

Il CSM nell'attuale stagione di riforme della giustizia

Qualche riflessione sulla relazione finale e sugli emendamenti all'A. C. 2681 formulati dalla "Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario" (c. d. Commissione Luciani).

Carmela Salazar

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive – 2. La proposta relativa alla trasformazione del CSM in "organo continuo". – 3. Segue: il Vicepresidente del CSM, tra presente e futuro. – 4. La riforma del sistema elettorale del CSM: una panoramica sulla proposta contenuta nel "d. d. l. Bonafede". – 5. Segue: il sorteggio "correttivo". – 6. La proposta della Commissione. – 7. Gli emendamenti al "d. d. l. Bonafede" sull'elezione dei componenti "laici". – 8. Conclusioni.

1. Notazioni introduttive.

Molti sono gli spunti di riflessione offerti dalla lettura della relazione finale e del *corpus* di emendamenti all'A. C. 2681 (d'ora innanzi: "d. d. l. Bonafede")¹, messi a punto dalla "Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario", nominata nella primavera del 2021 dalla Ministra della Giustizia M. Cartabia, in parallelo ad altre commissioni investite di analoghi compiti, con riguardo a diversi ambiti dell'universo della giustizia².

La Commissione, presieduta dal prof. M. Luciani, al pari delle altre è stata chiamata a ultimare i lavori entro scadenze stringenti, per consentire al Governo di intervenire con celerità sui disegni di legge già incardinati in Parlamento, in modo da rispettare la tempistica imposta dagli impegni assunti con l'Unione europea in relazione all'attuazione

¹ Si tratta del d. d. l. intitolato "Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura".

² Quanto alle altre commissioni, si tratta di quelle istituite per formulare proposte: sulla riforma del processo civile ("Commissione Luiso"); su quella del processo penale ("Commissione Lattanzi"); su quella della magistratura onoraria ("Commissione Castelli"); su quella della giustizia tributaria; ("Commissione della Cananea"); su quella della crisi di impresa ("Commissione Pagni"); su quella del sistema penitenziario ("Commissione Ruotolo"). È stata anche istituita, dalla Ministra della giustizia e dalla Ministra per il Sud e la coesione territoriale M. Carfagna, una commissione interministeriale per la giustizia nel Mezzogiorno ("Commissione Covelli").

del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ed anche – con riguardo alla riforma del CSM – in modo da portare a termine l'*iter* prima della conclusione, nel 2022, dell'attuale consiliatura. Pertanto, la "Commissione Luciani" (di seguito: Commissione) ha formulato, insieme alla relazione finale (di seguito: *Relazione*) un ricco articolato, nel quale appaiono «alcune (per quanto non marginali) ipotesi emendative al menzionato disegno di legge», non rientrando nei compiti della Commissione l'integrale riscrittura delle previsioni normative concernenti l'ordinamento giudiziario e il CSM³.

Nonostante tale perimetrazione, l'insieme degli emendamenti compone un testo ampio e dal contenuto variegato, che spazia – a titolo esemplificativo – dalla valorizzazione del ruolo della Scuola della magistratura⁴ al riconoscimento agli avvocati e ai professori universitari del «pieno diritto di parola» in occasione della partecipazione ai lavori dei consigli giudiziari di cui sono componenti⁵; dall'inserimento di principi e criteri direttivi per la delega in materia del collocamento fuori ruolo dei magistrati⁶, alla riconfigurazione di quelli che, nel d. d. l., mirano a comprimere la discrezionalità del Consiglio nell'esercizio delle sue attribuzioni⁷; dalla *governance* delle

³ Il testo della "Relazione finale della Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario" istituita con d. Min. Giustizia 26 marzo 2021" e quello delle "Proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2681, recante Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura" sono pubblicati sul sito del Ministero della giustizia (www.giustizia.it). La citazione è tratta dalla *Relazione*, cit., 2.

⁴ Della quale la *Relazione*, cit., 7, sottolinea la centralità, proponendo – tra l'altro – che essa organizzi anche corsi di preparazione al concorso in magistratura, ed evidenziando altresì «la necessità che la Scuola sia dotata delle necessarie risorse logistiche, finanziarie e organizzative e che tali risorse siano disponibili anche per le sue sedi decentrate» (cfr. gli emendamenti apportati all'art. 4 del d. d. l. e l'art. 5-bis).

⁵ Tale soluzione razionalizza l'esperienza del cosiddetto "diritto di tribuna" previsto in molti regolamenti interni dei consigli giudiziari: v. E. BRUTI LIBERATI, *Riforma del CSM. Le proposte della Commissione Luciani*, in *Giustizia insieme*, 3 luglio 2021.

⁶ Cfr. la proposta relativa all'inserimento dell'art. 4-bis, la cui lett. c) include tra i principi e i criteri direttivi anche «prevedere che un magistrato ordinario può essere autorizzato a condizione che l'incarico da conferire corrisponda a un interesse dell'amministrazione di appartenenza; stabilire i criteri dei quali il Consiglio superiore della magistratura debba tenere conto nella relativa valutazione e prevedere che, in ogni caso, vengano sempre valutate puntualmente le possibili ricadute che lo svolgimento dell'incarico fuori ruolo determina sotto il profilo dell'imparzialità e dell'indipendenza del magistrato».

⁷ Cfr. la *Relazione*, cit., 5, che richiama, tra l'altro, la necessità del bilanciamento tra «l'esigenza di un'adeguata predeterminazione nella fonte primaria dei criteri di valutazione dei candidati a funzioni direttive o semidirettive e quella di lasciare un margine di ragionevole discrezionalità all'attuazione da parte del CSM, nell'esercizio di un'autonomia che [...] appare

Procure⁸ alle regole relative all'assunzione da parte dei magistrati di cariche elettive e di governo.

Non essendo possibile, in questa sede, un'analisi a tutto tondo dell'intero articolato, le riflessioni qui svolte si soffermeranno su alcune proposte formulate dalla Commissione con riguardo al CSM, ed in particolare su quelle incidenti sulla struttura dell'organo: l'attenzione sarà dunque rivolta alle indicazioni relative alla possibilità del "rinnovo modulare" del Consiglio (parr. 2 e 3), alla delineazione di un sistema elettorale per la componente togata basato sul voto singolo trasferibile, ad integrale sostituzione della normativa contenuta nel "d. d. l. Bonafede" (parr. 4, 5 e 6), ed infine agli emendamenti apportati alle norme del d. d. l. relative all'elezione della componente "laica" (par.7).

Tali riflessioni saranno svolte tenendo conto che l'attuale stagione delle riforme della giustizia si è avviata quando era ancora vivo, nell'opinione pubblica, lo sconcerto indotto dai risultati delle indagini condotte dalla Procura di Perugia che hanno svelato l'esistenza di una *lobby* composta da esponenti politici e da magistrati – tra i quali, anche alcuni membri del CSM – coinvolta in una sorta di «pre-selezione dei magistrati, fuori delle sedi proprie, sulla base di vincoli oscuri e strettamente personalistici»⁹. L'impatto del «sisma "ondulatorio" dello scandalo degli incontri romani sulle nomine e "sussultorio" della successiva divulgazione delle *chat*»¹⁰ ha legittimato la denuncia, provenuta da più parti, dell'esistenza di una "questione morale"¹¹: in tale contesto, che ha indotto una buona dose di sfiducia nei cittadini e negli stessi magistrati verso il Consiglio¹², è affiorato il timore che il dibattito

opportuno definire espressamente normativa». La definizione di criteri troppo stringenti (come, ad esempio, quelli che nel "d. d. l. Bonafede" prevedono l'introduzione di un sistema per effetto del quale ad ogni valutazione di professionalità corrisponda un punteggio) finisce per porsi in contrasto con quanto asserito da Corte cost., sent. n. 72/1991, secondo cui il legislatore può fissare criteri generali, ma non può spingersi fino a rendere del tutto vincolato il potere del Consiglio.

⁸ Per questa terminologia, v. E. BRUTI LIBERATI, *Governance del sistema giudiziario e governance delle procure*, in www.questionegiustizia.it, 23 settembre 2021.

⁹ Così, N. ZANON, F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla*, in *Quad. cost.*, 3/2019, 667.

¹⁰ Cfr. N. ROSSI, *Questione morale o questione democratica?*, in www.questionegiustizia.it, 26. 1. 2020.

¹¹ Di una «gigantesca questione morale», ad esempio, ha parlato il Presidente dell'Associazione nazionale magistrati in occasione dell'apertura del Comitato direttivo centrale del 26 giugno 2020: la notizia, diffusa da molti *media*, può leggersi in www.ansa.it. Anche il Comitato direttivo centrale dell'ANM ha sottolineato «le gravissime violazioni di natura etica e deontologica» evidenziate dai risultati delle indagini: cfr. la delibera adottata il 5 giugno 2019, consultabile in www.associazionemagistrati.it. In proposito, v. N. ROSSI, *Questione morale*, cit.

¹² Cfr. T. GIUPPONI, *Il Consiglio superiore della magistratura e le prospettive di riforma*, in

tra le forze politiche potesse produrre proposte di riforma della giustizia le quali dissimulassero, dietro lo schermo di interventi “moralizzatori”, un «cambiamento gattopardesco o [...] un regolamento di conti (da tempo atteso) con l’indipendente esercizio della giurisdizione»¹³. Del resto, con particolare riguardo al CSM, potrebbe dirsi: nulla di nuovo sotto il sole, considerando che più volte, in passato, si sono registrati «i tentativi della politica (di *tutta* la politica) di neutralizzare, con le buone o con le cattive, la carica garantista del Consiglio»¹⁴.

Nel momento in cui si scrive, le scelte della politica si vanno delineando con riguardo alle altre riforme, avendo il Senato licenziato in via definitiva il d. d. l. n. 2353, recante la delega al Governo per l’efficienza del processo penale, ed avendo altresì approvato il maxi-emendamento al d. d. l. n. 1662, contenente la delega sulla riforma del processo civile, su cui l’Esecutivo aveva posto la questione di fiducia. Il “d. d. l. Bonafede” si trova, invece, all’esame della Commissione giustizia della Camera dei deputati, cui è stato assegnato il 6 ottobre 2020¹⁵: si comprende, pertanto, come mai il dibattito sulle prime due riforme si sia acceso¹⁶, mentre su quella qui in esame la discussione

Quad. cost. 1/2021, 48.

