

La magistratura dopo il referendum: qualche riflessione sul prossimo CSM

Antonella Di Florio¹

Sommario: 1. Premessa.- 2. La funzione del CSM nel nostro assetto costituzionale. - 3. 3. L'attuale composizione del CSM: la L. 17 giugno 2022 n. 71 sulla costituzione ed il funzionamento del CSM. – 4. La ratio della legge Cartabia rispetto alla composizione ed al funzionamento del CSM.- 5. Conclusioni.

1. Premessa

La riforma della giustizia, bocciata dal referendum tenutosi nello scorso mese di marzo, interveniva pesantemente sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), prevedendo la duplicazione dell'organo di autogoverno (attraverso la costituzione di un CSM giudicante ed uno requirente) ed un meccanismo elettorale fondato sul sorteggio, finalizzato, secondo i sostenitori della riforma, ad eliminare il c.d. “correntismo”.

Superato il pericolo di una legge costituzionale inutile per un migliore funzionamento della giustizia e dannosa per l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario, è ora necessario riflettere seriamente sulla esigenza, emersa durante la campagna referendaria, di riabilitare dinanzi ai cittadini l'immagine della magistratura, compromessa da scabrose vicende caratterizzate da “modestia etica” e dal “dilagante malcostume”², che hanno connotato anche l'attività del CSM in alcune passate consiliature.

La prima occasione di riscatto è alle porte.

Infatti, scaduto il CSM eletto nel 2022, il Presidente della Repubblica ha indetto le elezioni dei nuovi componenti togati per il 25 e 26 ottobre prossimo: la vicinanza temporale fra l'esito referendario e tale appuntamento elettorale sollecita alcune riflessioni sulla necessità che l'organo di autogoverno recuperi la propria credibilità sia attraverso una

¹ Antonella Di Florio, già consigliera della Corte di Cassazione.

² Nel giugno 2019, in pieno «scandalo Palamara», il presidente Mattarella stigmatizzò «il coacervo di manovre nascoste, di tentativi di screditare altri magistrati, di millantata influenza, di pretesa di orientare inchieste e condizionare gli eventi, di convinzione di poter manovrare il Csm, di indebita partecipazione di esponenti di un diverso potere dello Stato». <https://www.questionegiustizia.it/articolo/sulla-servitu-volontaria-dei-magistrati>

profonda valorizzazione dei principi etici che devono caratterizzare la figura e la funzione del magistrato, sia su un ripensamento del rapporto fra la funzione giurisdizionale ed i meccanismi di progressione delle carriere, sul quale l'ambizione di molti riversa aspettative che ignorano i principi di autonomia ed indipendenza che sono alla base del corretto esercizio del potere giudiziario.

2. La funzione del CSM nel nostro assetto costituzionale

Come è noto, il CSM è un organo di rilievo costituzionale che ha la funzione di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria, con il compito, tra gli altri, di assumere tutte le decisioni più significative sulla carriera e sullo stato professionale dei magistrati (inclusa la decisione sui fatti di rilievo disciplinare), in piena autonomia dagli organi di indirizzo politico di maggioranza.

A tale funzione si aggiunge quella, prevista dall'art. 10 L. 195/1958, di esprimere i pareri sui disegni di legge governativi e sugli atti normativi che riguardano specificamente l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e l'organizzazione dei relativi servizi.³

Il CSM è presieduto dal Presidente della Repubblica. Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra i professori universitari di materie giuridiche ed avvocati con 15 anni di servizio. Ne fanno parte di diritto il Presidente e il Procuratore generale della Corte di Cassazione.

Un ordine giudiziario autonomo e indipendente rappresenta una caratteristica fondamentale dello Stato democratico, in quanto realizza il principio della separazione dei poteri e quindi la garanzia dei diritti di tutti i cittadini.

