saggio appena citato, e non possa invece leggersi - certo, degenerazioni a parte - come un allineamento graduale a quello stesso modello, attraverso implementazioni successive di esso.

<sup>6</sup> B. BERNABEI-P. FILIPPI (a cura di) *Migliorare il CSM nella cornice costituzionale*, Padova, 2020, 1ss.

tempo si richiede invano l'intervento del legislatore; tali circostanze, da un lato, hanno contribuito ad alimentare il clima di forte contrapposizione che in buon parte si respira oggi nella magistratura e, dall'altro, hanno agevolato il consolidarsi di alcune pericolose commistioni tra quest'ultima e gli ambienti della politica.

Mi limito ad alcuni esempi.

In primo luogo, è possibile richiamare la disciplina riguardante i criteri per l'attribuzione ai magistrati degli incarichi direttivi, laddove il parametro dell'anzianità, perno del sistema a partire dalla legge Breganze n. 560/1966, è stato sostanzialmente sostituito con modalità di selezione di tipo concorsuale fondate prevalentemente sulla valutazione del merito dei candidati. Per tal via, è (ri)entrata nella cultura di una parte della magistratura la logica della "carriera" e ciò ha innescato tensioni che si sono scaricate sul CSM, organo chiamato a gestire l'applicazione dei nuovi criteri; si è anche favorito il diffondersi, in una grande parte del corpo dei magistrati, della percezione che le scelte, non agganciate a criteri oggettivi e verificabili, siano sovente poco trasparenti, imprevedibili, talora arbitrarie. E ciò, in ultima analisi, ha rafforzato le logiche corporative: in questa sorta di crisi di discrezionalità, i componenti del CSM, soprattutto i togati ma non soltanto loro, hanno sovente assecondato le aspettative derivanti dalle rispettive appartenenze, spogliandosi del ruolo di garanti imparziali per divenire meri terminali delle scelte delle rispettive "associazioni di categoria", al fine di tutelare gli interessi degli affiliati.

In secondo luogo, sempre con riguardo agli incarichi direttivi, la riforma del 2005, pur avendo giustamente previsto che essi possano avere una durata di quattro anni e siano rinnovabili una sola volta, non ha tuttavia escluso che al termine di un incarico direttivo il magistrato possa passare, senza soluzione di continuità, ad un altro incarico direttivo. Si è dunque venuta a creare una più netta separazione tra una sorta di "carriera dirigenziale", percorsa da alcuni magistrati, e il normale avanzamento dei magistrati "normali"<sup>7</sup>, in violazione del principio di orizzontalità che dovrebbe presiedere ai rapporti tra magistrati ai sensi dell'art. 107 Cost., sulla distinzione soltanto per diversità di funzioni.

Ancora, pur da una diversa prospettiva, può essere richiamato il fenomeno degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati con relativa concessione del fuori ruolo. La disciplina vigente, stratificatasi nel tempo e molto disorganica, non ha posto argini sufficienti, soprattutto a partire dal 2001 (d. lgs n. 217, convertito con legge n. 317/2001, ha esteso la possibilità di attribuire ai magistrati tali incarichi talora, di fatto, a prescindere dal tradizionale presupposto della sussistenza di un raccordo con gli interessi dell'amministrazione giudiziaria), all'espansione progressiva di tale

---

<sup>7</sup> N. ROSSI, *L'etica professionale dei magistrati: non un'immobile Arcadia, ma un permanente campo di battaglia*, in *Questione giustizia*, n. 3/2019, 44ss.

fenomeno, che meriterebbe pertanto oggi un complessivo ripensamento (è previsto un tetto massimo, molto alto, di 200 magistrati fuori ruolo, che tuttavia non si applica a determinate categorie)<sup>8</sup>. L'indiscriminata apertura alla possibilità del fuori ruolo dei magistrati, oltre ad ovvie conseguenze in termini di riduzione dell'organico e di sottrazione di energie lavorative agli uffici giudiziari, pone, in vista del loro ritorno in ruolo, un potenziale pregiudizio sulla loro indipendenza e imparzialità; soprattutto, per quanto qui più interessa, favorisce il formarsi di una rete di relazioni e di conoscenze che possono costituire il contesto ideale nel quale si sviluppano dinamiche inopportune di vario tenore.

Un ulteriore aspetto critico meritevole di essere segnalato è quello riguardante lo stretto collegamento talora sussistente tra la titolarità di incarichi istituzionali (CSM, Scuola della Magistratura, consigli giudiziari, ecc.) o associativi e la carriera professionale. Si tratta, anche in questo caso, di potenziali "circoli viziosi" che alimentano le logiche corporative e favoriscono la creazione di ideali steccati all'interno del corpo dei magistrati, tra coloro che si muovono all'interno di una certa "élite" e coloro che dalla stessa sono fuori.

Infine, vi è un'altra e diversa ragione per la quale la riforma della legge elettorale, da sola, non appare sufficiente.

I problemi che oggi si manifestano non chiedono una risposta soltanto sul piano strettamente giuridico ma anche, e forse prima di tutto, su quello culturale. La deriva etica cui abbiamo di recente assistito, in altre parole, non si risolve soltanto con interventi legislativi ma deve essere affrontata anche con altri strumenti; i quali, peraltro, possono certamente essere sorretti con misure puntuali riguardanti, ad esempio, la selezione all'ingresso dei magistrati e la loro formazione.

#### **4. I nodi a monte: il CSM quale "organo costituzionale", "intrinsecamente politico" e dalla necessaria "composizione rappresentativa"**

Come anticipato, prima di esaminare la questione di quale sia la legge elettorale più adeguata, è necessario affrontare alcuni nodi tradizionali di carattere generale, allo scopo di definire la posizione e il ruolo del CSM nel sistema costituzionale.

Il primo nodo ruota intorno al quesito su quale sia il corretto rapporto che deve sussistere tra il Consiglio e la politica in senso lato; ovvero, in altre parole, si tratta di prendere posizione nel dibattito

---

<sup>8</sup> Sia consentito il rinvio a F. DAL CANTO, *Commistioni "consentite" ma pericolose tra magistratura e politica*, in M. MALVICINI (a cura di), *Il governo. Prospettive organizzative e funzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), ottobre 2020.

riguardante la tradizionale dicotomia che vede da un lato coloro che configurano il CSM quale organo “intrinsecamente politico” e, dall’altro, quanti invece ne sottolineano la natura esclusivamente amministrativa, pur talora precisando che si tratta comunque di “alta” amministrazione.

A tale proposito, la Costituzione e la legge istitutiva del 1958 offrono in proposito numerosi appigli dai quali occorre ripartire: la presidenza dell’organo affidata al Capo dello Stato, la composizione mista laici-togati, la presenza di un terzo di membri eletti dal Parlamento in seduta comune a maggioranza qualificata, la vicepresidenza affidata ad un componente laico, l’attribuzione per legge all’organo di autogoverno del compito di rendere pareri e formulare proposte in materia di giustizia e di presentare annualmente, per il tramite del Ministro della Giustizia, una relazione al Parlamento sullo stato della giustizia.

Non è possibile in questa sede soffermarsi sulle singole previsioni richiamate, peraltro di peso e di tenore diverso. Certo è che dal loro combinato disposto sembra agevole ricavare l’impossibilità di affermare la natura meramente amministrativa del CSM, collocato al centro di un delicato equilibrio tra organi costituzionali e interlocutore del potere politico.