¹³ Cfr. L. PEPINO, *La magistratura e il suo Consiglio superiore*, in www.questionegiustizia.it, 19 novembre 2019.

¹⁴ Così, G. SILVESTRI, *Sessant’anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM. Conclusioni*, in *Forum di Quad. cost.*, 4/2020, 515, all’indirizzo www.forumcostituzionale.it. Si pensi ad esempio, alle proposte di riduzione delle attribuzioni del Consiglio a compiti meramente amministrativi, tassativamente indicati, o alla ridefinizione del rapporto con il Ministro della giustizia a favore di quest’ultimo, o ancora alla prospettazione dello “sdoppiamento” del Consiglio, in parallelo alla separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri ed, infine, all’innalzamento di un terzo alla metà il numero dei “laici”. Misura, quest’ultima, «più volte minacciata dalla “politica” allorché la magistratura aveva condotto indagini o processi non graditi alla maggioranza di turno»: R. ROMBOLI, *Una riforma “epocale” della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? (Osservazioni al ddl costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011)*, in *Riv. Aic*, 3/2011, 7. In proposito, la letteratura è sterminata: per tutti, v. G. FERRI, *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, Padova, 2005; più di recente, anche per una rapida ma efficace panoramica sulle proposte avanzate dalla Commissione Bozzi (1985) e dalla Commissione D’Alema (1997), v. T. GIUPPONI, *Il Consiglio superiore*, cit., 50 ss.

¹⁵ I dati sono tratti dal sito del Parlamento (www.parlamento.it).

¹⁶ Cfr. tra gli altri, sulle riforme del processo civile, M. GATTUSO, *La riforma governativa del primo grado: il rischio di un suo fallimento e alcune proposte alternative*, in www.questionegiustizia.it, 14 settembre 2021, 1 ss.; G. GILARDI, *Uno sguardo generale agli emendamenti governativi al ddl 1662/XVIII*, *ivi*, 26 luglio 2021; A. PROTO PISANI, *Note sparse vecchie e nuove sull’appello civile*, *ivi*, 3 settembre 2021. Sulle proposte relative al processo penale, v. G. CANZIO, *Le linee del “modello Cartabia”*, *Una prima lettura*, in *Sistema penale*, 25 agosto 2021; G.L. GATTA, *Prescrizione del reato e riforma del processo penale: gli emendamenti approvati dal Governo su proposta della Ministra Cartabia*, *ivi*, 10 luglio 2021; F. PALAZZO, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, *ivi*, 8 settembre 2021. Molto

appaia, per ora, meno vivace. In ogni caso, può dirsi che le preoccupazioni cui prima si accennava possono essere accantonate, con riferimento alle proposte tratteggiate dalla Commissione, il cui lavoro – come si evince dalla *Relazione* – si è indirizzato non già verso l'individuazione di «possibili linee di reazione immediata a questioni oggi poste all'attenzione della pubblica opinione»¹⁷, ma verso la considerazione di problemi che «trascendono la contingenza e la cui soluzione appare indispensabile per coniugare i fondamentali valori dell'indipendenza, dell'imparzialità, dell'autonomia e dell'efficienza della magistratura»¹⁸.

È in questa prospettiva, che – in particolare – va considerata la ferma critica espressa dalla Commissione sull'innesto del sorteggio nel quadro delle riforme relative al CSM: operazione che puntualizza la *Relazione*, «sembra implicare una sorta di contraddittoria sfiducia nell'efficacia delle misure che si vanno proponendo, dalle quali dovrebbe invece scaturire una forte responsabilizzazione sia dell'intera magistratura che del Consiglio superiore»¹⁹. Tale presa di posizione appare viepiù convincente, se si considera che il “d. d. l. Bonafede” applica il sorteggio non soltanto con riguardo alla composizione della quota dei membri togati del CSM, riformulando – come si vedrà meglio a breve – l'ennesima variante di una proposta che ha radici antiche²⁰, ma ne estende l'applicazione anche alla composizione di tutte le commissioni in cui si articola l'organo (art. 21). Da qui, l'impressione che il d. d. l. sia stato animato dall'intento di conseguire un tendenziale “rimpicciolimento” dell'organo²¹, suggestione avallata anche dal singolare divieto di costituzione di gruppi all'interno del Consiglio (art. 27)²².

Rinviando a quanto si dirà a breve sul sistema elettorale, nel quadro delle proposte formulate dalla Commissione quest'ultima novità

critica la posizione espressa da M. DANIELE, P. FERRUA, R. ORLANDI, A. SCALFATI, G. SPANGHER, *A proposito di prescrizione del reato e improcedibilità*, *ivi*, 30 agosto 2021.

¹⁷ Cfr. la *Relazione*, cit., 4.

¹⁸ Cfr. la *Relazione*, loc. cit.

¹⁹ Cfr. la *Relazione*, cit., 13.

²⁰ Come è noto, l'estrazione a sorte dei componenti togati del Consiglio è apparsa per la prima volta in una proposta di revisione costituzionale formulata da Giorgio Almirante nel 1971, riaffiorando a più riprese nel corso del tempo: sul punto si tornerà, ma per ora sia consentito il rinvio a C. SALAZAR, *Questioni vecchie e nuove sul sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in *Giudicedonna.it*, 2-3/2019, 4 ss.

²¹ Cfr. N. ROSSI, *Rimpicciolire il CSM? Osservazioni critiche sul progetto di riforma del CSM*, in www.questionegiustizia.it, 4 settembre 2020.

²² Sul punto, v. S. PANIZZA, *Sulla possibilità di costituire gruppi tra i componenti del Consiglio superiore della magistratura*, in *Forum di Quad. cost.*, 4/2020, 409 ss., all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

viene interamente soppressa, mentre viene aggiunto un comma 1-bis all'art. 20 della l. n. 195/1958, secondo cui: «All'interno del Consiglio i componenti svolgono le loro funzioni in piena indipendenza e imparzialità. I magistrati eletti si distinguono tra loro solo per categoria di appartenenza». Si tratta di una disposizione che, «lungi dal ribadire l'ovvio»²³, proietta la *vis* prescrittiva dei principi iscritti nel Titolo VI della Parte seconda della Costituzione sul Consiglio, segnalando che il contrasto alle patologie capaci di insidiarne il corretto funzionamento esige il costante inveramento della Carta, e non la ricerca di (presunti) rimedi "estremi" come il sorteggio, che «non ammette alcun intervento umano di valutazione e non discrimina tra i più o i meno capaci»²⁴, e che proprio per questo svislisce il ruolo della componente togata del Consiglio ed espone a un serio rischio il buon funzionamento dell'organo.

2. La proposta relativa alla trasformazione del CSM in "organo continuo"

Nelle *Linee programmatiche sulla giustizia* illustrate al Parlamento la scorsa primavera, la Ministra M. Cartabia – richiamando un suggerimento formulato nel 1996 dalla "Commissione Balboni"²⁵ – ha evocato la possibilità di affiancare al nuovo sistema elettorale per la componente togata del CSM un sistema di rinnovo parziale, «come già avviene per altri organi costituzionali, in particolare per gli organi di garanzia. Ad esempio, ogni due anni potrebbero essere rinnovati la metà dei laici e la metà dei togati». Secondo la Ministra, «dal punto di vista costituzionale, si tratta di comprendere se un tale obiettivo sia alla portata di una legge ordinaria, vale a dire se sia possibile interpretare i quattro anni di cui al penultimo comma dell'articolo 104 della Costituzione, come riferiti – come sembrerebbe testualmente – ai membri singolarmente considerati e non all'intero organo nel suo complesso»²⁶.

²³ In tal senso, v. R. BALDUZZI, *La riforma del Consiglio Superiore della Magistratura nelle proposte della Commissione Luciani*, in *Astrid/rassegna*, 12/2021, 5. L'A., *ibidem*, sottolinea come la norma attesti che «ribadire l'ovvio in certe circostanze ha comunque un significato, nella misura in cui la realtà, lo scritto concreto del fenomeno si sia troppo allontanato dal prescritto e dal suo spirito».

²⁴ Cfr. N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2020, 24.

²⁵ Si tratta della "Commissione di studio per la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura", istituita nel 1995 dal Ministro della Giustizia e presieduta dal prof. E. Balboni, la cui relazione finale può leggersi in *Forum di Quad. cost.*, 16 giugno 2019, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

²⁶ Il video dell'audizione, svolta presso la Camera dei deputati il 15 marzo 2021, è consultabile sul sito del Ministero della giustizia (www.giustizia.it). Il resoconto stenografico è pubblicato all'indirizzo www.camera.it. In proposito, F. BIONDI, *Il CSM: le ragioni della composizione mista e delle modalità di formazione*, in *Giustizia insieme*, 14 luglio 2021, nota come una tale riforma, oltre a spezzare alcune logiche di appartenenza, «potrebbe assicurare un adeguato ruolo ai laici, i quali, invece, generalmente scontano – almeno nei primi anni – un deficit di conoscenza rispetto ai colleghi magistrati».

In effetti, è stata la l. n. 195/1958 a riferire il quadriennio all'intero Consiglio, offrendo così *una* tra le possibili interpretazioni dell'art. 104, c. 6, Cost.: sembrerebbe allora possibile che il legislatore ordinario abbandoni il meccanismo del rinnovo simultaneo dei consiglieri in favore di uno "modulare", in ossequio a una diversa lettura della disposizione costituzionale, che riferisca la durata quadriennale della carica ad ogni singolo componente del Consiglio. In tale luce, la fisionomia del CSM si orienterebbe verso quella dell'"organo continuo" soggetto a rinnovi parziali a cadenza biennale: nelle *Linee programmatiche*, la Ministra ha anche sottolineato come tale innovazione, «lungi dall'appesantire, potrebbe rivelarsi utile sia ad assicurare una maggiore continuità dell'istituzione, sia a non disperdere le competenze acquisite dai consiglieri in carica, sia a scoraggiare logiche spartitorie che poco si addicono alla natura di organo di garanzia che la Costituzione attribuisce al Consiglio superiore della magistratura».