Per tale ragione il suo corretto funzionamento ed il rispetto dei canoni etici che devono connotare la vita professionale e personale dei magistrati rappresentano valori insormontabili che necessitano che la postura dell'organo di autogoverno sia "al di sopra di ogni sospetto": alcuni deprecabili episodi emersi negli anni passati e rimasti dolorosamente impressi nella storia del nostro paese ed, in particolare, della giurisdizione⁴ hanno costituito un grave vulnus nel rapporto fra il potere giudiziario e la società civile.

³ Al riguardo cfr. "I pareri del CSM sulle leggi" di Marcello Basilico su Giustizia Insieme 4 gennaio 2024 <https://www.giustiziainsieme.it/it/ordinamento-giudiziario/2999-i-pa>

⁴ Si richiamano, semplificando, il caso dell'Hotel Champagne ed il caso Palamara ma anche altri episodi precedenti.

Cfr. Tommaso Epidendio *Questione giustizia* del 28.9.2026 "Nell'indirizzo di saluto in occasione del primo incontro con il Csm, avvenuto l'8 giugno 2006, il Presidente Napolitano, riprendendo un monito

È ben vero che tali vicende sono state usate in modo strumentale dalle forze governative: la riforma della giustizia bocciata dal referendum conteneva, infatti, norme del tutto inutili per un suo migliore funzionamento e finalizzate soltanto a minare totalmente l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, attraverso la duplicazione del CSM (con la creazione di un CSM giudicante ed uno requirente), la sua elezione mediante sorteggio e la creazione dell'Alta Corte Disciplinare.

Ma è anche vero che il riscatto etico della categoria è un'esigenza percepita e domandata in modo diffuso, ed è un problema che deve essere affrontato con rigore e senza ambiguità: rispetto a ciò, la prossima elezione del CSM rappresenta un appuntamento in cui si potrebbe iniziare a dare un primo segnale di cambiamento di rotta.

3. L'attuale composizione del CSM: la L. 17 giugno 2022 n. 71 sulla costituzione ed il funzionamento del CSM.

In passato, il tentativo di porre rimedio ad alcune distorsioni presenti nelle decisioni del CSM è stato affidato a varie riforme che si sono susseguite nel tempo⁵. Da ultimo la legge 17 giugno 2022, n. 71 (artt. 21-39 della riforma Cartabia) è intervenuta sull'ordinamento giudiziario e sul Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), modificandone nuovamente, per ciò che qui rileva, la composizione e le regole elettorali.

I principali punti della riforma sono i seguenti:

a) i componenti elettivi sono passati da 24 a 30 totali, suddivisi in 20 magistrati togati e 10 membri laici (professori universitari in materie giuridiche e avvocati con almeno 15 anni di esercizio), a cui si aggiungono i membri di diritto, ossia il Primo Presidente della Corte di Cassazione ed il Procuratore Generale;

già espresso dal Presidente Ciampi, affermò che: «Le nomine debbono essere tempestive e non passare sotto le forche caudine di interminabili tentativi di mediazione, che espongono questo adempimento primario a polemiche sul condizionamento di visioni correntizie che travalichino i limiti della normale dialettica». Lo stesso Napolitano, il 15 febbraio 2012, affermava la necessità di scelte [...] che allontanano il pericolo che l'opinione pubblica e, talvolta, gli stessi magistrati abbiano la percezione che alcune di esse [nomine] siano condizionate da logiche spartitorie e trasversali, rapporti amicali, collegamenti politici». <https://www.questionegiustizia.it/articolo/sulla-servitu-volontaria-dei-magistrati>

