

## LA RIFORMA DEL SISTEMA ELETTORALE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA. RIFLESSIONI SU (POSSIBILI) CRITICITÀ E PROSPETTIVE

di Clementina PIETRAROIA \*

### ABSTRACT

*L'obiettivo del presente scritto è quello di esaminare la portata e i limiti della riforma del sistema elettorale del CSM, partendo dalle ragioni che hanno spinto il legislatore all'approvazione della legge n. 71/2022, passando per la ricostruzione del complesso sistema di equilibri tra la magistratura e la politica e tra magistratura e gli altri poteri dello Stato, e concludendo con la disamina delle principali criticità della riforma e con la verifica della tenuta del nuovo sistema elettorale rispetto alla realtà dei fatti.*

### SOMMARIO

1. Premessa..... 1
2. Il ruolo di garante dell'imparzialità e dell'indipendenza della magistratura del CSM ..... 3
3. La riforma del sistema elettorale del CSM... 5
4. Considerazioni conclusive..... 10

### 1. PREMESSA

Il presente contributo è volto ad esaminare, pur senza pretesa di esaustività, la riforma del sistema

elettorale del CSM, che si inserisce nella più ampia riforma dell'ordinamento giudiziario, contenuta nella legge n. 71 del 17.06.2022<sup>1</sup> e pensata in risposta alla nota vicenda di attribuzione degli incarichi direttivi della magistratura<sup>2</sup>.

La riforma sembra nata, dunque, con l'obiettivo di preservare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, principi che costituiscono i fondamenti costituzionali dell'ordinamento giudiziario e che si trovano enunciati agli articoli 104 e 107 della Costituzione.

L'art. 104 comma 1 della Costituzione afferma innanzitutto che la magistratura deve essere autonoma e indipendente da ogni altro potere. Autonoma nel senso che l'ordine giudiziario non deve subire condizionamenti provenienti dagli altri poteri dello Stato. Indipendente nel senso che il giudice deve manifestare il proprio convincimento sulle questioni sottoposte al proprio giudizio, senza alcuna forma di dipendenza dagli altri poteri o dagli altri giudici.

La posizione di indipendenza del magistrato viene poi ulteriormente rafforzata dagli artt. 107, co.3 Cost. secondo cui i giudici si distinguono tra loro solo per funzioni e non per ruoli gerarchici, e dall'art. 101 co.2 Cost., per il quale i giudici sono soggetti solo alla legge<sup>3</sup>. Con la conseguenza che nel nostro ordinamento, a differenza di quelli appartenenti alla *Common law*, e salve ipotesi

\* Avvocato.

<sup>1</sup> La legge n. 71/2022 ha ad oggetto la riforma dell'ordinamento giudiziario e contiene in parte norme da attuarsi con delega del Governo (mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi entro il 31.12.2023), in parte norme immediatamente modificative della legge n. 195 del 24 marzo 1958, contenente la disciplina della costituzione e del funzionamento del CSM.

<sup>2</sup> Il riferimento è alle vicende che hanno coinvolto nell'anno 2019 il dott. Luca Palamara, ex presidente dell'Anm e consigliere del Csm dal 2014 al 2018, che è stato accusato di aver concordato le nomine a uffici direttivi con altri componenti del Csm e con alcuni esponenti politici. L'evento ha suscitato non poco scalpore, in quanto non si è trattato semplicemente di sostenere la nomina di candidati appartenenti alla propria corrente a scapito del merito di altri magistrati, ma si è assistito addirittura alla preselezione di magistrati fuori dal Consiglio Superiore della magistratura sulla base di vincoli oscuri e personalistici. Per una più approfondita ricostruzione della nota vicenda v., ex plurimis V.GIGLIO, *Il Consiglio Superiore della*

*Magistratura e la difficilissima stagione dell'autogoverno*, 12 giugno 2019, testo disponibile in [www.filodiritto.it](http://www.filodiritto.it); sul seguito della stessa, cfr., tra le altre, E. ANTONUCCI, "Tutti Salvi": così il pg della Cassazione ha amnistiato il caso Palamara, in *II Foglio*, 25 giugno 2022; sui possibili rimedi cfr. S. BENVENUTI, *Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni*, in *Osservatorio cost.*, 1, 2020, p. 21 ss.