La *Relazione* dedica particolare attenzione a tale proposta, mettendone in risalto, però, anche la dimensione problematica. Al momento, infatti, il Consiglio si è formato in base alle norme sul rinnovo simultaneo dei componenti, così che una riforma che si muovesse nella direzione indicata dalla Ministra non potrebbe applicarsi senza un previo intervento volto a consentirne la prima applicazione: ad esempio, attraverso la riduzione ovvero la proroga del mandato di alcuni consiglieri. Ma – al di là della difficoltà di individuare come selezionare quali, tra essi, destinare alla decurtazione ovvero alla estensione della permanenza in carica²⁷ – una tale normativa transitoria non potrebbe essere adottata mediante una legge ordinaria, traducendosi in una deroga alla durata quadriennale del mandato fissata dall'art. 104, c. 6, Cost. La strada imboccabile a Costituzione invariata, nota la *Relazione*, sembrerebbe allora essere quella dell'innalzamento, mediante legge ordinaria, dei componenti del Consiglio da sedici a ventiquattro togati e da otto a dodici "laici", nel quadro di una riforma che confermi per l'ultima volta il rinnovo dell'organo in carica, alla scadenza, nella misura attualmente prevista, disponendo al tempo stesso che esso dopo due anni venga integrato dai "laici" e dai togati necessari a completarne la nuova composizione. In questo modo, si otterrebbe una sfasatura temporale nell'accesso alla carica dei componenti del Consiglio, tale da consentire

²⁷La Commissione ha escluso la praticabilità di ipotesi prospettate nel dibattito pubblico, come quella «del rinnovo che tenga conto della diversa scansione temporale dell'inizio del mandato degli attuali componenti del CSM, che sembra comportare un'eccessiva moltiplicazione delle occasioni elettorali, o quella della proroga parziale del Consiglio in carica, che appare di dubbia costituzionalità, alla luce dell'art. 104, comma 6, Cost.»: cfr. la *Relazione*, cit., 11.

l'avvio di un rinnovo parziale (ora per due terzi, ora per un terzo) ogni due anni.

Sennonché, la stessa Commissione nota che anche tale soluzione comporta una rilevante criticità, riguardante la figura del Vicepresidente: questo, infatti, verrebbe eletto al momento del primo rinnovo del Consiglio ma – permanendo in carica quattro anni – continuerebbe ad operare anche quando, dopo due anni, entrerebbero a far parte dell'organo i “laici” e i togati che non hanno partecipato alla sua elezione. Si creerebbe, perciò, una disparità di trattamento tra i consiglieri, in violazione dell'art. 104, c, 5, Cost., secondo cui il Vicepresidente è eletto da tutti i componenti del Consiglio. Tale disparità sarebbe destinata a riprodursi nel tempo, a meno che la durata della carica del Vicepresidente non venga limitata a due anni, in modo che esso sia eletto ad ogni rinnovo parziale²⁸. Poiché, però, una durata così breve del mandato non è apparsa alla Commissione consona alle complesse e delicate funzioni di tale organo²⁹, la conclusione cui essa è giunta è che la trasformazione del CSM in “organo continuo” non possa essere condotta dalla legge ordinaria, a Costituzione invariata. La *Relazione* suggerisce, pertanto, di riformulare l'art. 104 Cost., in modo da prevedere il rinnovo dei componenti elettivi per un terzo, arrotondato per eccesso, ogni due anni: i problemi legati alla elezione del Vicepresidente verrebbero superati mediante l'affidamento della nomina dello stesso al Capo dello Stato³⁰.

Su tale ultima innovazione, già presente in proposte di revisione costituzionale presentate in passato³¹, la Commissione si sofferma con particolare attenzione, tanto che ne suggerisce l'introduzione anche nel caso in cui non si arrivi al rinnovo “modulare” del Consiglio³². La Commissione riconosce che «in tal modo si affiderebbe al capo dello

²⁸ L'alternativa, nota la Commissione, consisterebbe nell'esclusione di una delle due componenti dalla possibilità di esprimere, nel proprio seno, il Vicepresidente: ma un'opzione del genere è impercorribile, «considerata la posizione di eguaglianza che la Costituzione riconosce a tutti i consiglieri» (cfr. la *Relazione*, cit., 12).

²⁹ In senso diverso si sono espressi due tra gli attuali componenti “laici” del Consiglio: v. A. M. BENEDETTI, F. DONATI, *Quale riforma per il CSM? Riflessioni sull'elezione del Vicepresidente e sul rinnovo parziale*, in *Giustizia insieme*, 28 giugno 2021.

³⁰ La proposta della Commissione è completata dall'introduzione di una disciplina transitoria, per cui «In sede di prima attuazione dell'articolo 104 della Costituzione, per come modificato dalla presente legge costituzionale, la legge stabilisce le modalità per assicurare, anche tramite sorteggio dei componenti il cui mandato deve cessare anticipatamente, il rinnovo parziale biennale del Consiglio superiore della magistratura» (cfr. la *Relazione*, cit., 12).

³¹ Cfr. ad esempio la proposta di legge costituzionale recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione” approvata nel 2005 e poi bocciata dal corpo elettorale nel referendum del 2006: in proposito, v. di recente M. VOLPI, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in *Federalismi.it - Focus Riforma costituzionale*, 6/2016, 4 ss.

³² Cfr. la *Relazione*, cit., 12.

Stato una scelta che incide in delicati equilibri tra le forze politiche», rilevando però al tempo stesso che «il problema si risolverebbe alla radice ove si eliminasse la limitazione agli eletti dal Parlamento della platea dei nominabili»³³. Sul punto appare necessario soffermarsi per un breve approfondimento.

3. Segue: il Vicepresidente del CSM, tra presente e futuro.

La figura e il ruolo del Vicepresidente del CSM vanno inquadrati alla luce del doppio ruolo giocato dal Capo dello Stato, quale Presidente della Repubblica e quale Presidente dell'organo di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura ordinaria.

Come è noto, tale “doppia presidenza” si impose in esito alla discussione che condusse l'Assemblea costituente ad accantonare sia la proposta di inserire a capo del Consiglio il Ministro della Giustizia, sia quella di assegnare tale ruolo al Primo presidente della Corte di cassazione³⁴: si tratta di una soluzione in cui si riflette la lungimiranza dei Costituenti, ponendo essa «un argine al triplice rischio della dipendenza dell'ordine giudiziario dall'esecutivo, del controllo partitico-parlamentare sui giudici, e della gestione separata e corporativa dell'autogoverno dei giudici»³⁵. Gli stessi fondatori, tuttavia, erano consapevoli della materiale impossibilità, per il Capo dello Stato, di prendere parte in modo costante ai lavori del Consiglio: da qui, l'elevazione al rango costituzionale del Vicepresidente, unica figura vicaria contemplata dalla Carta. Indizio, questo, della natura complessa di questo organo, non riconducibile a quella di un semplice “sostituto” del Presidente in ipotesi eccezionali ed imprevedibili, nel qual caso l'attenzione ad esso prestata dai Costituenti

³³ Cfr. ancora la *Relazione*, cit., 12.

³⁴ Ancora di recente, è stato ricordato che «La scelta del Ministro della giustizia, proposta da alcuni, prestava il fianco alla critica di favorire interferenze del potere esecutivo all'interno di un organo competente sulla delicata materia dello *status* dei magistrati, cruciale per la tutela della loro indipendenza. D'altra parte, prevedere come Vicepresidente il Primo Presidente della Corte di cassazione, come proposto da altri, si esponeva alla critica opposta: il potere giudiziario si sarebbe chiuso in se stesso»: così, G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM nella Costituzione e nella legge*, 5, in www.csm.it (il testo riproduce la relazione svolta dall'A. al Convegno “Ruolo e funzione del Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura a 35 anni dalla scomparsa di Vittorio Bachelet”, Roma, 30 settembre 2015). L'importanza dei dati ricavabili dai lavori dell'Assemblea Costituente per la comprensione del ruolo del C.S.M. ed, in particolare, per la definizione del senso da attribuire alla “doppia presidenza”, è costantemente sottolineata in dottrina: per tutti, v. F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Sub art. 104*, nonché IDD., *Sub art. 105*, entrambi in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *La magistratura*, II, Bologna-Roma, 1986, risp. 46 e 116 ss.; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 226 ss.; F. BIONDI, *Il CSM*, cit.

³⁵ Cfr. P. RIDOLA, *La formazione dell'ordine del giorno fra poteri presidenziali e poteri dell'assemblea*, in AA.VV., *Magistratura, C.S.M. e principi costituzionali*, a cura di B. Caravita, Roma-Bari, 1994, 69.

non si spiegherebbe facilmente. In tal senso, del resto, depone anche la precisazione, contenuta nell'art. 104, c. 5, Cost., circa la necessaria appartenenza dell'organo alla componente dei "laici", tra i quali esso viene scelto dal Consiglio, mediante elezione. Tale vincolo, che apparirebbe poco comprensibile se l'organo si limitasse a subentrare occasionalmente al Presidente, si giustifica in relazione ad un ruolo diverso, di spessore tale da spingere i Costituenti a escludere che potesse essere affidato ad un componente togato, al fine di scongiurare il pericolo di una chiusura corporativa del Consiglio. In questa luce, la riserva ai "laici" dell'accesso alla carica assume «un significato di carattere generale, poiché tende a riaffermare la necessità di collegare il C.S.M. con altre istituzioni e con l'insieme dell'ordinamento repubblicano, evitando separatezze»³⁶.

L'evoluzione legislativa si è mossa in coerenza con il disegno costituzionale, come anche – tra alti e bassi – la prassi: l'art. 19, l. n. 195/1958 afferma che il Vicepresidente sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento ed esercita le attribuzioni che gli sono assegnate dalla legge e dai regolamenti, oltre a quelle che gli vengono delegate dal Presidente. L'insieme di tali attribuzioni ha consentito al Vicepresidente, nell'arco dei sessant'anni e più di vita del Consiglio, di assumerne la direzione continua e quotidiana, senza tuttavia che ciò abbia determinato il trascolorare della presidenza verso una dimensione puramente simbolica. Anzi, proprio perché il Presidente è messo al riparo da un eccessivo coinvolgimento nella dialettica interna del Consiglio, esso può mantenere la sua veste di rappresentante dell'unità nazionale (art. 87, c. 1, Cost.)³⁷, operando – come auspicava Meuccio Ruini nella seduta del 25 novembre 1947 – in coerenza con i suoi compiti «di arbitro, di moderatore, di equilibratore»³⁸, così da accentuare e difendere il ruolo di

³⁶ Così, N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, 29.