⁵ Si richiamano la legge 12 aprile 1990, n. 74 che ha modificato il sistema elettorale per la componente togata del CSM, reintroducendo i collegi territoriali di piccole dimensioni con l'obiettivo dichiarato di contrastare il peso delle correnti interne alla magistratura; la legge 28 marzo 2002, n. 44 che ha rideterminato la composizione numerica complessiva del CSM e ritoccato alcuni aspetti legati al funzionamento dell'organo; la legge 25 luglio 2005, n. 150 (Riforma Castelli) che ha inciso profondamente sull'ordinamento giudiziario e sul CSM, modificando le valutazioni di professionalità, la struttura gerarchica e rivisitando il ruolo dell'autogoverno ed istituendo la Scuola Superiore della Magistratura come organo autonomo ed esterno per la formazione e l'aggiornamento dei magistrati; la legge 30 luglio 2007, n. 111 (Riforma Mastella) che ha parzialmente rivisto e corretto la precedente riforma Castelli, rimodulando il sistema delle valutazioni di professionalità quadriennali, le regole sui passaggi tra funzioni giudicanti e requirenti e riaffermando centralità alle competenze del CSM.

- b) è stato introdotto, per l'elezione dei magistrati togati, un sistema elettorale misto (maggioritario e proporzionale) basato su collegi territoriali e candidature individuali, eliminando la necessità di raccogliere firme per presentarsi;
- c) è stato modificato il rapporto fra incarichi politici e candidature con l'introduzione del divieto di ricoprire contemporaneamente cariche elettive/governative e funzioni giurisdizionali, imponendo l'obbligo di aspettativa. Inoltre, i magistrati che si candidano per le elezioni e non vengono eletti non possono tornare a lavorare nel distretto di candidatura per tre anni, né assumere incarichi direttivi;
- d) è stato previsto che il fascicolo personale del magistrato venga aggiornato con cadenza annuale e debba contenere esclusivamente dati oggettivi sulle attività svolte, senza valutazioni soggettive di merito;
- e) in relazione alle valutazioni di professionalità, viene rafforzato il ruolo dei consigli giudiziari, con l'ingresso della componente laica anche nelle valutazioni di professionalità dei magistrati.

Viene inoltre precisato che in ognuno dei collegi elettorali deve essere espresso un numero minimo di sei candidature e ogni genere deve essere rappresentato in misura non inferiore alla metà dei candidati effettivi» (art. 31 co. 4) , con ciò imponendo il rispetto dell'analogo principio contenuto nelle disposizioni che regolano le nomine degli organi di alta amministrazione.⁶

4. La ratio della legge Cartabia rispetto alla composizione ed al funzionamento del CSM

Le modifiche normative contenute nella riforma Cartabia erano giustificate anche dall'esigenza di introdurre cambiamenti organizzativi che incidessero, fra le altre cose, sulla trasparenza dell'azione del CSM, soprattutto dopo gli scabrosi episodi emersi, sopra richiamati.

Tuttavia, come è stato condivisibilmente affermato⁷, tali modifiche sono state introdotte principalmente a tutela della “indipendenza esterna”

⁶ In particolare la Legge n. 120/2011) impone che il genere meno rappresentato ottenga almeno un terzo (30%) dei membri nei consigli di amministrazione e nei collegi sindacali delle società quotate in borsa e delle società a controllo pubblico, quota salita al 40% a partire dal primo rinnovo successivo all'entrata in vigore della legge. ; la Legge n. 56/2014, art. 1, comma 137 stabilisce che nelle giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40%, con arrotondamento. La giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sent. n. 4626/2015) considera questo parametro obbligatorio per la legittimità delle nomine.; D.P.R. n. 487/1994 aggiornato dal D.P.R. n. 82/2023 che introduce disposizioni sull'equilibrio di genere nelle commissioni e nei concorsi pubblici, verificando differenziali superiori al 30% in base ai posti coperti per area di inquadramento

⁷ Tommaso Epidendio *Questione giustizia* <https://www.questionegiustizia.it/articolo/sulla-servitu-volontaria-dei-magistrati>

della magistratura, e cioè in relazione al rapporto con gli altri poteri dello Stato, allo scopo di garantire la realizzazione dell'autonomia della giurisdizione da interferenze politiche: ma, a ben riflettere, alla prova dei fatti, risulta che il cambiamento dei meccanismi elettorali non è sufficiente, da solo, a garantire una composizione dell'organo di autogoverno che protegga autonomia e indipendenza e la postura etica che i cittadini si aspettano dalla magistratura.