Ma vi è di più. Nell’esercizio delle stesse attribuzioni più tipicamente amministrative (assegnazioni, promozioni, assunzioni trasferimenti, ecc.), elencate all’art. 105 Cost., il CSM è chiamato ad assumere decisioni che, per non risultare frutto di arbitrio, non possono che essere fondate su criteri predeterminati, ovvero su un insieme di indirizzi, una *policy* come sottolineava Alessandro Pizzorusso<sup>9</sup>. Le decisioni adottate dal CSM non sono frutto di scelte meramente tecniche e neutrali; assegnazioni e promozioni dei magistrati sono effettuate nel contesto di una “politica” dell’amministrazione della magistratura<sup>10</sup>. Del resto, si tratta di quel potere di indirizzo che prima del 1948 era il Governo ad esercitare e che, con la Costituzione, è stato in gran parte trasferito al CSM a garanzia dell’indipendenza del potere giudiziario<sup>11</sup>.

La valenza “politica” del CSM risiede, com’è stato notato, nel complesso delle sue attribuzioni. Tutti i poteri del CSM, “considerati nel loro insieme, non sono la sommatoria di competenze frazionate, generatrici di atti isolati, privi di criteri ordinatori, ma si inseriscono in una *policy* di settore, i cui confini sono tracciabili a partire dal dettato costituzionale e dalle leggi attuative”<sup>12</sup>. Ci troviamo dunque al cospetto di un organo “di garanzia” chiamato ad esprimere, nei limiti fissati dalla

---

<sup>9</sup> A. PIZZORUSSO, *L’organizzazione della giustizia in Italia*, ora in ID., *L’ordinamento giudiziario*, I, Napoli, 2019, 116.

<sup>10</sup> G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, Padova, 2005, 247.

<sup>11</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il CSM nella forma di governo vigente in Italia*, in ID., *L’ordinamento giudiziario*, II, cit., 548.

<sup>12</sup> G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 4/2017, 24.

Costituzione e dalla legge sull'ordinamento giudiziario, "indirizzi" in materia di amministrazione della giurisdizione<sup>13</sup>.

In questo senso, e solo in questo senso, può dirsi che il CSM è un organo dotato di una "politicità intrinseca"<sup>14</sup>.

Com'è ovvio, si tratta di una natura politica del tutto diversa da quella di cui sono espressione gli organi titolari di indirizzo politico. Altrettanto certamente, si tratta di una politicicità che non giustifica le sue possibili degenerazioni, quali la pratica delle spartizioni tra le correnti per l'assegnazione degli incarichi direttivi o, a maggior ragione, la soggezione dei processi decisionali a pressioni provenienti da esponenti della politica partitica.

Per inciso, tornando alla crisi che ha investito il CSM di recente, a me pare che essa non sia tanto manifestazione della natura eccessivamente politica dell'organo ma, all'opposto, della sua incapacità di esprimere correttamente tale natura; proprio questa difficoltà ha favorito il rafforzarsi delle logiche burocratico-amministrative, fondate per lo più sulle appartenenze dei singoli componenti<sup>15</sup>. Allo stesso modo, il fenomeno delle degenerazioni correntizie tradisce non tanto l'eccessivo potere di tali aggregazioni ma il loro snaturamento, ovvero la loro torsione da motori di pluralismo ideale a centri di interessi particolari<sup>16</sup>.

Altro tradizionale nodo da sciogliere, al primo strettamente collegato, è poi quello riguardante la riconducibilità del CSM alla categoria degli organi di tipo rappresentativo. E anche in questo caso, come sulla questione della sua natura politica, occorre intenderci sulle parole.

Sicuramente non può parlarsi di rappresentanza politica, non essendo il CSM un organo di democrazia rappresentativa, né può dirsi che il CSM rappresenti propriamente il corpo giudiziario; opzione, del resto, che sarebbe coerente con la sua eventuale natura corporativa, ipotesi chiaramente

---

<sup>13</sup> Da ultimo, la Commissione Scotti (cfr. *Relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla Costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), 2016, 19) ha ricordato che il CSM "non è un semplice consiglio di amministrazione, è piuttosto un'istituzione di garanzia nonché rappresentativa di idee, di prospettive, di orientamenti su come si effettua il governo della magistratura e su come si organizza il servizio giustizia, anzi su quale sia il ruolo della magistratura e dello stesso Consiglio superiore".

<sup>14</sup> P. BARILE, *Il CSM e la Costituzione*, in *la Repubblica*, 9 aprile 1986.

<sup>15</sup> Numerosi esempi di tale degenerazione, che non hanno risparmiato affatto la componente laica del Consiglio, sono contenuti nel saggio di A. Nappi, *Quattro anni a Palazzo dei marescialli. Idee eretiche sul Consiglio superiore della magistratura*, Roma, 2014, 1ss.

Sulle correnti osserva di recente G. Melis, *Le correnti della magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Questione giustizia*, 2020, come esse abbiano subito negli anni una involuzione; "da ossatura della democrazia interna della magistratura, da arterie, quali erano efficacemente, di una circolazione sanguigna fondamentale per la stessa esistenza della dialettica, da portatrici di idee e di modelli differenti circa la funzione giurisdizionale e il modo di esercitarla, si sono via via trasformate in ambigue articolazioni di potere; dedite, più che non alla realizzazione di un progetto alla propria autoconservazione".

<sup>16</sup> Come ora ci viene autorevolmente ricordato da M. VOLPI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma*, "il problema è serio, ma è una pessima risposta sostenere che le correnti debbano essere cancellate in un contesto generale di indebolimento dei corpi intermedi (anche nella politica) che potrebbe dare spazio a tendenze personalistiche, corporative e localistiche".

scartata dai Padri costituenti, quando, tra l'altro, optarono per la composizione mista laici-togati. E del resto, la stessa Corte costituzionale ha da tempo escluso che il CSM possa essere considerato uno strumento di "rappresentanza in senso tecnico dell'ordine giudiziario"<sup>17</sup>.

Ciò che invece può affermarsi è che il CSM deve avere una necessaria "composizione rappresentativa"<sup>18</sup>.

Con ciò va inteso che, tenuto conto del complesso delle funzioni di cui è titolare, esso deve tendere a presentarsi quale specchio del pluralismo ideale presente nella magistratura (con riguardo ai componenti togati) e nella società civile (con riguardo ai componenti laici)<sup>19</sup>. Le decisioni adottate dal *plenum* costituiscono necessariamente il risultato di bilanciamenti tra visioni e sensibilità diverse in materia di giustizia e la loro autorevolezza sarà tanto maggiore quanto più i componenti risulteranno individuati secondo criteri idonei a garantirne la differente estrazione e la più ampia rappresentatività.

Del resto, il collegamento tra associazionismo giudiziario e designazione dei componenti togati trova la sua esclusiva ragione - ovviamente in linea di principio, vale a dire prescindere dalla sua resa effettiva - proprio nella garanzia del pluralismo all'interno del collegio<sup>20</sup>. A ciò può aggiungersi che il richiamato nesso di "rappresentanza" tra elettori ed eletti, nei limitati termini appena precisati, rileva anche sul piano della responsabilità (o, meglio, della responsabilizzazione) dei secondi nei confronti dei primi, che si traduce in una forma di *pur lato* "controllo" (in senso atecnico) del modo con il quale viene esercitata la funzione.

Ovviamente ciò non significa che le esigenze del pluralismo siano interamente ed esclusivamente assorbite nell'azione delle correnti, vale a dire passando attraverso la loro mediazione, dal momento che niente esclude che, proprio per cogliere tale obiettivo, sia necessario congegnare sistemi che consentano di raggiungere anche candidati autorevoli "indipendenti", ovvero esclusi, per varie ragioni, dal circuito dell'associazionismo giudiziario<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 142/1973, ove peraltro si ammette esplicitamente la possibilità di parlare di "organo a composizione parzialmente rappresentativa".