³⁷ In proposito, v. G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente*, cit., 9. Si pensi alla difficoltà di conciliare la posizione *super partes* del Capo dello Stato con la sua partecipazione alle discussioni sul conferimento degli incarichi direttivi, o alla formulazione di pareri *ex art.* 10, l. n. 195/1958 contenenti critiche su disegni di legge governativi, o ancora alla decisione di proporre un conflitto tra poteri dello Stato nei confronti del Ministro della giustizia, o di costituirsi in veste di resistente nell'ipotesi inversa, e così via.

³⁸ In quell'occasione, Ruini aveva puntualizzato: «Ci è sembrato che dargli la presidenza del Consiglio superiore della magistratura risponda alle linee generali della Costituzione, mentre dà dignità e risalto al Consiglio superiore della magistratura»; ed inoltre: «o il Presidente della Repubblica ha il temperamento adatto, ed allora anche come Presidente del Consiglio superiore della magistratura, senza entrare in questioni particolari, saprà svolgere la sua alta funzione; o non ha quel temperamento e gli urti avverranno anche negli altri compiti che gli spettano per Costituzione».

garanzia del Consiglio «e di mantenerne, se necessario, le competenze nei limiti di ciò che la Costituzione prevede»³⁹.

Il complesso equilibrio che si è andato sin qui delineando nei rapporti tra Presidente e Vicepresidente e tra questo e il Consiglio – tale per cui «il Vicepresidente è uomo del Presidente davanti al Consiglio ed è uomo del Consiglio davanti al Presidente»⁴⁰, subirebbe, ovviamente, un'alterazione, qualora la scelta del Vicepresidente fosse assegnata al Capo dello Stato. La nomina presidenziale sottrarrebbe il Vicepresidente al rapporto attualmente esistente con il Consiglio e ne determinerebbe l'integrale assorbimento in quello con il Presidente, del quale diventerebbe il “fiduciario”. Per quanto sia sempre azzardato formulare previsioni sui possibili effetti delle riforme, non può escludersi che, in seguito a tale slittamento, si consolidi nella prassi una costante influenza del Capo dello Stato sulla direzione del Consiglio, ben al di là di quella che può derivare dalle norme attualmente vigenti (come, ad esempio, quella sul “previo assenso” all'ordine del giorno predisposto dal Vicepresidente)⁴¹. In tal modo, per un verso i lavori del Consiglio sarebbero esposti al condizionamento derivante da un potere esterno al CSM, con ricadute che potrebbero entrare in contraddizione – verrebbe da dire: per la proprietà transitiva – con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura da *ogni altro potere* (art. 104, c. 1, Cost.); per l'altro, il Capo dello Stato potrebbe finire per assumere «l'impropria responsabilità della gestione del Consiglio e diventare in prima persona bersaglio di polemiche per attività o orientamenti del Consiglio stesso, presieduto ordinariamente da una persona di sua fiducia»⁴². Per quanto, come si diceva, ogni discorso *de futuro* vada sempre svolto con molta cautela, si profila il rischio che, per le ragioni ora viste, l'impatto della riforma conduca a una contrazione dell'autonomia del Consiglio, proiettando al tempo stesso il Capo dello Stato in un agone che potrebbe inficiarne la posizione di organo *super partes* e di rappresentante dell'unità nazionale (art. 87, c. 1, Cost.).

Il problema derivante dall'affidamento della scelta del Vicepresidente al Capo dello Stato, insomma, non è soltanto quello, cui allude la *Relazione*, nascente dalla circostanza che tale nomina assumerebbe una venatura di politicità, andando a “premiare” uno tra i componenti eletti dal Parlamento in seduta comune (e, per traslato, le

³⁹ F. BIONDI, *Il CSM*, cit.

⁴⁰ Cfr. G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente*, cit., 14.

⁴¹ Come ricorda F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in *Quad. cost.*, 1/2021, 22 l'esame sull'ordine del giorno non è meramente formale: esso consente al Presidente di essere avvertito delle questioni di maggior rilievo e di esercitare la sua *moral suasion*.

⁴² In tal senso, v. ancora G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente*, cit., 6.

forze politiche che ne hanno sostenuto l'elezione)⁴³: al riguardo, come si è visto, la Commissione suggerisce di allargare anche ai togati la possibilità di ricoprire la carica. Tuttavia, anche a non voler considerare che tale soluzione desta qualche perplessità, poiché consente che la direzione del Consiglio sia affidata a un magistrato, e perciò riaccende la preoccupazione circa la possibile chiusura corporativa del Consiglio, la criticità di maggior rilievo derivante dalla nomina del Vicepresidente da parte del Capo dello Stato si trova, a mio avviso, altrove. Precisamente, nella incisione sulla delicata trama degli equilibri sin qui instauratisi nella triangolazione Presidente-Vicepresidente-Consiglio. I cui rapporti, peraltro – se si escludono casi particolari, quali le note vicende risalenti alla Presidenza Cossiga⁴⁴ – non hanno mostrato, in linea di massima, involuzioni preoccupanti sul piano della coerenza con il disegno costituzionale, tali da giustificare una ridefinizione a così ampio raggio.

Se si conviene sulla circostanza che la trasformazione del Consiglio in “organo continuo” esige necessariamente la modifica della Costituzione e, in particolare, l'abbandono della elettività della carica del Vicepresidente in favore della nomina da parte del Capo dello Stato, a mio avviso occorre mettere a confronto i possibili effetti benefici che si attendono dalla riforma con i rischi che questa comporta, per valutare se sia opportuno esporre l'ordinamento a questi ultimi, in vista del perseguimento dei primi. A me pare che la risposta debba essere negativa, anche perché gli scopi perseguiti dal “rinnovo modulare” dell'organo – efficienza, trasparenza, “schermatura” del Consiglio rispetto alle indebite pressioni esterne – possono essere perseguiti mediante altre riforme, adottabili attraverso la legislazione ordinaria, tra cui un posto di rilievo compete a quella del sistema elettorale per la componente togata.

4. La riforma del sistema elettorale del CSM: una panoramica sulla proposta contenuta nel “d. d. l. Bonafede”.

Si giunge, così, allo snodo centrale di ogni riforma del CSM, sul quale si è dipanato nel tempo un dibattito amplissimo, stimolato anche dagli interventi legislativi susseguitsi, dopo l'entrata in vigore della l. n.

⁴³Come ricorda F. BIONDI, *Sessant'anni*, cit., 20, «fin dalla prima elezione i partiti hanno preteso che fossero elette personalità di chiara appartenenza politica e che vi fosse un'equa spartizione dei posti. Da allora, si sono formate quasi delle convenzioni sulla base dei sistemi elettorali vigenti».

⁴⁴ Cfr, per tutti G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e il suo Presidente. La determinazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari nella prassi costituzionale della presidenza Cossiga*, Padova, 1995.

195/1958, al fine di rimodellare le regole relative all'elezione dei membri togati⁴⁵.

Il “d. d. l. Bonafede” muove, al riguardo, dall'intento di «dare un segnale di discontinuità rispetto al sistema vigente, a proposito del quale [...] le critiche sono state pressoché unanimi»⁴⁶. Com'è noto, l'attuale legge elettorale (l. n. 44/2002) è stata approvata in un clima di “aspra contesa” tra la magistratura e la politica, con il dichiarato intento – perseguito, senza risultati apprezzabili, anche in passato – di contrastare le “degenerazioni correntizie”⁴⁷. Locuzione, quest'ultima, ormai divenuta un *topos* ricorrente nel dibattito pubblico, acquistando tuttavia una certa ambiguità, poiché essa suona ormai come un luogo comune, in cui sfuma la distinzione tra la dimensione fisiologica dell'associazionismo giudiziario – «irrinunciabile veicolo di solidarietà e di ricchezza del dibattito, non solo interno»⁴⁸ – e la deriva patologica innescata dalla trasformazione delle associazioni di magistrati in centri di potere, capaci di condizionare le operazioni di voto mediante accordi reciproci, allo scopo di instaurare con gli eletti un improprio e discutibile “vincolo di mandato”⁴⁹.

Sennonché, è evidente che la l. n. 44/2002 ha prodotto un'eterogeneità dei fini, finendo per favorire, anziché arginare, le deviazioni «familiistico-corporative» delle associazioni⁵⁰. Per tale ragione, sulla necessità di un nuovo sistema elettorale si registra un'ampia convergenza in seno alla stessa magistratura, tra le forze politiche e nel dibattito scientifico⁵¹. Se, infatti, per un verso nessuna

⁴⁵ In proposito, v. di recente G. SANTALUCIA, *I sistemi elettorali nella storia del CSM: uno sguardo d'insieme*, in AA.VV., *Migliorare il CSM nella cornice costituzionale*, a cura di B. Bernabei, P. Filippi, Milano 2020, 76 ss.

⁴⁶ Così, la *Relazione* di accompagnamento al disegno di legge, 19 (il testo è consultabile in www.camera.it).

⁴⁷ Cfr. F. BIONDI, *Sessant'anni*, cit., 14 ss.

⁴⁸ In tal senso, v. G. LATTANZI, *Giudice e Consiglio superiore della magistratura*, in www.csm.it, 2018, 9. In generale, sul ruolo dell'associazionismo giudiziario nel nostro Paese, v. spec. E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2018, 10 ss.; M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in Riv. AIC, 2/2020, 356 ss. Anche nelle già richiamate *Linee programmatiche sulla giustizia* la Ministra M. Cartabia invita a rifuggire «dalla semplificazione che confonde il valore del pluralismo con il correntismo».

⁴⁹ Cfr. G. SILVESTRI, *L'indipendenza della magistratura come ordine. Il Csm e le sue funzioni “politiche”. Il problema della sua composizione e quello del vincolo sostanziale di mandato nei confronti del Parlamento, dei partiti e delle correnti della magistratura*, in AA. VV., *Magistratura e politica*, a cura di S. Merlini, Bagno a Ripoli (FI), 2016, 126 ss.