E' necessario, quindi, riflettere anche sull'esigenza di un'autoriforma della categoria che rinforzi l'"indipendenza esterna" anche attraverso il recupero dell'"indipendenza interna" valore che, dopo le varie riforme sull'assetto dell'ordinamento giudiziario, impone forse qualche ripensamento da parte di tutti sulla percezione e la consapevolezza della funzione giudiziaria, e su una visione della "carriera" che non trascuri l'impegno ermeneutico e la "disciplina ed onore" sanciti dall'art. 54 Cost.: non è inutile rilevare, infatti, che, nella sostanza, proprio "la carriera" rappresenta il principale terreno di scontro nella vita quotidiana del CSM e, a ben vedere, l'oggetto più immediato degli episodi di "scambio" di favori che hanno infangato tutta la magistratura.

Deve premettersi che i problemi eclatanti ed ormai noti della giustizia italiana, ampiamente percepiti dai cittadini, sono la sua lentezza e l'assenza di fiducia nel sistema giudiziario: la prima determina, in molti casi, una denegata giustizia anche attraverso la rinuncia preventiva ad ottenerla; la seconda è spesso correlata al sospetto di una non completa autonomia della magistratura, sospetto correlato agli episodi di malcostume che si sono verificati.

Il CSM che, fra le altre cose, ha la funzione di occuparsi dei trasferimenti e delle nomine dei magistrati negli incarichi direttivi e semidirettivi è coinvolto soprattutto nel secondo problema sopra segnalato (e cioè l'assenza di fiducia), ma non è estraneo neanche al primo: infatti, anche se l'art. 110 Cost prevede che spettano al Ministero della Giustizia le competenze in materia di organizzazione e di funzionamento dei servizi ad essa relativi, le riforme ordinamentali entrate in vigore dopo il 2006 hanno attribuito importanti funzioni organizzative anche al CSM che, soprattutto attraverso la normativa secondaria, ha rimodulato l'assetto degli uffici imponendo una nuova cultura della giurisdizione fondata sul concetto di "programmazione", dapprima estraneo al mondo-giustizia.⁸

⁸ " Uno sviluppo ulteriore che ha contribuito a rafforzare il ruolo del Csm in chiave organizzativa è

Pertanto, i problemi della giurisdizione sui quali il CSM deve intervenire sono quelli legati alla attuazione del principio di indipendenza esterna ed interna del giudice: il primo consiste nell'esercizio della sua funzione senza alcuna soggezione ad altri poteri o a interessi che possano condizionare l'esito del suo giudizio; il secondo è espressione di una libera capacità ermeneutica che consenta, con sapienza, attenzione ed impegno, di applicare le norme generali ed astratte ai casi concreti, nonostante i velocissimi cambiamenti della realtà, accentuati negli ultimi anni dall'avvento dell'intelligenza artificiale.

5. Conclusioni

Il nuovo CSM avrà l'importante e difficile compito di sollecitare nell'intera magistratura il pieno recupero di entrambi gli aspetti dell'indipendenza: ma ciò potrà essere realizzato, per quanto di competenza dei componenti togati, soltanto attraverso l'elezione di profili professionali che non abbiano mai destato sospetti di commistioni politiche o di collegamenti a gruppi di potere.