<sup>3</sup> Anche se tale precisazione esula dall'oggetto del presente contributo, non può qui non osservarsi come la soggezione del giudice alla sola legge ha due valenze costituzionali ulteriori rispetto a quella di garanzia dell'indipendenza del magistrato. Da un lato, infatti, la soggezione del giudice alla legge fornisce un collegamento indiretto tra la magistratura e il popolo, a cui appartiene la sovranità e nel cui nome la giustizia è amministrata. Dall'altro l'obbligo di soggezione del giudice alla legge esclude che il magistrato possa adottare una decisione sulla base del proprio arbitrio, dovendo invece decidere facendo applicazione della volontà del legislatore, astratta ed uguale per tutti, anche quando non ne condivide il contenuto.

eccezionali, il precedente giudiziario non ha forza vincolante, e dunque l'intervento del giudice di grado superiore non si ripercuote in alcun modo sull'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice del grado di giudizio inferiore, ma si limita ad avere una efficacia unicamente persuasiva.

Alla luce di questi principi si giustificano le disposizioni che costituiscono l'ordinamento giudiziario.

L'ordinamento giudiziario può essere suddiviso in due macroaree: da una parte vi sono tutte le norme che regolano lo statuto giuridico dei magistrati dal loro ingresso nella funzione sino al collocamento al riposo, e l'organizzazione degli uffici, dall'altra vi sono le norme che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, che è l'organo di autogoverno della magistratura.

Entrambe le macroaree sono state incise dalla riforma. Senza alcuna pretesa di esaustività, si pensi ad esempio alle modifiche apportate dalla riforma al concorso per l'accesso alla magistratura<sup>4</sup>, alla materia della formazione giudiziale e della Scuola Superiore della magistratura<sup>5</sup>, alla disciplina delle valutazioni di professionalità dei giudici<sup>6</sup>, alla

disciplina dell'accesso del magistrato agli incarichi politici<sup>7</sup>, alla responsabilità del magistrato. Ma soprattutto si pensi alla riforma della struttura del CSM e del suo sistema elettorale, oggetto del presente contributo.

Tra i progetti di riforma, purtroppo rimasti sul tavolo, ma che forse avrebbero meritato un maggiore approfondimento, vi sono quelli elaborati dalla c.d. Commissione Luciani che aveva formulato alcune radicali ipotesi di riforma del CSM, tra cui il sistema del rinnovo parziale del Csm (in luogo di quello unitario attualmente vigente) e la nomina da parte del Presidente della Repubblica del Vicepresidente.

Tale progetto di riforma, tuttavia, fu abbandonato perché avrebbe inciso sull'attuale impianto costituzionale e la sua attuazione avrebbe richiesto più di una riflessione.

In tale contesto si fa strada il testo definitivo della legge approvata nel giugno 2022<sup>8</sup> che, pur senza abbandonare l'intento riformatore del CSM, ha introdotto interventi tutto sommato contenuti.

<sup>4</sup> Tra le principali novità va evidenziato che la riforma ha infatti ripristinato la regola dell'accesso al concorso con la sola laurea in giurisprudenza, e previsto la possibilità di iniziare il tirocinio presso Procure, Tribunali e Corti subito dopo il superamento dell'ultimo esame del corso di laurea in giurisprudenza e prima della discussione della tesi di laurea. Per un'approfondita disamina della riforma del concorso in magistratura v. D. MERCADANTE *La riforma dell'ordinamento giudiziario e il concorso in magistratura: progressi, dubbi, questioni aperte*, in *Questione Giustizia* 2-3/2022, p. 20 e ss..

<sup>5</sup> Sul punto M.G. CIVININI, in *Il ruolo della Scuola superiore della magistratura e della formazione iniziale del nuovo ordinamento giudiziario*, in *Questione Giustizia* 2-3/2022, p. 29 e ss., esamina le novità contenute nella riforma dell'ordinamento giudiziario in materia di formazione giudiziale.

<sup>6</sup> La disciplina della valutazione di professionalità dei magistrati è stata modificata dall'art. 3 della legge delega 71/2022 che introduce novità sia dal punto di vista procedurale che dei parametri di riferimento. Tra gli aspetti più significativi va segnalato che la riforma ha previsto la possibilità per la componente di avvocati dei consigli giudiziari di partecipare alle sedute in riferimento all'espressione di pareri con diritto di voto unitario sulla base del contenuto (positivo o negativo) della eventuale segnalazione espressa dal consiglio dell'ordine e attribuito ai professori universitari componenti il consiglio la facoltà di partecipare alla discussione, pur senza diritto di voto. Per una disamina approfondita delle modifiche apportate dalla legge delega sulla valutazione di professionalità dei magistrati si rimanda a R. MAGI e D.CAPPUCCIO, *La delega Cartabia in*

*tema di valutazioni di professionalità del magistrato: considerazioni a prima lettura*, in *Questione Giustizia* 2-3/2022, pp. 77 e ss.; C. VALORI, *La partecipazione degli avvocati alle deliberazioni dei consigli giudiziari in materia di valutazioni di professionalità dei magistrati*, in *Questione Giustizia* 2-3/2022, pp. 103 e ss..