⁵⁰ La citazione è tratta da M. LUCIANI, *Veri e falsi problemi del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Forum di Quad cost.*, 4/2020, 483, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

⁵¹ Riassumendo cose ben note, può qui rapidamente ricordarsi che il sistema attuale, introdotto dalla l. n. 44/2002, prevede tre collegi unici nazionali – uno per eleggere due magistrati di Cassazione, uno per eleggere dieci magistrati giudicanti, uno per eleggere quattro magistrati

riforma può porre *di per sé* rimedio alla carenza di un *ethos* pubblico⁵², per l'altro il legislatore è tenuto a individuare regole appositamente calibrate per contrastare, fin dove è possibile, le prassi deteriori di quella parte della magistratura «china su se stessa, preoccupata di costruire consensi a uso interno, finalizzati all'attribuzione di incarichi», e per arginare l'«ampia diffusione della grave distorsione sviluppatasi intorno ai criteri e alle decisioni di vari adempimenti nel governo autonomo della magistratura»⁵³.

Ciò premesso, il sistema proposto dal “d. d. l. Bonafede” desta diverse perplessità⁵⁴.

Esso innalza il numero dei componenti togati del Consiglio dagli attuali sedici a venti, ed il numero di quelli “laici” dagli attuali otto a dieci, prevedendo inoltre la suddivisione del territorio nazionale in 19 collegi, ciascuno comprendente un numero di elettori coincidente all'incirca con un diciassettesimo del corpo elettorale. Uno è costituito per i magistrati della Corte suprema di cassazione con funzioni di legittimità, per quelli della Procura generale presso la stessa Corte e dal Tribunale superiore delle acque pubbliche; uno è costituito per i magistrati fuori ruolo, per quelli dell'ufficio del massimario, per quelli della Corte di appello di Roma e della Procura generale presso la stessa Corte e per i magistrati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo; i restanti collegi riguardano tutti gli altri magistrati. Il

requirenti – così che l'elettore riceve tre schede, una per ogni collegio. Su ciascuna di esse è possibile apporre una sola preferenza, la quale – essendo stato eliminato il voto alla lista – può rivolgersi esclusivamente ai singoli candidati: risultano eletti coloro che in ogni collegio abbiano ottenuto più suffragi, fino alla copertura dei posti. Poiché ordinariamente è molto difficile che i candidati alla carica di consigliere siano in grado di organizzare la campagna elettorale sull'intero territorio nazionale, onde ottenere voti anche al di fuori del distretto in cui svolgono le loro funzioni – che è anche l'unico, in genere, nell'ambito del quale essi possono realmente contare sulla effettiva conoscenza del loro percorso professionale da parte dei votanti – diviene fondamentale il supporto che può essere offerto dai gruppi organizzati. Il condizionamento da questi esercitato è apparso particolarmente evidente dinanzi alla circostanza che, in alcuni casi, i candidati sono risultati esattamente corrispondenti ai posti da ricoprire: coincidenza non certo dovuta al caso, bensì «ad intese preventive agevolmente controllate da gruppi associativi» (così si esprime la *Relazione* prodotta durante la scorsa legislatura dalla Commissione ministeriale per le modifiche alla Costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, c. d. Commissione Scotti (dal nome del suo Presidente), istituita dal Ministro della giustizia allora in carica, A. Orlando.

⁵² Così, G. SILVESTRI, *L'indipendenza*, cit., 138.

⁵³ In tal senso si è espresso il Presidente della Repubblica, nell'*Intervento in occasione della cerimonia commemorativa del quarantesimo anniversario dell'uccisione di Nicola Giacumbi, Girolamo Minervini, Guido Galli, Mario Amato e Gaetano Costa e del trentennale dell'omicidio di Rosario Livatino*, pubblicato in www.quirinale.it, 18 giugno 2020.

⁵⁴ Riprendo di seguito alcune notazioni svolte in C. SALAZAR, *La riforma del sistema elettorale del CSM nel “disegno di legge Bonafede” (AC 2681): un puzzle di difficile ricomposizione*, in corso di pubblicazione.

disegno opta per candidature singole, presentabili dal magistrato nel collegio in cui esercita le proprie funzioni, con il sostegno di non meno di dieci e non più di venti colleghi del medesimo collegio.

In tutti i casi, l'elezione si svolge in due turni, ma mentre il collegio destinato ai magistrati della Cassazione e al Tribunale superiore delle acque pubbliche elegge due candidati soltanto al secondo turno, negli altri collegi è possibile che già al primo sia proclamato eletto il candidato che raggiunga il 65% dei voti. O meglio, dei "primi voti", avendo l'elettore la possibilità di esprimere sino a quattro preferenze, ordinate in base al proprio "gradimento" e alternate nel genere (il voto non alternato rispetto al precedente e a quelli successivi è nullo)⁵⁵: alle preferenze successive rispetto alla prima si applica un coefficiente di riduzione pari, rispettivamente, a 0,90, 0,80, e 0,70.

Si tratta di una novità che attinge alle dinamiche dei sistemi elettorali in cui si applica il voto singolo trasferibile, senza tuttavia riprodurle integralmente (su di esse, si tornerà a breve). Nel disegno in esame, invece, se nessuno tra i candidati raggiunge il 65% con i "primi voti" – eventualità di probabile verifica, considerando l'elevatezza della soglia – si apre il secondo turno: da notare che, in tale caso, sarà necessario stipulare accordi per essere eletti, e che «verosimilmente vi saranno quindi "scambi" di voti fra un collegio ed un altro, con conseguente (certo pur celato) nuovo rinascere del peso delle correnti»⁵⁶.

Nel secondo turno, l'elettore può esprimere una doppia preferenza, purché la seconda sia data, a pena di nullità, a un candidato di genere diverso rispetto a quello indicato con la prima. Il meccanismo è quello della doppia preferenza di genere, ma con una variante: anche in questo caso, infatti, al "secondo voto" si applica un coefficiente di riduzione, pari a 0, 80. Risulta eletto il magistrato che ha raggiunto il maggior numero di voti.

Le stesse regole si applicano per l'elezione dei magistrati della Corte di cassazione e del Tribunale superiore, ma – come accennato – in questo caso il primo turno non seleziona alcun vincitore: esso serve per individuare i quattro magistrati che accedono al secondo turno, il cui svolgimento, dunque, è obbligatorio. Risultano eletti i due candidati più

⁵⁵ Nel parere del 22 aprile 2021, formulato sul "d. d. l. Bonafede" ex art. 10, l. n. 195/1958, il CSM nota come «l'attribuzione della preferenza plurima a condizione dell'esprimere un voto differenziato nel genere costituisce un'opportuna azione positiva a tutela della parità uomo/donna, ammissibile dal punto di vista della compatibilità costituzionale in quanto incidente sulle condizioni di partenza degli aspiranti, e non sul risultato elettorale» (il parere è pubblicato in www.csm.it). Sugli strumenti previsti dal "disegno Bonafede" per favorire la presenza femminile nel Consiglio, v. quanto si dirà a breve.

⁵⁶ Così, C. LENDARO, *Sulla proposta in materia di legge elettorale del C.S.M.*, in *Giudicedonna.it*, 1/2021, 4.

votati, tenendo conto che anche in questo caso si applica la doppia preferenza di genere, con la variante del coefficiente di riduzione di 0, 80 per il secondo voto.

5. Segue: il sorteggio “correttivo”.

Dalla rapida panoramica ora tracciata emerge la struttura complessa di questo peculiare sistema elettorale, il cui connotato saliente è stato efficacemente individuato nella *indecifrabilità*⁵⁷. L'impressione di trovarsi dinanzi a un sistema che combina in modo non sempre coerente elementi eterogenei, si accentua dinanzi al *mix* tra elezioni e sorteggio, strutturato in un modo diverso rispetto a quello prospettato nelle precedenti “bozze” delineate dal Ministro Bonafede, ove l'estrazione era collocata ora “a monte”, ora “a valle” del voto: in entrambi i casi, in urto con l'art. 104, c. 4, Cost., come messo in luce da più parti nell'ampio dibattito sorto intorno all'una e all'altra proposta⁵⁸. Tali notazioni critiche, in parallelo a quelle provenienti dall'Associazione nazionale magistrati⁵⁹, sembravano avere spinto il Ministro ad abbandonare l'inserimento del sorteggio nella definizione della riforma: tuttavia, evidentemente il Governo allora in carica non ha inteso rinunciare all'innesto della dinamica cieca del caso nella riscrittura del sistema elettorale per la componente togata del CSM.

La novità presente nel “d. d. l. Bonafede” consiste nella configurazione del sorteggio come strumento “correttivo”: il testo prevede, infatti, che ogni collegio debba esprimere almeno dieci

⁵⁷ Cfr. F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1/2021, 22.

⁵⁸ Cfr. G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Quest. giust.*, 4/2017, 19 ss.; V. SAVIO, *Il sorteggio dei candidati al Csm, una riforma incostituzionale, irrazionale, dannosa*, www.questionegiustizia.it, 24 ottobre 2018 (v. anche ID., *Come eleggere il CSM, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, in www.questionegiustizia.it, 26 giugno 2019); F. DAL CANTO, *Verso una nuova legge elettorale del CSM: contrastare la lottizzazione preservando il pluralismo*, in *Forum di Quad. Cost.*, 4/2020, 459 ss., all'indirizzo www.forumcostituzionale.it, e, più di recente, ID., *Le prospettive*, cit., 1 ss.; C. SALAZAR, *Questioni vecchie*, cit., 1 ss.; G. D'AMICO, *I difetti dell'attuale sistema elettorale: una prospettiva per il futuro prossimo che non metta a rischio l'autonomia della magistratura*, in AA.VV., *Migliorare il CSM*, cit., 88 ss.; E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, in www.questionegiustizia.it, 30 luglio 2020; M. LUCIANI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM*, in *Quest. giust.*, 23 luglio 2020, 1ss.; ID., *Veri e falsi*, cit. 483 ss.; R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte di riforma*, in www.questionegiustizia.it, 25 maggio 2020; ID., *Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge “Bonafede”: la nuova figura del “candidato per caso”*, in *Forum di Quad. Cost.*, 4/2020, 504 ss., all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

⁵⁹ Cfr. la delibera adottata dalla Giunta esecutiva centrale il 21 luglio 2019 e la mozione approvata dall'assemblea generale dell'Associazione il 20 settembre 2020, entrambe consultabili in www.associazionemagistrati.it.

candidature, e che ciascun genere debba essere rappresentato in una percentuale non inferiore al 40 per cento. Se tale numero minimo non viene raggiunto e/o se la percentuale ora vista non risulta rispettata, l'ufficio elettorale centrale procede all'estrazione a sorte, in seduta pubblica, di un numero di candidature pari al quadruplo di quelle necessarie. Ove i magistrati estratti non manifestino la loro indisponibilità nel termine di quarantotto ore, saranno candidati nel collegio, seguendo l'ordine di estrazione.