<sup>18</sup> Nella pronuncia richiamata alla nota precedente, del resto, la stessa Corte costituzionale ha affermato, con riferimento alla componente togata, che il CSM è un "organo a composizione parzialmente rappresentativa".

<sup>19</sup> Nella Relazione conclusiva della Commissione ministeriale presieduta dall'on. Scotti, incaricata nel 2016 della predisposizione di "modifiche alla costituzione e al funzionamento del CSM", si legge che il Consiglio "è una istituzione di garanzia nonché rappresentativa di idee, di prospettive, di orientamenti su come si effettua il governo della magistratura e su come si organizza il servizio di giustizia, anzi su quale sia il ruolo della magistratura e dello stesso Consiglio superiore".

<sup>20</sup> Il Presidente della Repubblica Sandro Pertini, in apertura della prima seduta del CSM da lui presieduta, il 13 luglio 1978, sottolineò che "i membri di questo collegio sono portatori di un democratico pluralismo di idee e orientamenti; esso si pone come la naturale sede nella quale può essere delineata e chiarita una visione organica ed equilibrata dell'amministrazione della giustizia".

<sup>21</sup> Come ricorda F. BIONDI, *Sessant'anni e oltre di governo autonomo*, cit., a partire dalla riforma del 2002 l'ingresso di un candidato "Indipendente" all'interno del CSM è divenuto un evento più unico che raro.



E tuttavia vero, ovviamente ragionando sempre in linea di principio e al netto delle patologie, che un equilibrato raccordo con le associazioni non può che rimanere la via maestra per garantire il pluralismo culturale all'interno del Consiglio, oltre a porsi, come anticipato, come fattore di "responsabilizzazione" dei componenti eletti; questi ultimi, pur dovendo rimanere sciolti da qualsiasi vincolo associativo o di altro tipo, devono percepire un dovere di coerenza nell'esercizio delle loro funzioni, ancorché posto esclusivamente su un piano ideale e progettuale; a questo proposito, non pare convincente l'affermazione, abbastanza ricorrente, secondo la quale il candidato indipendente dalle associazioni offre garanzie di essere quello più indipendente in assoluto una volta eletto.

Infine, il terzo nodo.

A me pare che sia opportuno oggi tornare a riflettere anche sul tradizionale indirizzo secondo il quale il CSM deve essere inserito tra gli organi cosiddetti di rilievo costituzionale - previsti e disciplinati dalla Carta e dunque non modificabili, né tanto meno sopprimibili, senza una revisione costituzionale - mentre andrebbe scartata la possibilità di riconoscere allo stesso la natura di vero e proprio organo costituzionale<sup>22</sup>. Si tratta, com'è noto, di una conclusione largamente accolta nel dibattito dottrinale degli ultimi decenni e verso la quale, tuttavia, si è registrata un'acquiescenza forse eccessiva.

Va premesso che il dibattito può certamente apparire oggi ozioso. Ma è pur vero che la qualifica di organo di mera rilevanza costituzionale attribuita al CSM ha dato spazio assai spesso a quelle teorie tese a degradare il suo ruolo a un'attività di carattere esclusivamente amministrativo.

Inoltre, ogni indagine su tale questione deve prendere avvio dalla constatazione che le formule di organo "costituzionale" e "di rilievo costituzionale", malgrado i tentativi profusi dalla dottrina, sono e rimangono assai sfuggenti e controverse, in quanto fondate su criteri di identificazione non assoluti<sup>23</sup>. A ben vedere, vi è un solo carattere tipico che generalmente si tende ad attribuire ai soli organi costituzionali: quello della loro "insopprimibilità" in prospettiva di una revisione costituzionale<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. la notissima impostazione di E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza di Cagliari*, XLVI, 1, 1966, 155ss.

In argomento, da ultimo, M. LUCIANI, *Il consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 7 gennaio 2020.

<sup>23</sup> Del resto, è pure controverso che la circostanza di riconoscere natura costituzionale ad un determinato organo comporti come conseguenza l'attribuzione ad esso di uno specifico e comune regime giuridico, ad esempio in termini di assoggettabilità dei rispettivi atti ad un controllo esterno, essendo per lo più ammesse, salvo quanto si dirà subito dopo, differenziazioni da caso a caso. In argomento, cfr. S. FRANZONI, *I giudici del Consiglio superiore della magistratura*, Torino, 2014, 117ss.

Nel 2019, peraltro, la Corte dei conti (N. 2/SSRRCO/QMIG/19) ha avuto modo di precisare che il suo controllo contabile deve essere escluso nei confronti dei soli organi costituzionali, pur riconoscendo che anche quelli di rilevanza costituzionale abbiano quale tratto comune riconoscibile "l'estraneità ad una sussunzione del loro operato nell'ambito delle politiche pubbliche governative".

<sup>24</sup> Di recente M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 8 ha proposto una variante a tale indirizzo tradizionale con specifico riferimento agli organi di rilevanza costituzionale: mentre di essi, a differenza di quanto valga

Ciò detto, è noto che l'orientamento maggioritario riconosce il principale elemento di differenziazione tra le due categorie di organi nella circostanza che soltanto quelli costituzionali sarebbero "in grado di esercitare, nello svolgimento delle loro funzioni - attive, di controllo e organizzative - un'influenza effettiva sul processo produttivo delle norme primarie"<sup>25</sup>. Traducendo in pratica tale definizione, l'orientamento dottrinale qui richiamato riconduce al novero degli organi costituzionali - alcuni di indirizzo politico, altri di garanzia - il Corpo elettorale, il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale e il CNEL, quest'ultimo in quanto titolare dell'iniziativa legislativa e compartecipe dell'elaborazione della legislazione economica e sociale. Al contrario, sulla base dello stesso ragionamento, vengono invece esclusi la Corte di cassazione, la Corte dei conti, il Consiglio di Stato e, per quanto qui più interessa, il CSM, "perché nessuno di questi organi, per quanto *superiorem non recognoscens*, appare dotato di poteri politici o di poteri suscettibili di operare allo stesso livello di quelli politici" ed in particolare "è in grado di esercitare una influenza sul contenuto sostanziale delle norme primarie"<sup>26</sup>.

Tali conclusioni, con riguardo al CSM, non sembrano convincenti. Aldilà di ogni altra considerazione, pare piuttosto formalistico riconoscere al CNEL il potere di incidere sulla normazione primaria, e per tale ragione annoverarlo tra gli organi costituzionali, e negare tale attitudine al CSM, estromettendolo da quel catalogo, senza tener conto, da un punto di vista sostanziale, che a tale organo è di fatto riconosciuto un ruolo fondamentale nella "scrittura" delle regole in materia di ordinamento giudiziario.

Ad ogni modo, alla conclusione di inserire il CSM tra gli organi costituzionali è possibile giungere anche seguendo un diverso indirizzo, ovvero facendo leva sul criterio dell'indispensabilità dell'organo costituzionale per il raggiungimento di finalità indicate come fondamentali dalla Costituzione. L'appellativo di "costituzionali", in altre parole, dovrebbe spettare a quegli organi che devono necessariamente essere previsti, "pena la lesione di quel nucleo essenziale la cui integrità è la vera ragion d'essere della Repubblica democratica e pluralista"<sup>27</sup>.

La natura costituzionale del CSM sarebbe desumibile dal suo carattere di indefettibilità in relazione all'obiettivo di "garanzia e immediata attuazione" del principio fondamentale dell'autonomia e indipendenza della magistratura, non potendosi immaginare, per la difesa dello

---

per gli organi costituzionali, il legislatore costituzionale potrebbe certamente disporre, altrettanto non potrebbe fare con riguardo alle prestazioni agli stessi affidate, che comunque dovrebbero essere erogate in quanto connesse a scelte costituzionali fondamentali e non eludibili.

