

## *Ancora una riforma del sistema elettorale del CSM ?*

*Antonietta Carestia*

1. Il disegno di legge A.S. 154 d’iniziativa del senatore Zanettin, contenente modifiche al sistema di elezione dei componenti togati del CSM, presentato in data 13 ottobre 2022 e già in corso di esame in Commissione Giustizia del Senato, riapre un lungo dibattito culturale e politico che pensavamo avesse trovato una soluzione, sia pure non ottimale, con la recente Riforma Cartabia approvata con legge n. 71 del 17 giugno 2022.

Alla Riforma Cartabia si è pervenuti dopo ben quattro interventi legislativi di modifica della originaria disciplina introdotta dalla legge n. 195 del 1958 ( n.198/1967, n. 695/1975, n.74/1990 e n. 44/2002) e a due referendum abrogativi (21 maggio 2000 e 12 giugno 2022), entrambi rimasti senza esito per mancato raggiungimento del quorum.

Dopo i gravi fatti emersi dalle indagini della Procura di Perugia, con incontri all’Hotel Champagne tra magistrati e politici che hanno consegnato alla pubblica opinione un quadro inaccettabile di interferenze e condizionamenti nel conferimento degli incarichi direttivi e nelle scelte di politica giudiziaria dell’organo di autogoverno, con una conseguente caduta di credibilità dell’intera magistratura, si è posto mano ad un nuovo intervento di riforma del sistema elettorale del CSM con l’obiettivo dichiarato di combattere le degenerazioni correntizie e superare le logiche spartitorie che hanno determinato una grave crisi di sistema, minando la indipendenza e la imparzialità che devono presidiare l’esercizio della funzione giudiziaria.

La Riforma ha ripristinato il numero complessivo di trenta componenti ( oltre ai tre membri di diritto), di cui 20 togati e 10 laici, già previsto dalla normativa antecedente alla legge di riforma n. 44 del 2002, e per la elezione dei 20 togati ha introdotto un *sistema con meccanismo maggioritario a turno unico*, con alcuni importanti correttivi.

In particolare, previa ripartizione in collegi composti tendenzialmente dal medesimo numero di elettori, sono eletti :

- due magistrati con funzioni di legittimità nell’unico collegio nazionale; -

- due magistrati con funzioni di merito , o destinati all'ufficio del massimario della Cassazione, in ciascuno dei quattro collegi territoriali binominali per i giudicanti ;
- due magistrati con funzioni di merito in ciascuno dei due collegi territoriali binominali per i requirenti, cui deve aggiungersi il miglior terzo su base nazionale.

Cinque magistrati con funzioni di merito o destinati all'ufficio del massimario della Cassazione , sono invece eletti *con meccanismo proporzionale in un collegio unico nazionale, virtuale* , con possibilità di collegamento con altre candidature anche di diverso collegio, purché del medesimo gruppo e sempre che sia garantita all'interno del gruppo la parità di genere.

Quanto alla parità di genere, è previsto un numero minimo di sei candidature in ogni collegio e complessivamente la candidatura di donne *in numero non inferiore alla metà dei candidati effettivi*, con estrazione a sorte delle candidature mancanti fino al triplo di quelle necessarie, in modo che sia rispettato il numero minimo di sei ed il rapporto tra i generi.

2. In applicazione della Riforma, le ultime elezioni per il rinnovo dei membri togati del CSM, , svoltesi il 18 e 19 settembre 2022, hanno visto l'affermazione di candidati espressione dei gruppi associativi ed un solo indipendente eletto con il sistema proporzionale.

Sul piano della parità di genere, nonostante la prevista parità di chance nelle candidature, sono risultate elette solo sei donne su venti. Più significativa l'affermazione delle quattro donne elette dal Parlamento nelle sedute del 17 e 19 gennaio 2023, benché le candidature fossero al di sotto della quota prevista del 40 % rispetto al totale.

Oggi su trenta componenti del CSM , 10 sono donne, pari ad un terzo dei membri elettivi ; un dato significativo del lungo cammino delle donne nelle istituzioni, ancora insufficiente ma il più alto nella storia del CSM , rafforzato dalla presenza tra i membri di diritto di Margherita Cassano, prima donna magistrata a rivestire l'incarico di Primo Presidente della Corte di cassazione.