Ora, se – come sembra – la logica di fondo del sistema è quella del *favor* per candidature “monadiche” svincolate dall'appartenenza ai gruppi, le regole da esso fissate dovrebbero essere rivolte ad agevolare la *libera* decisione di ogni magistrato di entrare nella competizione elettorale, in modo che questa si arricchisca di proposte tra loro differenti, elaborate al di fuori del controllo esercitato dalle associazioni o da *lobbies* di vario tipo. Eppure, con un'operazione a dir poco arditata, il disegno ribalta il *diritto* di elettorato passivo – riferibile a tutti i magistrati ordinari *ex art.* 104, c. 4, Cost.⁶⁰ – in un *dovere*, nonostante questa trasformazione risulti priva di alcun fondamento logico-giuridico⁶¹. Con un'aggravante che rasenta l'assurdo: la mancata rinuncia alla candidatura dei magistrati nelle quarantotto ore successive all'estrazione viene considerata come assenso, per cui sarà possibile che alcuni tra questi si trovino proiettati nella competizione elettorale a prescindere dalla loro volontà, per il solo fatto di non essere riusciti materialmente a comunicare la propria indisponibilità in tale breve arco temporale⁶².

Peraltro, nemmeno guardando ai possibili effetti pratici di questo sorteggio “correttivo” esso resta indenne da critiche, poiché di certo l'estrazione a sorte non tiene conto di competenza, professionalità ed esperienza. Né essa offre un'efficace “schermatura” del Consiglio da indebite pressioni esterne, poiché non è detto che vengano selezionati i magistrati non iscritti ad alcun gruppo. Ma anche quando ciò accada, nulla esclude che i sorteggiati privi di legami con le associazioni, una volta che abbiano accettato la candidatura, *proprio per questa ragione* decidano di affiliarsi ad una di esse, al fine di sfruttarne il sostegno nella

⁶⁰ Cfr. E. GROSSO, *Brevi note*, cit.

⁶¹ Cfr. R. ROMBOLI, *Le modifiche*, cit., 512. L'A, *ibidem*, mette anche in luce come la previsione possa dare luogo alla presentazione di candidature fittizie, fatte solo allo scopo di evitare il sorteggio, da parte di magistrati i quali poi si asterrebbero del tutto dalla campagna elettorale o chiederebbero espressamente di non essere votati: un probabile ennesimo caso, come si diceva, di eterogenesi dei fini.

⁶² Cfr. F. DAL CANTO, *Verso una nuova legge*, cit., 28.

competizione elettorale in cui entrano del tutto impreparati, in quanto... “candidati per caso”⁶³.

Ancora: non può dirsi convincente il ricorso al sorteggio “correttivo” nemmeno quale strumento di promozione della presenza delle donne nel Consiglio. Se, infatti, esso assicura un numero congruo di candidature femminili, è vero anche che queste, essendo state selezionate dal caso, non potranno che apparire prive di spessore, di prestigio e di autorevolezza. Si può dubitare, perciò, che le donne individuate dalla sorte concorreranno *davvero* alla pari con i magistrati le cui candidature risultino frutto di una scelta consapevole, siano accompagnate da un programma elettorale e – *last but not least* – siano sostenute dalla fiducia manifestata dai colleghi che ne hanno sottoscritto la presentazione. Inoltre, il ricorso al sorteggio come rimedio al *gap* di genere suggerisce che l’impegno del legislatore su questo fronte possa limitarsi all’affidamento all’azione benevola del caso, e non già alla elaborazione – di certo molto più faticosa e impegnativa – di politiche di lungo periodo, orientate a favorire «un’intensa azione di crescita culturale» (Corte cost., sent. n. 422/1995) e perciò mirate a contrastare le «resistenze sociali e culturali ancora diffuse» (Corte cost., sent. n. 4/2010).

Un’ulteriore perplessità sulla logica seguita dal disegno al fine di realizzare la parità tra i sessi si affaccia anche con riferimento alla norma sulla doppia preferenza di genere, prevista in occasione del ballottaggio: pure in tal caso, come si è accennato, è contemplato un coefficiente di riduzione (pari a 0,80) per la preferenza collocata al secondo posto sulla scheda. Ora, come è noto, la doppia preferenza di genere è stata congegnata, sin dal suo esordio nella legge elettorale campana, in modo tale che il secondo voto dato dall’elettore *valga quanto il primo*, ed è in questa configurazione che essa, dopo aver superato indenne il giudizio di costituzionalità (Corte cost., sent. n. 4/2010) ha trovato recezione in diversi casi nella legislazione elettorale nazionale e in quella regionale⁶⁴. La seconda preferenza, insomma, non ha nulla a che vedere con il gradimento dell’elettore verso i candidati, come nel caso della preferenza multipla che condiziona l’accesso al ballottaggio, mirando invece – per citare ancora la sent. n. 4/2010 della Consulta – a delineare «una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata» attraverso norme che promuovono l’equilibrio di genere nella rappresentanza. Il minor “peso” attribuito al secondo voto altera, dunque, il funzionamento

⁶³ L’efficace definizione è di R. ROMBOLI, *Le modifiche*, cit., 504.

⁶⁴ Cfr. M. D’AMICO, *Magistratura e questione di genere: alcune riflessioni sulla (necessaria) presenza femminile nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Forum di Quad. Cost.*, 4/2020, 382 ss., all’indirizzo www.forumcostituzionale.it.

standard della doppia preferenza di genere, in conseguenza della ibridazione con la logica, molto diversa, della preferenza multipla nel caso del voto al primo turno: da qui, la messa a rischio della capacità della misura di favorire la parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive. Forse, questa innovazione non determina di per sé un vizio di costituzionalità, ma di certo getta qualche ombra sull'idoneità della misura a perseguire il fine imposto dagli artt. 3 e 51 Cost.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, non può che condividersi la scelta della Commissione di accantonare il sistema delineato nel “d. d. l. Bonafede” e di elaborare una proposta del tutto nuova. La *Relazione*, in proposito, muove dalla «“ferma convinzione”, manifestata dalla Ministra Guardasigilli nelle già ricordate *Linee programmatiche*, che “non debba nutrirsi l’illusoria rappresentazione che un intervento sul sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura possa di per sé offrire una definitiva soluzione alle criticità che stanno interessando la magistratura italiana, le quali attingono invero a un sostrato comportamentale e culturale che nessuna legge da sola può essere in grado di sovvertire”»⁶⁵. Nondimeno, la Commissione ha ritenuto che la modifica del sistema elettorale vigente sia indispensabile: al tempo stesso, ha ritenuto che quella tratteggiata dal “d. d. l. Bonafede” non sia «soddisfacente»⁶⁶. Come è stato notato, «con questo eufemismo viene liquidata una proposta che avrebbe potuto raggiungere il non facile obiettivo di superare in irrazionalità il vigente sistema»⁶⁷.

6. Segue: la proposta della Commissione.

Secondo la *Relazione*, la disciplina concernente l’elezione della componente del CSM formata da magistrati «dovrebbe perseguire almeno i seguenti obiettivi: «a) la massima apertura del confronto elettorale, al quale non possono ovviamente rimanere estranee le realtà associative della magistratura, ma che da queste non può essere interamente condizionato, pena il venir meno della ricchezza pluralistica del confronto medesimo; b) la promozione della massima possibile qualità delle candidature; c) la valorizzazione del potere di scelta dell’elettore; d) la registrazione di quel pluralismo della magistratura cui fa riferimento il punto 27 della “Appendix to Recommendation CM/Rec (2010)12” del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa del 17 novembre 2010»⁶⁸.

⁶⁵ Cfr, la *Relazione*, cit., 14.

⁶⁶ Cfr, la *Relazione*, loc. ult. cit.

⁶⁷ Così, E. BRUTI LIBERATI, *Riforma*, cit.

⁶⁸ Cfr. la *Relazione*, loc. ult. cit.

Alla luce di queste premesse, la Commissione ha confermato l'innalzamento dell'attuale numero dei componenti elettivi del Consiglio già previsto dal "d. d. l. Bonafede" (i togati passano da sedici a venti ed i "laici" da otto a dieci), ed ha delineato un sistema imperniato sul voto singolo trasferibile, applicato in altri ordinamenti (tra i quali quello irlandese e quello maltese), e già proposto dalla "Commissione Balboni"⁶⁹.

Scorrendo l'articolato, e tenendo conto che le disposizioni formulate dalla Commissione sono rivolte a definire l'impianto di fondo del sistema, può dirsi in sintesi che esso si basa su candidature singole, accompagnate da un numero minimo di sottoscrizioni (non inferiore dieci e non superiore a venti), al fine, evidentemente, di escludere la presentazione di liste e di favorire l'ingresso nella competizione anche di magistrati non sorretti dalle associazioni, ma sostenuti esclusivamente dalla fiducia dei colleghi⁷⁰. La proposta prevede un collegio unico nazionale per due magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte suprema di cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte, un collegio unico nazionale per cinque magistrati che esercitano le funzioni di pubblico ministero presso gli uffici di merito e presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, e tre collegi per i magistrati che esercitano le funzioni di giudice presso gli uffici di merito, a ciascuno dei quali sono assegnati non meno di quattro e non più di cinque seggi. I tre collegi sono composti da distretti di Corte d'appello territorialmente limitrofi e hanno ampiezza proporzionale al numero dei magistrati in servizio: il loro perimetro è definito con decreto del Ministro della giustizia emanato entro novanta giorni dall'entrata in vigore della riforma.