<sup>25</sup> E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 100s., ove peraltro si osserva come tale definizione sia il risultato dell'adozione di un criterio inedito fondato, tuttavia, sull'utilizzo sinergico di due caratteri tradizionali, già presenti nel precedente dibattito scientifico, ovvero quello della "posizione" e quello delle "funzioni" riconosciute agli organi.

<sup>26</sup> E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 105s.

<sup>27</sup> G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 21.

stesso, soluzioni alternative a quelle dell'istituzione di un organo svincolato dal Governo a cui affidare funzioni prima appartenenti al potere esecutivo<sup>28</sup>. In definitiva, al CSM dovrebbe riconoscersi una natura costituzionale in quanto, sebbene la sua disciplina sia certamente modificabile con il procedimento di revisione costituzionale, la sua "esistenza" si configura come un "punto di non ritorno" nel disegno costituzionale<sup>29</sup>.

### **5. I precedenti: dal 1958 ad oggi, sette discipline elettorali**

È sulla legge elettorale per il rinnovo della componente togata del CSM che in questi mesi si sono concentrate le attenzioni maggiori.

Non è la prima volta che accade. Dal 1958 ad oggi si sono avute quindici consiliature del CSM e ben sette discipline elettorali (cfr. leggi nn. 195/1958, 1198/1967, 695/1975, 1/1981, 655/1985, 74/1990 e 44/2002). Senza contare che la legge elettorale è stata oggetto, nel 1986 e nel 2000, anche di due procedimenti referendari promossi senza successo dal partito radicale. Nessun sistema elettorale, almeno a partire dagli anni Settanta, ha mai retto all'accusa di favorire la politicizzazione del Consiglio superiore<sup>30</sup>.

La legge istitutiva del CSM n. 195/1958 prevedeva che il Consiglio fosse formato, oltre che dai tre membri di diritto, da ulteriori ventuno membri elettivi, di cui quattordici (sei magistrati di Cassazione, quattro magistrati di Corte di appello e quattro magistrati di Tribunale) nominati dai magistrati ordinari con voto personale e segreto e sette dal Parlamento. Il sistema elettorale era un maggioritario secco, per cui venivano eletti i candidati che ottenevano il maggior numero di voti nella categoria d'appartenenza, con una netta prevalenza, quindi, della c.d. "alta magistratura".

Una prima riforma è stata realizzata con legge n. 1198/1967, che, senza modificare il rapporto tra le varie categorie di eletti, ha però per la prima volta consentito a ciascun magistrato di votare per ciascuna delle diverse categorie. Si trattava, ancora, di un sistema maggioritario secco, per cui venivano eletti i candidati che ottenevano il maggior numero di voti nella categoria rispettiva, fermo restando che, in ogni caso, dovevano risultare eletti almeno quattro magistrati di Cassazione, tre di Corte d'appello e tre di Tribunale.

---

<sup>28</sup> In senso analogo, pur con diverse sfumature, U. DE SIERVO, *A proposito della ricorribilità in Consiglio di Stato delle deliberazioni del CSM*, in *Giur. cost.*, 1968, 698, L. DAGA, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, 1973, 269ss., cui appartiene peraltro il virgolettato nel testo, L. G. SATÉ, *Il ruolo costituzionale del CSM*, cit., 75ss. e G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 22.

<sup>29</sup> C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007.

<sup>30</sup> Cfr. N. ZANON-F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019, 2.

Nel 1975 si realizza una sostanziale svolta. Con la legge n. 695 le correnti della magistratura, vive e vitali fin dall'inizio delle attività del CSM, "entrano" ufficialmente al suo interno; la riforma porta non soltanto i componenti togati elettivi da quattordici a venti (otto giudici di legittimità, otto di tribunale e quattro di appello) ma introduce per la prima volta il voto per liste concorrenti, con nome e simbolo del gruppo e con possibilità di esprimere preferenze all'interno della lista prescelta. Il sistema introdotto è proporzionale, con collegio unico nazionale e con clausola di sbarramento al 6%.

Il ragionamento che conduce all'approvazione di tale riforma, realizzata con il diffuso consenso della magistratura associata, della classe politica e della prevalente dottrina, è il seguente: poiché il CSM definisce i criteri generali sulla cui base è tenuto ad adottare i singoli provvedimenti riguardanti i magistrati, esso è in grado di incidere con un potere "immenso" sulla politica giudiziaria, ragione per la quale la sua composizione deve necessariamente essere "rappresentativa" delle diverse anime di cui la magistratura si compone<sup>31</sup>. Inoltre, tale assetto viene considerato il più adeguato allo scopo di consentire all'organo di autogoverno di farsi garante dell'indipendenza non soltanto esterna ma anche interna della magistratura<sup>32</sup>. In definitiva, in una fase storica nella quale viene raggiunta la piena consapevolezza del ruolo del giudice e della funzione giudiziaria nell'ordinamento, la componente togata del CSM diviene diretta espressione della vivacità culturale presente nel corpo giudiziario.

Quindici anni più tardi le prospettive sono parzialmente mutate. In un clima caratterizzato da forti tensioni tra politica e magistratura e preso atto, già allora, di alcune evidenti degenerazioni del "correntismo"<sup>33</sup>, si giunge all'approvazione della legge n. 74/1990, approvata con la quasi esclusiva finalità di diminuire il peso delle correnti nel CSM. Vengono previsti più collegi nazionali, uno per l'elezione di due magistrati di cassazione e quattro (composti associando una pluralità di distretti di Corte d'Appello scelti mediante sorteggio) per l'elezione di diciotto magistrati di merito; il voto è espresso a favore delle liste e all'assegnazione dei seggi, realizzata con metodo proporzionale, partecipano soltanto i gruppi che hanno conseguito almeno il 9% dei suffragi sul piano nazionale.

L'elettore riceve due schede di voto, una con la lista dei candidati esercitanti funzioni di merito in servizio nel proprio collegio e l'altra per l'elezione dei due magistrati di legittimità; il voto per questi ultimi viene esercitato esprimendo una preferenza per un candidato, mentre per eleggere i restanti diciotto membri si deve optare per una delle liste concorrenti.

Se l'obiettivo della legge del 1990 è quello di avvicinare i candidati agli elettori, riducendo il peso della mediazione dei gruppi organizzati, in realtà la non sufficiente ristrettezza dei collegi, unita ad

---

<sup>31</sup> M. RAMAT, *Consiglio superiore della magistratura: false alternative e alternativa reale*, in *Quale giustizia*, 1972, 377.

<sup>32</sup> A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del CSM*, cit., 1069.

<sup>33</sup> G. VOLPE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc.dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, 380.

alcuni infelici tecnicismi, sortirà l'effetto esattamente contrario, rendendo ancora più decisivi gli apparati<sup>34</sup>.

Si giunge quindi alla legge n. 44/2002, oggi in vigore, anch'essa figlia di una stagione caratterizzata da contrapposizioni tra politica e magistratura e da una malcelata volontà di depotenziare, con l'associazionismo giudiziario, il ruolo e il peso dell'organo di governo della magistratura. I componenti togati vengono ridotti a sedici, eletti col sistema maggioritario in tre collegi unici nazionali: uno per eleggere due magistrati di Cassazione, uno per eleggere dieci magistrati giudicanti, uno per eleggere quattro magistrati requirenti. Il voto non è per lista ma sui singoli candidati, ogni elettore ne ha uno per ciascun collegio, risultano eletti coloro che hanno ottenuto più suffragi fino alla copertura dei posti. Ciascun magistrato riceve tre schede elettorali (una per ogni collegio unico nazionale) ed esprime in ciascuna la preferenza per un solo candidato.