L'appartenenza dei magistrati eletti ai gruppi associativi e l'insuccesso dei candidati indipendenti ha rianimato il dibattito politico sul sistema elettorale del CSM, in realtà mai sopito, che ha preso nuova consistenza con la presentazione al Senato del ddl Zanettin A.S.154 .

La relazione al disegno di legge, nel richiamare il “sistema di collusioni” messo in luce dal caso Palamara, *“con un collaudato sistema di conferimento degli incarichi, l’uso ad orologeria della giustizia, il distorto pilotaggio delle indagini verso vicende selezionate nei confronti di esponenti politici poco graditi”*, individua nel correntismo la causa del processo di involuzione del sistema giustizia, in quanto, in un *“mix micidiale di clientelismo e di carrierismo, conduce ad una diffusa spartizione lottizzatoria degli incarichi di ogni genere e tipo tra magistrati appartenenti allo stesso “partito-corrente”, in totale dispregio del principio di legalità, cui pure risulta soggetto il Consiglio superiore della magistratura, al pari di ogni magistrato”*.

Si afferma nella Relazione che il sistema elettorale sperimentato nelle recenti elezioni del 18 e 19 settembre 2022 avrebbe dato risultati nulli o comunque deludenti nel contrastare le degenerazioni correntizie, essendo risultati eletti magistrati appartenenti alle due maggiori correnti associative, Magistratura Indipendente e Area DG, *“con uno spazio quasi nullo per le candidature indipendenti”*. Invece, il meccanismo del “sorteggio temperato” a monte, introducendo un elemento di imprevedibilità, risolverebbe alla radice il problema delle interferenze correntizie, perché sottrae alle correnti la scelta dei candidati, estratti a sorte dalla platea dei magistrati per essere poi votati nella fase conclusiva delle elezioni.

Nel nuovo sistema viene soppresso il collegio unico nazionale, virtuale, oggi previsto per cinque magistrati con funzioni di merito o destinati all’ufficio del massimario della Cassazione, e viene altresì soppressa la possibilità di apparentamenti tra magistrati o gruppi di magistrati; mediante il meccanismo del “sorteggio a monte” sono formati elenchi di candidati in numero multiplo per le diverse funzioni giudiziarie in relazione ai collegi; i seggi sono attribuiti sulla base del maggior numero di voti validamente espressi nei singoli collegi, ma è previsto un meccanismo di recupero per l’elezione dei migliori terzi tra i magistrati con funzioni requirenti e quelli con funzioni di merito, in modo da raggiungere il numero di 20 togati.

3. Il meccanismo del “sorteggio temperato” recepito dal ddl Zanettin ripropone soluzioni già oggetto di altre proposte di legge che hanno formato oggetto di vivace dibattito in dottrina e all’interno della magistratura.

Proprio sulla scelta dei consiglieri togati del CSM mediante sorteggio l'ANM ha indetto una consultazione referendaria svoltasi nel gennaio 2022 che ha visto un'affluenza del 54,31 % e si è conclusa con 2.475 voti espressi per il "No" e 1.787 voti per il "Sì".

Una posizione dunque chiara, anche se la bassa affluenza non ha consentito di far emergere in tutta la sua consistenza la contrarietà ad una scelta non ragionevole e con profili di dubbia costituzionalità, sia nella forma del "sorteggio a monte" ( sorteggio e successiva elezione) accolto dal ddl Zanettin, sia nella forma del "sorteggio a valle" (elezione dei candidati e successivo sorteggio) cui faceva riferimento il progetto del ministro Bonafede.

Come rilevato da autorevoli costituzionalisti<sup>1</sup>, il mix tra sorteggio ed elezioni introdotto con legge ordinaria è in contrasto con il 4° comma dell'art. 104 della Costituzione ( "*Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie...*" ) perché, nella ipotesi di sorteggio a valle "*i magistrati votano ma non eleggono perché è il sorteggio tra i più votati a determinare l'accesso alla carica di consigliere*", sorteggio che potrebbe anche favorire i "meno votati", considerati dal corpo elettorale i "meno idonei".