E' notoria la polemica sul c.d. "correntismo", rispetto al quale molte delle riforme approvate hanno costituito un tentativo di reazione⁹: deve

rappresentato dall'introduzione, nel 2011, dei programmi di gestione e dei correlati carichi esigibili (v. infra, cap. V, par. 2). Il Csm si è posto, in un'ottica propositiva e di controllo, come "garante" dell'uniformità del percorso metodologico al quale i dirigenti degli uffici devono attenersi nel redigere i programmi di gestione e nell'indicare i carichi esigibili, emanando una serie di direttive in proposito. Solo predisponendo metodi attendibili di rilevazione dei carichi di lavoro è possibile formulare analisi e, quindi, richieste dettagliate e documentate delle risorse necessarie per la definizione in tempi ragionevoli dei procedimenti. Questi temi "sono stati proprio l'occasione per una innovativa concezione del ruolo di governo del Csm" cfr. Daniela Cavallini "Il CSM fra ordinamento ed organizzazione della giustizia", Bologna, University Press, pag. 20

https://cris.unibo.it/retrieve/035211d5-7245-4b44-9c89-1282c02351b7/CAVALLINI_Il%20CSM%20tra%20ordinamento%20e%20organizzazione.pdf

⁹ "Questa prevalente attenzione dell'organo di autogoverno alle carriere con decisioni sempre meno controllabili – considerato che l'ambiguità e la complessità dei parametri riverbera in una altrettanto rischiosa discrezionalità dell'autorità giudiziaria amministrativa che, come dimostrato dai fatti, finisce per divenire addirittura arbitra dell'attribuzione dell'incarico di Presidente della Corte di cassazione – ha finito per tradire lo spirito dell'associazionismo in magistratura e il ruolo che le "correnti" hanno in esso, con il rischio di ridurle da "correnti di pensiero" in "correnti di sostegno carrieristico". In questo modo, cioè, si pongono le premesse per quelle degenerazioni correntizie palesatesi con il cd. "scandalo Palamara" e che, negli anni passati, avevano portato addirittura diversi Presidenti della Repubblica a severi moniti all'organo di autogoverno dai medesimi presieduto. Naturalmente dopo gli scandali si rivendica da parte dei membri dell'autogoverno l'allontanamento da tali logiche e un fattivo intervento (in sede di normazione secondaria) per prevenirle, salvo registrare il sostanzialmente immutato contenzioso amministrativo, con la conseguente percezione nei singoli di essere illegittimamente pretermessi." Cfr. "Sulla servitù volontaria dei magistrati. Alla ricerca del perduto valore del fare giurisdizione" di Tommaso Epidendio, in *Questione Giustizia* 28.09.2026

<https://www.questionegiustizia.it/articolo/sulla-servitu-volontaria-dei-magistrati>

tuttavia condividersi il monito, proveniente da alcuni, a recuperare il valore antico delle correnti di pensiero che hanno caratterizzato i gruppi associativi dell'ANM i quali, prima della triste stagione in cui si sono trasformate in “correnti di sostegno carrieristico”, hanno contribuito moltissimo alla emancipazione della giurisdizione ed allo sviluppo di orientamenti interpretativi condivisi, attraverso discussioni e scambi legati profondamente e soltanto alla emancipazione della funzione giurisdizionale.

E, al riguardo, deve sottolinearsi il gravissimo pericolo che deriva dalla sostituzione delle “dipendenze correntizie”, fondate sulla ricerca della affermazione carrieristica attraverso l'affiliazione ai gruppi, con la “dipendenza dal singolo”, che può configurare il collegamento con un centro di potere ancora più condizionante per l'autonomia della magistratura.

La soluzione al problema consiste, a parere di chi scrive, nel pieno recupero della consapevolezza che fare il magistrato non è un mestiere come gli altri ma è una funzione che si fonda sull'indipendenza come canone etico, necessariamente lontano da aspirazioni narcisistiche di carriera, la quale deve rappresentare soltanto l'espressione di un progressivo sviluppo dello spirito di servizio.

Questo è il messaggio che ci è stato trasmesso dall'esito del referendum sulla giustizia attraverso la fiducia che i cittadini hanno riposto nella magistratura, e credo che debba essere ascoltato.