Anche in questo caso la finalità perseguita è quella di "ridurre sensibilmente" il peso delle correnti e la logica spartitoria che ne segue<sup>35</sup>. Ma anche in questo caso tale obiettivo non sarà raggiunto. A prescindere dalle critiche tradizionali rivolte ad un siffatto sistema, di tipo maggioritario, da alcuni ritenuto "la negazione del ruolo assegnato al CSM dalla Costituzione"<sup>36</sup>, ben presto viene in risalto soprattutto l'incongruenza tra abolizione del voto di lista e introduzione soltanto di tre collegi unici nazionali; la prassi, infatti, mostra fin da subito l'impossibilità per i candidati di fare a meno dell'appoggio di gruppi organizzati su tutto il territorio nazionale.

In definitiva, l'esperienza insegna che nessuna formula elettorale è in grado, di per sé, di risolvere il problema del peso delle correnti all'interno del CSM.

## **6. Le numerose proposte avanzate negli ultimi anni**

Alla luce di quanto prima sottolineato, circa l'effettiva natura del CSM e la sua necessaria composizione rappresentativa, il sistema elettorale per il rinnovo dei togati dovrebbe essere finalizzato - ovviamente nei limiti ristretti in cui una formula elettorale può incidere su questo profilo - a contenere le degenerazioni del correntismo senza rinunciare al pluralismo di idee di cui le correnti sono espressione<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, cit., 36.

<sup>35</sup> S. PANIZZA, *Art. 104*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006, 2014.

<sup>36</sup> G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 180.

<sup>37</sup> Cfr., da ultimo, S. BENVENUTI, *Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in *osservatorioaic.it*, 2020, 10.

Come detto, una cosa è il pluralismo culturale, che è un valore da preservare, altro è la lottizzazione, che è una degenerazione da combattere. La circostanza per la quale le correnti si sono dimostrate non sempre all'altezza del ruolo "pubblico" loro affidato, in quanto assorbite dal far prevalere gli interessi particolari dei propri associati, è un fattore di cui si deve tenere conto ma che non incide sulla centralità della loro funzione.

Quanto si è venuti dicendo impone, innanzi tutto, di scartare, tra le diverse ipotesi di riforma prospettate negli ultimi mesi<sup>38</sup>, la non-soluzione del sorteggio dei componenti togati del CSM, peraltro già a suo tempo avanzata nel d.d.l. costituzionale n. 4275/2011 e prima ancora, negli anni Settanta, dal Movimento sociale italiano. A prescindere dalla circostanza che tale prospettiva, anche se preceduta o seguita da una fase elettorale, potrebbe essere percorribile soltanto con una revisione dell'art. 104 Cost., contro di essa depone soprattutto l'evidente incompatibilità con la natura del CSM così come appena tratteggiata: il sorteggio, infatti, presuppone un Consiglio del tutto svilito, ridotto a mero organismo burocratico, in netto contrasto con l'esigenza di valorizzazione del pluralismo interno di cui si è detto. Senza contare che tale modalità di selezione, più che garantire una riduzione del peso delle correnti all'interno dell'organo, è in grado di assicurare soltanto una sua casuale redistribuzione; né la stessa può offrire uno scudo insuperabile contro le pratiche lottizzatorie, le quali, anzi, potrebbero rinnovarsi secondo logiche diverse e meno trasparenti. Infine, com'è ovvio, il sorteggio non assicura l'individuazione delle persone più adeguate a ricoprire quel peculiare ruolo<sup>39</sup>.

Sembrano peraltro troppo radicali i recenti progetti di legge C. 226 e C. 227, presentati negli scorsi mesi alla Camera dei deputati per iniziativa dei deputati Stefano Ceccanti e Marco Di Maio (in realtà riproductivi di proposte analoghe presentate nella XVI legislatura), tesi all'introduzione di un sistema, di tipo maggioritario, caratterizzato dall'articolazione in sedici piccoli collegi uninominali (uno per i magistrati di legittimità, quattro per i pubblici ministeri, undici per i giudici di merito) e dalla circostanza che ogni elettore può votare soltanto per il collegio ad esso relativo. Tale sistema, avvicinando i candidati agli elettori, renderebbe almeno in prima battuta plausibilmente meno essenziale l'intermediazione delle correnti; d'altra parte, il rischio in cui si potrebbe incorrere sarebbe duplice: da un lato favorire la creazione di una rappresentanza fortemente localistica, dove l'interesse generale potrebbe cedere il posto agli interessi particolari, con possibile esaltazione di rapporti

---

<sup>38</sup> Ci limitiamo in questa sede a prendere in considerazione le proposte di riforma di legge ordinaria che sono state avanzate più di recente. Per uno sguardo più ampio, rivolto anche alle proposte di revisione costituzionale che hanno riguardato il CSM (in particolare la riforma elaborata dalla Commissione bicamerale D'Alema nel 1997 e la c.d. "riforma epocale" del Governo Berlusconi del 2011) si veda R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale CSM: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte di riforma*, in *Questione giustizia*, 2020.

<sup>39</sup> Cfr. V. SAVIO, *Come eleggere il CSM, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, in *Questione giustizia*, 2019, 1ss.

clientelari tra elettori ed eletti; dall'altro, il rischio di estromettere le minoranze culturali dal Consiglio.

A mio giudizio sono da preferire sistemi più calibrati. Ne richiamo tre, di cui molto si è parlato negli ultimi tempi.

Innanzitutto, il progetto elaborato dalla Commissione Scotti, che ha ultimato i suoi lavori nel 2016, laddove in esso si è tentato di coniugare il sistema maggioritario con quello proporzionale, prevedendo sia collegi territoriali che un collegio nazionale. Le votazioni vengono articolate infatti in due turni: il primo maggioritario, per collegi territoriali, definiti in rapporto alla consistenza del corpo elettorale e delle singole categorie in cui esso viene suddiviso (quattro pubblici ministeri, dieci giudici, un unico collegio per i magistrati di legittimità); il secondo, al quale viene ammesso un numero di candidati pari a quattro volte quello dei magistrati da eleggere per ciascuna categoria, è di tipo proporzionale per liste concorrenti, su base nazionale.

Appare poi coerente con l'obiettivo indicato anche la proposta avanzata a suo tempo dalla Commissione Balboni, istituita nel 1995. La soluzione del "voto singolo trasferibile", infatti, ha il vantaggio di "mantenere un elevato grado di proporzionalità" impedendo al contempo di far prevalere la "logica di lista e degli schieramenti", valorizzando la personalità dei singoli magistrati<sup>40</sup>. I collegi sono plurinomiali e l'elettore si esprime votando un singolo candidato di una lista e indicando, in ordine di preferenza, altri candidati, non necessariamente della stessa lista, ai quali il voto potrebbe essere trasferito qualora il primo candidato non possa essere eletto o non abbia bisogno del voto per essere eletto.

Nello stesso senso, ovvero con la finalità di coniugare esigenze di "conservazione del pluralismo ideale e culturale [...] e valorizzazione delle capacità e dell'indipendenza dei singoli magistrati", si muove anche la proposta di un sistema proporzionale "temperato" elaborata da Gaetano Silvestri<sup>41</sup>. Essa, in particolare, prevede tanti collegi uninominali quanti sono i magistrati da eleggere (esclusi quelli di legittimità, da concentrare in un collegio apposito), con collegamento di ciascun candidato con candidati in altri collegi facenti parte dello stesso gruppo e con distribuzione dei seggi su scala nazionale con il sistema proporzionale. Una volta ripartiti su scala nazionale i seggi tra i diversi gruppi, risultano eletti i candidati che, nel rispettivo collegio, ottengono la percentuale di voti più alta.