Nella ipotesi del sorteggio a monte, si ha una violazione del diritto di elettorato passivo di cui ogni magistrato è titolare, diritto che potrà essere concretamente esercitato solo dai sorteggiati, sicché l'esercizio di un diritto sancito dalla Costituzione viene ad essere condizionato da un fatto del tutto casuale<sup>2</sup>. Anche la finalità di interrompere i rapporti con le correnti resterebbe affidata al caso ed anzi saranno i sorteggiati a ricercare rapporti con le correnti, ove non siano già iscritti, con l'effetto di alimentare logiche di condizionamento e dinamiche territoriali.

Non priva di significato è poi la considerazione della ovvia perdita di autorevolezza di una istituzione composta da sorteggiati, con uno svilimento del ruolo della componente togata, il che certamente non faciliterebbe il percorso di rigenerazione morale del governo autonomo e di recupero dell'etica da parte dell'intera magistratura che pure si afferma di voler perseguire.

---

<sup>1</sup> V. C. Salazar, Questioni vecchie e nuove sul sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura, [www.giudicedonna.it](http://www.giudicedonna.it), nn. 2-3/2019; Roberto Romboli, [Quale legge elettorale, per quale Csm - Questione Giustizia 2020](#) ; Massimo Luciani, Relazione al convegno promosso da Areadg il 23 giugno 2020 [Voltare pagina. La riforma del sistema elettorale del CSM](#)

<sup>2</sup> V. più diffusamente C. Salazar, cit.

4. Nelle audizioni informali in corso presso la 2<sup>a</sup> Commissione giustizia del Senato<sup>3</sup> sono state riproposte questioni già oggetto di approfondimenti durante i lavori della Riforma Cartabia, i quali hanno evidentemente avuto un peso nella scelta del nuovo sistema elettorale, essendo stato abbandonato il sorteggio per privilegiare un sistema maggioritario a turno unico, con alcuni correttivi, sperimentato nelle ultime elezioni.

Le registrazioni restituiscono un clima di grande attenzione ma anche di contrasto e tensioni politiche affatto latenti che certamente non giovano alle reali istanze di superamento delle distorsioni dell'attività consiliare rivelate dal caso Palamara e alle esigenze diffuse di corretto funzionamento del sistema giustizia.

In sintesi, perplessità del tutto condivisibili sono state in primo luogo espresse da alcuni degli auditi sulle ragioni ispiratrici del disegno di legge, espressamente indicate negli *“esiti deludenti”* della Riforma Cartabia, che avrebbe privilegiato le correnti, penalizzando le candidature indipendenti, secondo una logica spartitoria non diversa da quella del passato.

Perplessità rafforzate dal fatto che nessuna verifica sarebbe stata effettuata sull'impatto delle misure introdotte dalla Riforma su aspetti ordinamentali di particolare importanza, come i requisiti per l'assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, i limiti al passaggio tra funzioni giudicanti e requirenti, il collocamento fuori ruolo per lo svolgimento di incarichi extragiudiziari e il ritorno in servizio.

Quindi, un giudizio liquidatorio quanto meno intempestivo, che non rende ragione del nuovo intervento e lascia anzi trasparire altre finalità, l'ansia cioè di nuovi assetti di potere anche a Costituzione invariata, che passa attraverso la *damnatio* dell'associazionismo, fatto coincidere con il correntismo, nonostante l'espreso riconoscimento *“del sacrosanto diritto di associarsi dei magistrati”*, come si legge nella Relazione illustrativa.

È incontestabile che i fatti dell'*Hotel Champagne* che hanno visto *“la indebita partecipazione di esponenti di un diverso potere dello Stato”* sono qualcosa di più di una brutta pagina del CSM e della magistratura associata, ma il recupero dell'etica professionale e *del prestigio e dell'autorevolezza del Consiglio e dell'intero Ordine Giudiziario* non passa attraverso il

---

<sup>3</sup> [Parlamento Italiano - Disegno di legge S. 154 - 19<sup>a</sup> Legislatura \(senato.it\)](https://www.senato.it)

sorteggio della componente togata e la svalutazione ed impropria dannazione dell'associazionismo dei magistrati che anzi è espressione di una libertà garantita dalla Costituzione e costituisce uno strumento di crescita individuale e collettiva, perché - prendendo a prestito le parole del Presidente Mattarella - *“ la dialettica fra posizioni diverse, il cui valore è indiscutibile, come espressione di pluralismo culturale, rappresenta una ricchezza per le nostre istituzioni...diventa, tuttavia, deleteria allorquando le differenze si traducono in contrapposizioni sganciate dai valori costituzionali di riferimento ”*.<sup>4</sup>