<sup>7</sup> A seguito della riforma il magistrato potrà ancora entrare in politica, come accadeva già in precedenza, ma dovrà candidarsi in una regione diversa rispetto a quella dove ha lavorato negli anni precedenti, rinunciando al proprio compenso da magistrato. Se un magistrato viene eletto e poi decide ritornare al proprio lavoro originario, potrà ricoprire solo incarichi amministrativi, mentre non potrà più assolvere alle funzioni di merito. Questo e altri aspetti della riforma sono approfonditi da E.B. LIBERATI, *Magistrati e politica*, in *Questione Giustizia* 2-3/2022, p. 131 ss..

<sup>8</sup> La legge 71/2022 trova la sua origine nella presentazione alla Camera dei deputati del disegno di legge AC 2681, depositato nel settembre 2020 dall'allora Ministro della giustizia Bonafede durante il secondo Governo Conte. Con la nascita del Governo Draghi, la Ministra della giustizia Cartabia ha istituito un'apposita commissione di studio per proporre modifiche da inserire nell'iter parlamentare già avviato. La commissione è stata presieduta dal prof. avv. Massimo Luciani, che in data 31 maggio 2021 ha consegnato i propri lavori. Nel febbraio 2022 il Governo ha presentato i propri emendamenti al disegno di legge AC 2681, recependo solo in parte i contenuti dei lavori della Commissione Luciani. Il testo definitivo è stato approvato il 17 giugno 2022.



## 2. IL RUOLO DI GARANTE DELL'IMPARZIALITÀ E DELL'INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA DEL CSM

I principi di indipendenza e imparzialità della magistratura trovano la massima realizzazione grazie al ruolo svolto dal CSM ed ai rapporti tra il Consiglio stesso e gli altri poteri dello Stato.

La corretta identificazione del ruolo del CSM è stato oggetto di plurimi chiarimenti da parte della Consulta che, attraverso gradualmente pronunce<sup>9</sup>, ha compiuto il progressivo definirsi dell'identità del Consiglio quale "organo di garanzia della autonomia e indipendenza della magistratura".

Invero, è stato osservato in dottrina come l'identità del CSM non possa essere semplicemente individuata in un "organo di alta amministrazione"<sup>10</sup>, trattandosi di una risalente definizione che risulta meramente evocativa, poiché nulla chiarisce da un punto di vista tecnico<sup>11</sup>.

Del pari insufficiente risulta la definizione del Consiglio quale "organo di governo della magistratura"; alcuni autori<sup>12</sup> hanno definito perfino "ingannevole" tale locuzione, in quanto potrebbe lasciare intendere erroneamente che il CSM svolga attività istituzionali sulla base di un programma e per il perseguimento di fini discrezionalmente individuati<sup>13</sup>.

Appare dunque più corretto definire il CSM come un organo che ha un ruolo costituzionale, in quanto si tratta di un organo che è chiamato a svolgere compiti strumentali all'attuazione della

Costituzione<sup>14</sup>, essendo preposto alla garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura e, dunque, chiamato ad assicurare le prerogative della magistratura e, in tal modo, a dare attuazione al principio costituzionale di imparzialità della giurisdizione<sup>15</sup>.

Siffatto ruolo costituzionale del CSM può essere ricostruito partendo dall'analisi del testo della nostra Carta costituzionale, indagando in primo luogo le attribuzioni che la Costituzione riconosce al Consiglio al titolo IV, nonché avendo riguardo all'assetto dei rapporti che l'Assemblea costituente ha immaginato tra lo stesso Consiglio, il Parlamento, il Capo dello Stato ed il Ministro della giustizia<sup>16</sup>.

Ciò significa che per comprendere il ruolo del CSM nei confronti della magistratura è opportuno riflettere preliminarmente sui rapporti che lo stesso Consiglio ha con il Parlamento, il Governo, il Capo dello Stato ed il Ministro della Giustizia.