Tale sistema manterrebbe il ruolo delle correnti ma garantirebbe allo stesso tempo un rapporto diretto tra elettore e candidato nel collegio uninominale.

Il sistema "migliore", dunque, è quello che, quanto meno sulla carta, riesce a garantire il migliore equilibrio tra tre esigenze: a) preservare il pluralismo culturale, assicurato prevalentemente, anche se

---

<sup>40</sup> Cfr. Relazione conclusiva del Presidente della Commissione, Enzo Balboni, in *Quad. cost.*, 1997, 552.

<sup>41</sup> G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 27ss.

non esclusivamente, dal raccordo con l'associazionismo; b) consentire la conoscenza diretta del candidato da parte del suo elettorato; c) assicurare la qualità dei componenti, sotto il profilo sia della loro autorevolezza sia della loro autonomia (una cosa è l'affinità ideale e culturale con un'associazione, altra cosa è la stretta dipendenza ad una sorta di disciplina di gruppo).

### ***7. Il progetto Bonafede: a) le norme sul funzionamento del CSM rilevanti ai fini dell'elezione dei componenti togati***

Vengo ora al disegno di legge Bonafede (A.C. 2681), presentato alla Camera il 28 settembre 2020, che dispone la delega 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”. Il testo si compone di 6 Capi e di 41 articoli. Il Capo IV del disegno di legge, composto dagli articoli da 20 a 38, contiene disposizioni con le quali il Governo intende modificare gran parte della legge n. 195/1958, recante “Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura”.

In primo luogo, la riforma incide sulla composizione, organizzazione e funzionamento del Consiglio superiore (artt. 20ss.) e, a tale proposito, le novità più significative sono, seguendo l'ordine dell'articolato:

1. la modifica del numero dei componenti elettivi del Consiglio, che è portato dagli attuali 24 a 30 complessivi, di cui 20 magistrati ordinari e 10 eletti dal Parlamento, con conseguente modifica del *quorum* funzionale per la validità delle deliberazioni (art. 20);
2. la previsione per cui l'individuazione dei componenti di tutte le commissioni del Consiglio avviene, annualmente, per sorteggio (art. 21);
3. l'incompatibilità tra l'appartenenza ad alcune commissioni consiliari (quelle per l'accertamento delle incompatibilità, per le valutazioni di professionalità e per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi; ovvero la prima, la quarta e la quinta) e l'appartenenza alla sezione disciplinare (art. 21);
4. la designazione per sorteggio dei componenti della Sezione disciplinare con la sola esclusione del Vicepresidente, che è componente di diritto (art. 22);
5. la previsione del divieto di costituzione di gruppi all'interno del Consiglio, i cui componenti esercitano le funzioni “in piena indipendenza e imparzialità” (art. 27).



Mi soffermo in particolare su tre aspetti, particolarmente significativi anche dalla prospettiva della disciplina elettorale.

Il primo riguarda il numero dei componenti elettivi del CSM, che passa, nel progetto, da ventiquattro a trenta (com'è noto, nel 1958 i membri elettivi erano ventuno, saliti a trenta nel 1975 e ridotti a ventiquattro nel 2002); si tratta, in un certo senso, di una scelta in controtendenza.

L'andamento a "montagne russe"<sup>42</sup> che ha caratterizzato la storia del CSM, infatti, è per lo più andato di pari passo con l'idea che di tale organo si intendeva valorizzare di volta in volta: una visione riduttiva di esso e delle sue funzioni ha portato a preferire un collegio più ristretto; la consapevolezza invece della sua centralità, unita alla constatazione dell'espansione delle sue competenze, ha comportato invece scelte opposte. Nel progetto Bonafede, per la prima volta, ad una visione dell'organo piuttosto riduttiva si accompagna un aumento del numero; in questo caso, peraltro, la soluzione è resa necessaria da una ragione specifica, ovvero la scelta di prevedere rigide incompatibilità tra sezione disciplinare e alcune commissioni istruttorie.

Vengo ora alla previsione del sorteggio per la formazione sia delle commissioni che della sezione disciplinare. Si tratta, nella sostanza, di "quel che resta" dell'originaria proposta, di cui si è parlato nel paragrafo precedente, tesa a designare con tale metodo tutti i componenti togati dell'organo di governo della magistratura. Come detto, si trattava di un obiettivo che, pur nelle diverse varianti in cui era stato prospettato, non poteva reggere alle numerose critiche che ne avevano sottolineato la radicale inconciliabilità non soltanto con la lettera dell'art. 104 Cost. ma con lo stesso spirito della Costituzione in relazione al ruolo dalla stessa assegnato al CSM.

Ora il sorteggio, uscito dalla porta della composizione del CSM, rientra dalla finestra della sua organizzazione interna, come metodo di formazione di tutte le commissioni - al posto dell'attuale criterio di rinnovo (di regola) annuale (cfr. art. 53 del Regolamento interno) - e come metodo di formazione della sezione disciplinare, oggi eletta a scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio (cfr. art. 4, comma 4, legge n. 195/1958 e art. 4 del R.I.). Ciò introduce un elemento di casualità, finalizzato ad affermare l'equivalenza di ogni componente del Consiglio e allo stesso tempo a contrastare, ancora una volta, l'azione delle correnti, che rischia però di rendere meno efficace l'attività di tale organo, potenzialmente sacrificando, con riguardo alle commissioni, il rispetto del rapporto tra laici e togati e senza alcuna certezza che sia colto l'obiettivo voluto (non c'è alcuna garanzia, infatti, che un componente non sia sorteggiato più di una volta nella stessa commissione).

Il secondo aspetto che prendo in esame è quello che concerne la previsione del divieto di costituire gruppi all'interno del Consiglio. Da notare che nella Relazione introduttiva al disegno di legge si

---

<sup>42</sup> L'espressione è di R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale CSM*, cit.

sottolinea che tale previsione avrebbe una “funzione principalmente simbolico-programmatica” e sarebbe tesa a stigmatizzare una “pratica” ricorrente, per la quale “i diversi componenti si presentano e si rapportano con l’esterno come, appunto, “gruppi”, per di più nominati esattamente come le correnti che quei componenti hanno candidato, in tal modo confermando che le correnti operano, impropriamente, all’interno dell’organo di autogoverno di tutti i magistrati e ne determinano le scelte”.

La funzione prevalentemente simbolica e “didattica” di tale previsione trova conferma nella circostanza che è ben difficile controllare l’osservanza di un siffatto divieto, atteso che la formazione eventuale di gruppi non avviene mai in modo formale, né, d’altra parte, la stessa è oggi è prevista da alcuna fonte normativa, sia essa la disciplina elettorale (la legge n. 44/2002 prevede, come detto, candidature individuali) sia quella riguardante il funzionamento del Consiglio (neppure il Regolamento interno richiama mai gruppi, associazioni, aggregazioni, correnti, ecc.).

Ma ciò che rende più perplessi, oltre alla sua ingenuità, è il messaggio implicito che traspare da tale innovazione, ovvero la propensione ad immaginare un Consiglio superiore della magistratura dove ciascun componente si muove come una monade separata dal resto, senza rapporti, senza un retroterra di valori condivisi, senza un passato; un organo dove le decisioni sono estemporanee e non espressione di idee comuni, di opzioni programmatiche radicate nel tempo che si confrontano nel dibattito<sup>43</sup>.

E anche l’altra previsione, in forza della quale ciascun componente del CSM è tenuto ad esercitare le sue funzioni in modo indipendente ed imparziale, appare coerente con la stessa visione: oltre a risultare, nella sua ovvietà, piuttosto offensiva per la dignità dei membri dell’organo, essa sembra ribadire l’idea che l’indipendenza del singolo possa essere garantita soltanto attraverso l’isolamento dagli altri.