All'elettore sono consegnate tre schede: su quella relativa al collegio per l'elezione dei due magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte suprema di cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte, l'elettore esprime una sola preferenza, mentre sulle schede relative agli altri collegi esprime, a pena di nullità, un minimo di tre preferenze in ordine decrescente e un massimo pari al numero dei seggi assegnati al collegio; se sono state presentate candidature di genere diverso, l'elettore deve indicare almeno una preferenza per un candidato di genere diverso da quello degli altri.

⁶⁹ In proposito, v. l'ampia trattazione svolta da L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011, 366 ss.

⁷⁰ Il testo prevede, inoltre, che «se le candidature presentate in un collegio sono in numero inferiore al doppio dei seggi assegnati, il Consiglio superiore della magistratura, con comunicazione a mezzo posta elettronica certificata inviata all'indirizzo istituzionale di ciascuno, sollecita tutti i magistrati nell'ambito del collegio a presentare candidature ulteriori, entro i successivi dieci giorni».

Con riferimento al primo collegio, la commissione centrale elettorale proclama eletti i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di preferenze, mentre per gli altri essa avvia il conteggio determinando il quoziente elettorale, calcolato dividendo il numero delle schede valide per il numero dei seggi in palio aumentato di una unità, con incremento del quoziente così ottenuto di una ulteriore unità (c. d. *Droop quota*). Di seguito, la commissione elettorale centrale determina il totale delle prime preferenze espresse per ciascun candidato: quelli i cui voti di prima preferenza raggiungono o superano il quoziente elettorale sono proclamati eletti. Se residuano seggi da attribuire, la commissione elettorale verifica se i candidati vincitori abbiano conseguito voti in eccedenza rispetto al quoziente elettorale e, in caso positivo, distribuisce tale *surplus* ai candidati che, nelle schede di quelli eletti, sono stati indicati come seconda preferenza, secondo una formula matematica in cui si riflette l'impianto proporzionale del sistema⁷¹. Vengono proclamati eletti i candidati che, a seguito di tale operazione, abbiano superato il quoziente elettorale, e si prosegue nel medesimo modo con le ulteriori preferenze sino a che, nonostante la distribuzione delle eccedenze, nessun candidato superi il quoziente elettorale.

La logica di tale meccanismo è quella della valorizzazione delle candidature singole e della connessione tra le preferenze formulate dagli elettori, così da recuperare i voti che “non servono” ai candidati eletti, perché in eccedenza rispetto alla soglia che consente la vittoria, per redistribuirli proporzionalmente tra gli altri candidati che li seguono sulla scheda. Una logica speculare sorregge il c. d. “metodo di eliminazione”⁷², altro elemento ricorrente negli ordinamenti che applicano il voto singolo trasferibile: nella proposta in esame, esso si applica qualora, in esito alle operazioni di trasferimento, residuino ancora seggi da attribuire. La commissione centrale elettorale elimina, infatti, il candidato con il più basso numero di prime preferenze, e trasferisce i voti ai candidati che sono stati indicati come seconde preferenze sulle schede dei candidati eliminati, applicando i criteri prima visti. Vengono proclamati eletti i candidati che, a seguito di questa operazione, superano il quoziente elettorale: anche in questo caso si recuperano le preferenze che “non servono”, pur se stavolta non si tratta delle prime preferenze espresse dagli elettori per i candidati iper-votati, ma di quelle attribuite ai candidati che ne hanno registrato il più basso numero. Il “metodo

⁷¹La Commissione suggerisce la seguente proporzione: «(totale dei voti di prima preferenza conseguiti dai candidati proclamati eletti): (totale dei voti conseguiti dal candidato ancora da eleggere) = (eccedenza dei voti dei candidati proclamati eletti rispetto al quoziente elettorale): (quota dei voti da trasferire al candidato ancora da eleggere)».

⁷²Cfr. L. TRUCCO, *Democrazie*, cit., 367 ss.

dell'eliminazione" si applica, di volta in volta, al candidato con il numero minore di prime preferenze, sino a quando il quoziente elettorale è stato superato da un numero di candidati pari al numero dei seggi da attribuire.

Infine, qualora il quoziente elettorale sia stato superato da un numero di candidati inferiore a quello dei seggi ancora da assegnare, la commissione centrale elettorale proclama eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di prime preferenze. Nel caso opposto, in cui il quoziente elettorale sia stato superato da un numero di candidati maggiore del numero dei seggi ancora da assegnare, la commissione elettorale procede alla proclamazione solo sino alla concorrenza dei seggi e nell'ordine delle preferenze, prime o trasferite, ottenute da ciascun candidato. In caso di parità, proclama eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di prime preferenze e in caso di parità il più anziano in servizio e in caso di parità di anzianità in servizio il più anziano per età.

Come si è detto, si tratta della delineazione della struttura portante del sistema: la stessa Commissione segnala che la redazione di una normativa elettorale «richiede una disponibilità di tempo adeguata e che comunque è essenziale, anche sulla scorta di proiezioni operate con mezzi informatici, un'attenta verifica di tutti i particolari della disciplina quanto alla loro concreta operatività»⁷³, verifica cui la Commissione, nel ristretto arco temporale a sua disposizione, non ha potuto procedere. Naturalmente, non è dato prevedere l'esito del dibattito parlamentare, ma ove questo si soffermi sulla proposta ora rapidamente ripercorsa, occorrerebbe, a mio avviso, che nella discussione emerga la circostanza – segnalata anche in un parere formulato dal CSM con riferimento a un risalente disegno di legge⁷⁴ – che il meccanismo di redistribuzione opera in prima battuta solo per i voti degli elettori che hanno indicato come prima preferenza il nominativo di un candidato eletto: sembrerebbe, allora, che i magistrati che abbiano assegnato la prima preferenza ad un candidato non eletto finiscano per disperdere il proprio voto, a meno che non abbiano puntato (del tutto casualmente) sul candidato che consegua il peggior risultato nelle prime preferenze, sempre che si arrivi ad applicare il “metodo di eliminazione”. In questo caso, come si è visto, le prime preferenze non restano inutilizzate, ma vengono redistribuite a vantaggio dei candidati che gli stessi elettori di quello eliminato hanno collocato al secondo posto sulla scheda.

Ne consegue che, per un verso, il sistema potrebbe premiare soprattutto i candidati capaci di riscuotere un ampio consenso in collegi

⁷³ Cfr. la *Relazione*, cit., 15.

⁷⁴ Cfr. il *Parere ai sensi dell'art. 10 della l. 24 marzo 1958, n. 195 sullo schema del disegno di legge recante “Modifiche al sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura”*, del 25 ottobre 2001, consultabile in www.csm.it.

medio-grandi, obiettivo di certo più facilmente raggiungibile per chi gode del sostegno della macchina elettorale delle associazioni: queste, presumibilmente, suggeriranno ai propri associati di rivolgere le prime preferenze ai loro candidati più “forti”, in modo da rendere probabile l’accumulo del *surplus* di voti che potrà favorire i candidati più “deboli”, i quali saranno indicati agli elettori quali destinatari delle altre preferenze. Per altro verso, si profila un effetto paradossale, poiché chi sia indicato come seconda preferenza nella scheda del candidato che ha raccolto il minor numero di prime preferenze ha più *chances* di vincere di chi sia indicato come seconda preferenza nella scheda del candidato che abbia conseguito un risultato dignitoso nella raccolta di tali preferenze, ma non abbia raggiunto o superato la *Droop quota*, e dunque non abbia vinto, né sia stato eliminato⁷⁵.

Va comunque tenuto presente che il dibattito tra le forze politiche potrebbe anche orientarsi sulle altre proposte di riforma del sistema elettorale del CSM emerse dall’annosa discussione in questa materia. Nel breve giro delle notazioni qui svolte non è possibile soffermarsi su di esse: si può però evidenziare, per un verso, la tendenziale incompatibilità dei sistemi a impianto maggioritario con la natura di organo di garanzia del Consiglio⁷⁶; per l’altro, il rischio di rafforzamento del ruolo delle associazioni connesso a quelli a doppio turno, secondo quanto si è visto in precedenza. L’auspicio è che il legislatore, coerentemente con la peculiare *rappresentatività* dell’organo⁷⁷, si orienti verso un sistema

⁷⁵Cfr. A. RAUTI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM e le ambiguità del “politico”*, in corso di pubblicazione, par. 3, che mette anche in luce come possano prodursi ulteriori «paradossali effetti “distorsivi” – ampiamente dimostrati in dottrina e verificatisi in pratica – per cui ricevere troppe prime preferenze (e meno seconde) potrebbe pregiudicare la propria elezione».

⁷⁶ Cfr. G. SILVESTRI, *Il Consiglio*, cit., 27 ss.. Ivi, 28, v. il suggerimento (offerto dall’A. già in ID., *Giustizia e giudici*, cit., 180), relativo a un sistema elettorale ispirato a quello in vigore per il Senato sino alle riforme degli anni ’90: la proposta prevede che il territorio nazionale sia diviso in tanti collegi quanti sono i magistrati da eleggere, esclusi quelli di legittimità, da concentrare in un collegio apposito. Non sono contemplate liste, ma i candidati singoli dovrebbero collegarsi con almeno due candidati di altri collegi, al fine di costituire un gruppo, cui fare riferimento in sede di distribuzione dei seggi, da effettuarsi su scala nazionale e con il sistema proporzionale, applicando il metodo d’Hondt. In tal modo, il sistema non “finge” che le associazioni non esistano, ma nemmeno esclude che possano nascere nuove aggregazioni, basate sulla condivisione di posizioni ideali e culturali.