È questa la posizione sostenuta con forza da un autorevole costituzionalista nel corso delle audizioni, il quale ha sottolineato che bisogna saper distinguere il pluralismo dal correntismo giudiziario inteso come lotta per il potere fine a sé stesso, *espressione di volontà egemoniche di gruppi che trasformano il correntismo in consorterie*.<sup>5</sup>

È dunque necessario un rinnovamento culturale per contrastare logiche di condizionamento e spartitorie in qualche misura alimentate da circuiti politici, promuovendo la più ampia partecipazione dei magistrati alla vita del Consiglio e la maggiore rappresentatività possibile di tale organo, obiettivi che il sorteggio non promuove ed anzi penalizza.

Ed infatti sconcerata la cecità del ddl Zanettin alla questione di genere, come pure rilevato da alcuni degli auditi<sup>6</sup>.

L'omissione del disegno di legge denuncia un'aprioristica chiusura alla questione del funzionamento democratico dell'organo di autogoverno che non può prescindere dalla presenza di magistrato nella composizione della componente togata, non solo perché, secondo gli ultimi dati elaborati dal CSM, le donne rappresentano il 56 % circa del totale dei magistrati, ma soprattutto perché sembra essere generalmente acquisito che il riequilibrio della rappresentanza di genere anche nella composizione del CSM realizzi il principio di eguaglianza, assicurando funzionalità democratica all'organo di autogoverno.

Non è questa la sede per ricordare il difficile cammino delle donne nelle istituzioni, le misure di pari opportunità che nel tempo sono state

---

<sup>4</sup> Discorso tenuto nella cerimonia commemorativa dei magistrati vittime di terrorismo e mafia del 18.6.2020 ([quirinale.it](http://quirinale.it))

<sup>5</sup> V. Senato - 2° Commissione Giustizia – seduta 11.7.2023 - audizione prof. E. Grosso- ord. diritto costituzionale presso l'Università di Torino.

<sup>6</sup> V. Senato – 2° Commissione Giustizia - seduta 30 maggio 2023 - audizione prof. Giovanni Verde, emerito dir. proc. civile e già Vice Presidente del CSM.

introdotte per le elezioni regionali e degli enti locali e da ultimo per la elezione della Camera dei deputati con legge n. 52 del 2015, misure che hanno fatto ingresso anche nella riforma Cartabia sia pure limitatamente alla previsione di una parità di *chance* nelle candidature, senza assicurare alcuna quota di risultato.

E dunque sul punto si tornerebbe addirittura indietro.

5. Ma non è tutto. Il disegno di legge A.S. 154 è solo uno dei progetti di riforma della giustizia oggi al centro di un acceso dibattito che sta impegnando a vari livelli il mondo della politica e quello giudiziario.

Ben quattro proposte di legge costituzionale contenenti “*Modifiche all’art. 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura*” ( A.A.C. 23,434,824 e 806)<sup>7</sup> sono state presentate alla Camera e assegnate alla Commissione Affari Costituzionali ; l’esame ha avuto inizio il 23 febbraio 2023 ed è proseguito con audizioni informali di costituzionalisti e di esperti della materia.

In sintesi i progetti prevedono: a) un organo di autogoverno per la magistratura giudicante e uno per la magistratura requirente; b) la parificazione numerica tra componente togata e quella laica, di nomina politica; c) la separazione formale dell’ordine giudiziario nelle due categorie della magistratura giudicante e della magistratura requirente, con distinti concorsi per l’accesso.

Tra le altre innovazioni, significativa la previsione secondo la quale i membri togati vengono scelti tra i giudici ordinari e non più eletti dai magistrati ordinari.

Più che un intento riformatore diretto a superare le denunciate degenerazioni correntizie, un progetto di radicale cambiamento degli equilibri e degli assetti di potere quali delineati dalla nostra Costituzione sembra guidare questa complessa iniziativa parlamentare cui intendiamo dedicare il prossimo Forum della rivista, per verificare i possibili gravi effetti involutivi sulla giustizia e sul nostro sistema democratico.

---

<sup>7</sup> [XIX Legislatura - Lavori - Progetti di legge - Scheda del progetto di legge \(camera.it\)](#)