### **8. Il progetto Bonafede: b) l’“indecifrabile” sistema elettorale**

L’intervento più incisivo, e meritevole di attenzione in questa sede, si rinviene nella disciplina che introduce il nuovo sistema elettorale per la nomina dei componenti togati (artt. 29s.).

Al riguardo, tra le principali novità si segnalano le seguenti:

---

<sup>43</sup> N. ROSSI, *Rimpicciolire il CSM? Osservazioni critiche sul progetto di riforma del CSM*, in *Questione giustizia*, settembre 2020.

1. l'elettorato passivo è riconosciuto a tutti i magistrati che esercitano funzioni giudiziarie i quali abbiano conseguito almeno la terza valutazione di professionalità (ovvero dopo dodici anni di servizio), mentre oggi lo stesso è attribuito a chi ha tre anni di anzianità;
2. vengono previsti diciannove collegi elettorali di dimensioni ridotte, al posto dei tre collegi unici nazionali, suddivisi in ragione delle diverse categorie funzionali (legittimità, merito requirente e merito giudicante), previsti attualmente;
3. di tali collegi, uno è costituito dai magistrati appartenenti alle Corti superiori (Corte di cassazione, Procura generale presso la stessa e Tribunale superiore delle acque pubbliche), che eleggono tra di loro due membri, mentre tutti gli altri sono collegi uninominali, dei quali diciassette "ordinari", costituiti a livello territoriale e riservati ai magistrati che svolgono funzioni di merito, senza distinzione tra funzioni giudicanti e requirenti, e uno "speciale", ovvero riservato ai magistrati della Corte d'Appello di Roma e della Procura generale presso la medesima Corte, della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, dell'Ufficio del massimario e del ruolo della Cassazione ed ai magistrati fuori ruolo;
4. ciascun dei diciassette collegi "ordinari" deve comprendere un numero di elettori tendenzialmente pari ad un diciassettesimo del corpo elettorale. I collegi sono individuati con Decreto dal Ministro almeno tre mesi prima del giorno fissato per le elezioni;
5. ciascun magistrato può candidarsi solo nel collegio nel quale esercita le funzioni; ogni collegio deve esprimere almeno dieci candidature. Le candidature devono rispettare un rapporto tra generi tale per cui il genere meno rappresentato deve avere una percentuale di candidati pari almeno al quaranta per cento. Ogni candidatura è presentata da non meno di dieci e da non più di venti magistrati. Se le candidature presentate sono in numero inferiore a dieci, o non rispettano la parità di genere, si procede al sorteggio dei candidati mancanti tra elenchi separati per genere. È sorteggiato il quadruplo dei candidati necessari e i magistrati estratti, in assenza di indisponibilità manifestata entro le 48 ore, sono candidati nel collegio secondo l'ordine di estrazione;
6. l'elettore può esprimere fino a quattro preferenze, poste in ordine ed espresse alternando candidati di genere diverso;
7. nel collegio viene eletto al primo turno il candidato che ha ottenuto almeno il 65% dei voti di preferenza validamente espressi al primo posto sulla scheda;
8. se nessun candidato ottiene tale maggioranza, si procede al ballottaggio (il secondo giorno successivo al completamento delle operazioni di spoglio) tra i quattro candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti, ma applicando un coefficiente di riduzione pari rispettivamente a 0,90-0,80-0,70 per i candidati indicati al secondo, terzo e quarto posto;

Al secondo turno ciascun elettore può esprimere fino a due preferenze, purché differenziate per genere, ordinate e numerate sulla scheda; risulta eletto il candidato che ha ottenuto più voti applicando un coefficiente di riduzione pari a 0,80 per il voto di preferenza indicato al secondo posto sulla scheda;

9. nel collegio per i magistrati appartenenti alle Corti superiori (dove vengono eletti due candidati) il voto al primo turno si svolge secondo le medesime regole indicate per gli altri collegi, ma nessun candidato viene eletto; accedono al secondo turno i quattro magistrati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti, tuttavia applicando un coefficiente di riduzione pari rispettivamente a 0,90-0,80-0,70 per i candidati indicati al secondo, terzo e quarto posto. Al secondo turno sono eletti i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti applicando un coefficiente di riduzione pari a 0,80 per il voto di preferenza indicato al secondo posto sulla scheda.

Dunque, la riforma sbarra la porta alle varie proposte, descritte nel paragrafo precedente, tendenti a individuare, attraverso l'introduzione di sistemi "misti", un equilibrio ragionevole tra esigenza di scegliere candidati qualificati e indipendenti e quella di garantire una rappresentanza ampia del pluralismo ideale presente nel corpo dei magistrati. Il Governo persegue invece l'idea di un sistema prevalentemente basato su candidature individuali (come oggi) e collegi elettorali uninominali molto ristretti.

Si tratta di una soluzione estremamente sofisticata, della quale è davvero difficile, in astratto, fornire una valutazione compiuta, tanto essa è elaborata e, a tratti, quasi fantasiosa.

Chiari sembrano essere i potenziali vantaggi che si intendono ottenere sulla carta: avvicinare i candidati agli elettori, garantire la molteplicità delle provenienze territoriali dei componenti, favorire la rappresentanza di genere; infine, ma non certo ultimo, promuovere delle candidature non formalmente collegate alle correnti della magistratura. Ciò detto, la resa effettiva di tale sistema è tutt'altro che certa: ogni suo potenziale vantaggio, in altre parole, potrebbe trasformarsi in un effettivo svantaggio.

Prendiamo in esame, innanzi tutto, uno degli aspetti più politicamente "scottanti", ovvero il ruolo delle correnti nella competizione elettorale, che, all'evidenza, la riforma qui presa in esame si propone di cancellare o quanto meno di depotenziare.

Parto da una considerazione generale, forse banale: qualsiasi sistema elettorale che si ponga un tale obiettivo, come del resto la storia ha dimostrato, è destinato all'insuccesso, per la ragione che nessuna disciplina è in grado di scardinare un tratto costitutivo della magistratura italiana, che, nel bene e nel male, è suddivisa da sempre in aggregazioni. Si può ovviamente discutere se esse

funzionano bene o male, se nel tempo hanno subito delle trasformazioni e delle degenerazioni, se ciò che unisce davvero gli aderenti è la condivisione di valori ideali o la mera difesa dei propri interessi corporativi, chiederne con forza un rinnovamento; ma è ben difficile, oltre che errato, pensare di cancellarle con un tratto di penna.

Ciò detto, il disegno di legge consente soltanto candidature individuali e non formalmente collegate con gruppi o associazioni, ma questa, com'è noto, non è certamente una differenza con il sistema vigente; la novità, caso mai, è quella di aver previsto numerosi, e dunque ristretti, collegi uninominali, in luogo dei tre oggi esistenti, ma anche tale elemento non offre garanzia in ordine al raggiungimento dell'obiettivo di depotenziare il ruolo sostanziale dei gruppi. Anzi, in linea di principio, tale innovazione, unitamente alla prospettiva di un turno di ballottaggio assai probabile (essendo difficile che un candidato possa raggiungere il 65% dei voti di prima preferenza), che avviene addirittura tra quattro candidati, e alla previsione circa la possibilità di esprimere più preferenze, sembra sollecitare la ricerca di accordi preventivi e, in ultima analisi, pare favorire la rappresentanza dei raggruppamenti più forti e organizzati.

In altre parole, quanto meno a prima lettura, il sistema non sembra affatto porre un argine alla formazione di alleanze tra le correnti più radicate sul territorio, con il conseguente rischio di una potenziale "spartizione a tavolino" dei vari collegi.