⁷⁷ Non può certo parlarsi di rappresentanza politica, non essendo il CSM un organo riconducibile ai canoni della democrazia rappresentativa, né può dirsi che il CSM rappresenti il potere giudiziario (in tal senso, v. Corte cost., sent. n. 142/1973). Al tempo stesso, «il C.S.M. deve avere una necessaria “composizione rappresentativa”. Con ciò va inteso che, tenuto conto del complesso delle funzioni di cui è titolare, tale organo 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»: F. DAL CANTO, *Le prospettive*, cit., 10.

elettorale a turno unico e a struttura proporzionale (tenendo però conto che questo tipo di sistemi, «senza correttivi, rischiano di esaltare, non di ridurre, il ruolo dell'associazionismo organizzato, anche nelle sue manifestazioni meno commendevoli»⁷⁸), con la previsione di misure idonee a superare la storica disparità di genere che affligge il Consiglio⁷⁹. Non sembra, invece, che tra gli obiettivi da perseguire vi sia anche quello, evidenziato nella relazione di accompagnamento al “disegno Bonafede”, di «assicurare la prossimità del candidato all'elettorato (con conseguente disintermediazione dei gruppi associativi)», finalità che giustificerebbe l'introduzione di collegi territoriali ristretti. Posto che non basta certo ridurre le dimensioni dei collegi perché le associazioni perdano *ipso facto* la loro influenza, per questa via si corre il rischio di cadere «nei rischi del localismo, non meno pericolosi di quelli derivanti dal correntismo»⁸⁰.

7. Gli emendamenti al “d. d. l. Bonafede” sull'elezione dei componenti “laici”.

Il “d. d. l. Bonafede” prospetta novità anche per la componente “laica” del CSM, prevedendo all'art. 28 che «I componenti da eleggere dal Parlamento, previamente auditi dalle competenti Commissioni parlamentari, sono scelti tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e tra gli avvocati dopo quindici anni di esercizio professionale, purché non siano componenti del Governo e non lo siano stati negli ultimi due anni e non siano componenti delle giunte delle regioni e delle

⁷⁸ Così, M. LUCIANI, *Il sistema*, cit., 13.

⁷⁹ Anche tale ultimo obiettivo, tuttavia, va perseguito nel rispetto delle coordinate costituzionali. Ad esempio, desta qualche perplessità la proposta che, nel quadro di un sistema basato su collegi binominali in cui si confrontano candidature individuali, con l'espressione di un'unica preferenza e l'elezione in ogni collegio dei due candidati più votati, suggerisce la riserva di due seggi ai candidati non eletti del genere meno rappresentato che abbiano conseguito il maggior numero di voti nel proprio collegio (L. IMARISIO, *Un contributo al confronto sulla riforma elettorale del CSM: le potenzialità del modello maggioritario binominale*, in *Forum di Quad. Cost.*, 4/2020, 474 ss., all'indirizzo www.forumcostituzionale.it). Vero è che così si garantirebbe una “quota di risultato” (cfr. in proposito, la delibera del CSM del 2 aprile 2014, intitolata *Le quote di genere: indispensabile arricchimento della rappresentanza democratica*, in www.csm.it). Ma l'applicabilità nel nostro ordinamento di un'azione positiva siffatta non è del tutto scontata, in quanto riconducibile a quelle «misure volutamente disuguali» su cui la Consulta si è espressa negativamente (cfr. sent. n. 49/2003; v. anche la già citata sent. n. 4/2010). In tema, v. *ex multis*, AA.VV., *Eguaglianza di genere in magistratura*, a cura di M. D'Amico, C. M. Lendaro, C. Siccardi, Milano, 2017; D. FERRANTI, *La rappresentanza di genere nel CSM*, in AA.VV., *Migliorare il CSM*, cit., 112 ss.; M. D'AMICO, *Magistratura*, cit. 387 ss.; B. PEZZINI, *Del CSM come sguardo e come volto delle questioni di genere nella magistratura*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1/2021, 74 ss.

⁸⁰ In tal senso, v. R. ROMBOLI, *Quale legge*, cit., 25.

province autonome di Trento e di Bolzano e non lo siano stati negli ultimi due anni».

Ora, come si accennava, è noto che i membri “laici” del Consiglio sono sempre stati accreditati all’uno o all’altro partito presente in Parlamento⁸¹: si tratta di una prassi formalmente rispettosa del dato testuale della Costituzione, essendo stato cassato dal testo definitivo della stessa, per opera del Comitato di redazione, l’inciso per cui essi sarebbero stati eletti dal Parlamento «fuori del proprio seno». Tuttavia, l’aprirsi di “negoziati” – peraltro, non sempre di facile conduzione – tra le forze politiche per la composizione della quota dei “laici” ha contribuito a proiettare sull’opinione pubblica l’immagine di un Consiglio “politicizzato”, suggestione in qualche modo confermata anche dalla circostanza che la componente dei “tecnici” non è riuscita ad arginare efficacemente gli aspetti deteriori del “correntismo” dei membri togati⁸².

Movendo da queste premesse, acquista un senso evidente, nel “d. d. l. Bonafede”, l’esclusione dalla cerchia degli eleggibili dei componenti del Governo, o di chi ne abbia fatto parte negli ultimi due anni: il Consiglio, infatti, dovrebbe inscrivere la propria azione nel quadro dell’indirizzo politico costituzionale, per riprendere la nota formula di Paolo Barile⁸³, laddove la presenza dei componenti del Governo in carica o di quelli operanti nel biennio precedente rende concreto il rischio che questi “laici” si facciano portatori dell’indirizzo politico in materia di giustizia riconducibile alla particolare maggioranza politica di cui sono (o sono stati) parte. Meno comprensibile risulta, invece, l’esclusione dei componenti delle giunte delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, posto che tali enti sono privi di competenze sulla giustizia.

In questa luce, si coglie la *ratio* dell’emendamento proposto dalla Commissione, che cancella tale ultima limitazione, oltre a sopprimere il riferimento alle audizioni da parte delle commissioni parlamentari. A tale ultimo riguardo, la *Relazione* precisa che le audizioni presuppongono un procedimento per la presentazione di candidature, che non è disciplinato dal d. d. l. stesso e che comunque sembra di problematica normazione⁸⁴. Si può aggiungere che, trattandosi dei componenti “laici”, la presentazione delle candidature potrebbe anche avere effetti discutibili sull’individuazione del Vicepresidente da parte del Consiglio: se, infatti,

⁸¹ Cfr. F. BIONDI, *Sessant’anni*, cit., 20.

⁸² Cfr. M. VOLPI, *I membri laici*, cit., 8 ss.

⁸³ Cfr. G. SILVESTRI, *Il Consiglio*, cit., 20 ss.; v. anche G. D’AMICO, *I difetti*, cit., 95 ss. Il riferimento è a P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 295 ss.

⁸⁴ Cfr. la *Relazione*, cit., 14.

la candidatura non si limitasse alla esposizione del *curriculum*, ma implicasse anche un programma, ogni candidato diventerebbe implicitamente portatore di un “proprio” progetto per la guida dell’organo. La successiva votazione per la scelta del Vicepresidente da parte del Consiglio non potrebbe che esserne influenzata, venendo così a innestarsi, nelle dinamiche interne dell’organo, un nuovo fattore di “politicizzazione”, idoneo a turbare i complessi equilibri nei rapporti tra Vicepresidente, Presidente e Consiglio ai quali si è già fatto riferimento⁸⁵.

Infine, considerando il quadro sconcertante sulla presenza femminile nel Consiglio, appare importante l’inciso, inserito dalla Commissione nell’emendamento in esame, relativo al rispetto della parità di genere. A tal proposito, la Commissione rileva l’esistenza di un «probabile difetto, allo stato, di strumenti giuridici idonei a rimediare alla violazione di tale principio in sede di elezione parlamentare, ma ritiene che la sua indicazione sia comunque opportuna, quale norma di indirizzo della discrezionalità di scelta»⁸⁶.

8. Conclusioni.

Concludo queste brevi notazioni muovendo da un dato riportato nella relazione stilata nel 2020 dalla Commissione europea sullo Stato di diritto: nel capitolo dedicato al nostro Paese, essa esprime un ampio apprezzamento per il «solido quadro legislativo a salvaguardia dell’indipendenza della magistratura, sia per i giudici che per i pubblici ministeri», ma al tempo stesso constata che «il livello di indipendenza della magistratura percepito in Italia è basso, essendo considerato buono o molto buono soltanto dal 31 % dei cittadini e dal 36 % delle imprese, percentuali diminuite tra il 2019 e il 2020»⁸⁷. La *Relazione* del 2021 offre un panorama non molto diverso: la percentuale relativa alla fiducia dei cittadini è salita, ma di poco (36%), mentre quella riferibile alle imprese è scesa al 29 %⁸⁸. Si tratta di cifre preoccupanti, soprattutto se si tiene conto che – secondo una nota affermazione della Consulta – i principi costituzionali sulla magistratura sono «volti a tutelare anche la considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione; assicurano, nel contempo, quella dignità dell’intero ordine giudiziario [...] che si concreta nella fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria e nella credibilità di essa»⁸⁹.

⁸⁵ Cfr., G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente*, cit., 12.

⁸⁶ Cfr. la *Relazione*, cit., 14.

⁸⁷ Cfr. la *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, 2, in www.eur-lex.europa.eu,

⁸⁸ Cfr. la *Relazione sullo Stato di diritto 2021. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, 2, in www.eur-lex.europa.eu.

⁸⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 100/1981.

In proposito, la Ministra della giustizia ha rilevato che «qualcosa si è guastato nel rapporto tra la magistratura e quel popolo nel cui nome la magistratura esercita la funzione della giustizia»⁹⁰: a me sembra che dalle proposte della “Commissione Luciani” su cui si sono soffermate le riflessioni sin qui svolte traspaia chiaramente la consapevolezza della impellente necessità della ricostruzione di tale rapporto. Tuttavia, non va dimenticato – come la stessa Commissione evidenzia nella *Relazione* – che «nessun intervento riformatore può avere successo senza un profondo rinnovamento culturale, del quale devono essere partecipi la politica, i mezzi di informazione, l’opinione pubblica e – soprattutto – la stessa magistratura»⁹¹.

⁹⁰ Cfr. l’intervento della Ministra svolto il 4 giugno 2021, in apertura della riunione con i capigruppo di maggioranza della Commissione Giustizia alla Camera sui lavori della “Commissione Luciani”: il video è pubblicato sul sito del quotidiano digitale del Ministero della Giustizia, *Giustizia news online*, all’indirizzo www.genwsonline.it.

⁹¹ Cfr. la *Relazione*, cit., 17.