A tal fine appare fondamentale muovere l'indagine da alcune pronunce della Corte costituzionale che hanno avuto il merito di ricostruire la natura del Consiglio, chiarirne i rapporti con gli altri poteri ed anche renderne compatibile la sua esistenza con la Costituzione.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, infatti, come noto, il CSM era già previsto in epoca pre-repubblicana, essendo istituito nel Regno d'Italia durante la monarchia con la cd. Legge Orlando (l. n. 511 del 1907). Esso aveva inizialmente un ruolo meramente consultivo, in quanto era composto da membri di diritto ed elettivi, nominati con decreto reale, su proposta del Guardasigilli, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri<sup>17</sup>.

<sup>9</sup> In particolare, v. sentt. 168 del 1963, 44 del 1968, 180 del 1971, 142 del 1973, 148 del 1983, 4 del 1986, 419 del 1995, 497 del 2000; 380 del 2003; 270 del 2002; 284 del 2005, tutte consultabili in [www.giurecost.org](http://www.giurecost.org).

<sup>10</sup> M. BESSONE, *Giurisdizione e politica. Il caso del Csm*, in Dem. dir., 6/1985, p. 155.

<sup>11</sup> A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in Quad. cost., 1989, p. 477.

<sup>12</sup> L'espressione è di C. SALAZAR, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri poteri dello stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in [www.formulacostituzionale.it](http://www.formulacostituzionale.it), 2007, p.2.

<sup>13</sup> La Corte costituzionale, con sentenza n. 142/1973, precisa che «il cosiddetto autogoverno» è espressione «da accogliersi piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica».

Sulla preferibilità del termine "governo autonomo" dell'ordine giudiziario, anziché "autogoverno", per indicare il nesso fra l'autonomia del Csm e la garanzia dell'autonomia dell'ordine giudiziario v. V. ONIDA, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 21 ss.

<sup>14</sup> A. PIZZORUSSO, *L'ordinamento giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 1974, pp. 279 ss.

<sup>15</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 497/2000.

<sup>16</sup> L. GENINATTI SATÈ, *Il ruolo costituzionale del Csm e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, Giappichelli, Torino, 2012., pp. 57 ss.

<sup>17</sup> Il sistema elettivo fu abrogato dalla legge cd Finocchiaro Aprile (l. n. 1311 del 1912), in forza della quale tutti i componenti del Consiglio venivano nominati con decreto reale su proposta del Guardasigilli. La presenza di componenti elettivi fu poi

Dall'entrata in vigore della Costituzione, per oltre mezzo secolo gli organi di indirizzo politico non hanno intrapreso nessuna iniziativa legislativa relativa ad una riforma organica dell'ordinamento giudiziario,<sup>18</sup> così di fatto eludendo il compito affidatogli dalla VII disp. Trans. Cost., la quale garantiva la sopravvivenza delle norme sull'ordinamento giudiziario allora vigenti (r.d. n. 12 del 1941) in attesa di una riforma organica che tenesse conto dei nuovi valori sanciti nella Costituzione<sup>19</sup>.

Ebbene, in mancanza di un intervento legislativo, la Corte costituzionale ha svolto un ruolo di "supplenza", interpretando le disposizioni normative in senso conforme ai valori sanciti nel Titolo IV e realizzando una forma di evoluzione dell'ordinamento giudiziario<sup>20</sup>.

Tra i primi interventi legislativi, molto criticata è stata la l. n. 195 del 1958<sup>21</sup>, non avendo colmato le originarie lacune e non riuscendo ancora a dare attuazione al principio della separazione dei poteri.

A titolo meramente esemplificativo, l'art. 11, comma 1, di tale disposizione normativa, continuava a guardare al Consiglio come organo consultivo-esecutivo del Ministro, piuttosto che quale organo dotato di una propria sfera esclusiva, in quanto subordinava alla richiesta del Ministro le decisioni sulle assunzioni, sulle assegnazioni di sedi e di funzioni, sui trasferimenti, sulle promozioni e su ogni altro provvedimento relativo allo stato dei magistrati.

Sul punto, è stato necessario l'intervento della Corte costituzionale per rilevare la violazione, ad opera della citata disposizione legislativa, degli artt. 104 e 105 Cost., così annullando l'art. 11, comma 1.

---

ripristinata con il cd decreto Rondinò nel 1921, per poi essere nuovamente soppressa dalla cd riforma Oviglio del 1923 e, ancora una volta, ripristinata con la cd legge sulle guarentigie della magistratura (l. n. 511 del 1946).