Vero è che il meccanismo con il quale vengono contati i voti espressi a favore dei candidati, sia al primo che al secondo turno, caratterizzato dal fatto di attribuire agli stessi un peso via via degradante a seconda del posizionamento nell'ordine delle preferenze, sembra ideato appositamente per rendere più difficile - ma non impossibile - ogni calcolo a monte: la sensazione che si ricava è che, pur di sbarrare la strada all'azione delle correnti - con accorgimenti che probabilmente si riveleranno inefficaci - si sia preferito approntare un sistema la cui "cifra" più caratterizzante è la sua "indecifrabilità", senza una vera scelta di campo, senza una vera visione: per dirla con una battuta, un'idea non così lontana da una sorta di "sorteggio" travestito.

Ancora, la dimensione ridotta dei collegi - tenendo conto che l'organico della magistratura è, ad oggi, di 9787 unità, ciascun di essi coinvolge circa 500 magistrati - favorisce un legame molto stretto tra eletto e territorio, circostanza cui si collega non solo il vantaggio di rendere più probabile la conoscenza diretta, e dunque la scelta consapevole e autonoma da parte dell'elettorato, ma anche il rischio, all'opposto, dell'insorgenza di rapporti molto ripiegati sul territorio, di tipo localistico e magari "clientelare".

Senza contare che la vicinanza territoriale tra eletto ed elettore, oltre ad essere diversa da collegio a collegio, dal momento che l'elettorato non è uniformemente distribuito, è un fattore non sempre decisivo ai fini dell'effettiva conoscenza, atteso che, in una comunità molto ristretta come quella dei

magistrati, la stessa dipende non soltanto dal fatto di lavorare fisicamente a poca distanza gli uni dagli altri ma anche (forse soprattutto) dalle singole storie personali, dall'identità di vedute e dalle affinità professionali che si creano nel corso della carriera<sup>44</sup>.

Ma gli aspetti che destano perplessità non sono finiti.

Se con il sistema vigente tutti i magistrati votano, con tre schede elettorali separate, per i colleghi delle tre categorie dei giudici di merito, dei pubblici ministeri e dei magistrati esercenti funzioni di legittimità, il disegno di legge abbandona tale ripartizione, mantenendo soltanto la distinzione, prevista in Costituzione, tra funzioni di legittimità e funzioni di merito. Di conseguenza, non viene più garantita, all'interno del Consiglio, una presenza predefinita di magistrati di merito giudicanti e di magistrati di merito requirenti.

Con specifico riguardo al collegio per i magistrati delle alte corti, poi, la riforma prevede che l'elettorato attivo e passivo sia riservato ai soli magistrati appartenenti alle stesse magistrature, venendo dunque meno la possibilità per i magistrati di merito (che quotidianamente si confrontano con il lavoro dei colleghi di Cassazione) di votare i consiglieri provenienti dalla magistratura di legittimità e per i magistrati di legittimità di votare i consiglieri provenienti dalla magistratura di merito (le cui decisioni sono chiamati a valutare quotidianamente); si tratta di una soluzione poco convincente e piuttosto anacronistica, laddove essa conduce ad una separazione tra magistrati di merito e magistrati di legittimità che tradisce una sorta di nostalgia dei tempi passati, quando la magistratura era rigorosamente distinta in inferiore e superiore.

Si ricorda, a tale proposito, che la Corte costituzionale ha affermato che la distinzione per categorie si giustifica non in relazione all'obiettivo che siano rappresentate all'interno del CSM le distinte partizioni della magistratura, anche perché i magistrati si distinguono "soltanto per diversità di funzioni" (cfr. art. 107, comma 4, Cost.), bensì esclusivamente in ragione dell'esigenza che all'esercizio del governo della magistratura "contribuiscano le diverse *esperienze* di cui le singole categorie sono portatrici" (c.vi aggiunti)<sup>45</sup>.

Con specifico riguardo al collegio speciale che comprende i magistrati fuori ruolo, quelli dell'ufficio del massimario e delle direzioni nazionali, esso sembra pensato come una sorta di contenitore "di risulta", nel quale confluiscono "categorie" eterogenee, unite senza alcun criterio logico se non quello, meramente numerico, che consente il formarsi di un collegio con un elettorato più o meno dello stesso peso di quello degli altri collegi. Si noti, tuttavia, che la componente maggioritaria risulta essere quella dei magistrati fuori ruolo: ora, la possibilità per questi ultimi di scegliere di fatto un consigliere desta perplessità perché pone in particolare rilievo una categoria di

---

<sup>44</sup> N. ROSSI, *Rimpicciolire il CSM?*, cit.

<sup>45</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 12/1971 e 87/1982.

magistrati molto problematica<sup>46</sup>, sulla quale, anzi, sarebbe stato auspicabile un intervento legislativo di segno diverso, nel senso di un suo contenimento e di una sua più precisa definizione.

Un ulteriore profilo critico attiene, inoltre, alla previsione di affidare ad un decreto ministeriale la formazione dei collegi per ogni elezione, favorendo, in ipotesi, la possibilità di definire gli stessi sulla base di situazioni e aspettative contingenti.

Ancora, la scelta di prevedere tra i requisiti di eleggibilità un'anzianità di almeno dodici anni (mentre oggi sono sufficienti tre anni), se comprensibile da un punto di vista sostanziale, non appare del tutto conforme all'art. 104 Cost., che, quanto all'elettorato passivo, si limita a stabilire, come sopra ricordato, che i membri togati devono essere eletti "tra gli appartenenti alle varie categorie". È vero che anche attualmente possono essere candidati soltanto i magistrati con un'anzianità di almeno tre anni, e tuttavia il "salto" da tre a dodici anni potrebbe essere negativamente apprezzato in termini di ragionevolezza della scelta del legislatore.

Infine, una sorta di "chicca" la possiamo rinvenire nella soluzione di prevedere il sorteggio del quadruplo dei candidati mancanti nel caso in cui non si giunga, in uno o più collegi, al raggiungimento del numero di dieci candidature necessarie, tenendo anche conto della necessaria presenza dei due generi; i sorteggiati, in assenza di indisponibilità manifestata entro le 48 ore, risultano candidati nel collegio secondo l'ordine di estrazione. Si tratta di una previsione che rasenta il ridicolo: la prospettiva teorica che si possa essere eletti al CSM a prescindere dalla propria volontà, semplicemente perché non si sono mostrati dei riflessi sufficientemente pronti all'indomani del sorteggio, oltre che poco dignitosa per l'interessato, la dice lunga sul ruolo che implicitamente si ritiene di dover attribuire al CSM.

## **8. Osservazioni conclusive**

Mi limito a poche battute. Se è vero che il sistema elettorale migliore è quello che meglio corrisponde al ruolo che si intende riconoscere al CSM, la soluzione predisposta dal Governo con il disegno di legge Bonafede, al di là della sua evidente farraginosità, non sembra andare nella direzione giusta. In precedenza, ho segnalato alcune proposte, elaborate di recente in alcune sedi istituzionali e dalla dottrina, che assai meglio potrebbero rispondere a tale obiettivo.

Per uscire dalla crisi il CSM ha bisogno di essere valorizzato e non mortificato; di poter svolgere al meglio il suo ruolo essenziale, rispetto al quale un associazionismo che recuperasse la sua ragion

---

<sup>46</sup> In argomento sia consentito il rinvio a F. DAL CANTO, *Commistioni "consentite" ma pericolose tra magistratura e politica*, cit.

d'essere originaria, oggi in buona parte smarrita, potrebbe continuare ad assolvere ad una funzione fondamentale.