<sup>18</sup> Per aversi un concreto tentativo di riforma dell'ordinamento giudiziario si dovrà attendere la legge n. 150 del 2005 e la legge n. 11 del 2007, rispettivamente "riforma Castelli" e "riforma Mastella", in omaggio ai Ministri della Giustizia che ne sono stati promotori.

<sup>19</sup> A. PIZZORUSSO, *Considerazioni generali*, in AA.VV., *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Foro.it*, 2006, V, p. 3.

<sup>20</sup> V. Corte cost., sent. n. 148 del 1983, secondo cui: "il CSM, malgrado il suo rilievo costituzionale, ha tardato a ricevere una collocazione ed una sistemazione ben precisa. Dettagliatissima

Questa ed altre interpretazioni adeguatrici della Corte costituzionale<sup>22</sup> hanno consentito di ricostruire correttamente la natura del CSM, nonché i rapporti tra il Consiglio e gli altri poteri.

In tale prospettiva, è stato prima superato l'originario dilemma sulla natura di "organo costituzionale" ovvero "a rilevanza costituzionale"<sup>23</sup>, poi la ricostruzione del potere giudiziario come struttura bicefala, al cui interno si distingueva il Consiglio, con funzione di vertice organizzativo della magistratura, e la Corte di Cassazione, con funzione di vertice funzionale<sup>24</sup>. Si è infatti affermata la concezione della struttura diffusa del potere giudiziario, in cui il potere giudiziario appartiene a ciascun giudice ed il CSM viene inquadrato come potere a sé, intendendolo come organo di garanzia dotato di attribuzioni preordinate all'attuazione del sistema delineato nel Titolo IV, garantendo la tutela dell'autonomia e indipendenza della magistratura, e non solo nei confronti dei poteri esterni all'ordine giudiziario.

Alla luce di tali principi si giustificano le norme costituzionali che disciplinano i raccordi tra il Consiglio e gli altri poteri, prevedendo che oltre alla componente togata, che costituisce i 2/3 dei componenti del CSM e che viene scelta da magistrati e tra magistrati, il Parlamento elegge 1/3 dei componenti laici del Consiglio (art. 104, co. 4), e che il capo dello Stato ne assume la presidenza (art. 104, co. 2).

La formula costituzionale prevista per la sua composizione è volta da un lato a garantire l'autonomia e l'indipendenza del CSM stesso, perché la maggior parte dei membri sono eletti da e tra i magistrati, dall'altro è volta ad evitare una potenziale chiusura corporativa dell'organo ed il

*per certi aspetti, la disciplina costituzionale è invece rimasta in vario senso incompiuta, anche per ciò che riguardava la soluzione di fondamentali problemi*".

<sup>21</sup> Alla l. n. 195 del 1958 è stato riconosciuto il merito di "non essere piaciuta proprio a nessuno". V. G. FERRARI, *Consiglio superiore, autonomia dell'ordine giudiziario e magistrati*, in *Dem. dir.*, 1969, p. 409.

<sup>22</sup> V. sentt. 168 del 1963, 44 del 1968, 180 del 1971, 142 del 1973, 148 del 1983, 4 del 1986, 419 del 1995, 497 del 2000; 380 del 2003; 270 del 2002; 284 del 2005, cit, tutte consultabili in [www.giurecost.org](http://www.giurecost.org).

<sup>23</sup> G. VERDE, *L'amministrazione della giustizia tra Ministro e Consiglio superiore*, Cedam, Padova, 1990, p. 5 ss.

<sup>24</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 1284.

suolo isolamento dagli altri organi costituzionali della Repubblica, prevedendo che una percentuale dei suoi membri sia eletta dal Parlamento. Le esigenze di autonomia e indipendenza e di non isolamento sono infine garantite attraverso l'affidamento della presidenza dell'Organo al Presidente della Repubblica, Istituzione imparziale e neutrale per eccellenza ed espressione dell'unità nazionale.

Con specifico riferimento ai rapporti tra il Consiglio e il Governo, sin dall'Assemblea costituente è stata evidenziata la necessità di fissare nell'art. 105 Cost., “come quattro chiodi”<sup>25</sup>, i punti essenziali su cui è competente il Consiglio e su cui non deve esserci ingerenza del Ministro della Giustizia.

L'articolo succitato prevede che “*spettano al Consiglio superiore della magistratura...le assunzioni, le assegnazioni, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati*”.

Le competenze del Ministro della Giustizia risultano invece dagli artt. 107, co. 2 e 110 Cost., dai quali emerge che il ruolo del Governo tende ad essere sempre più limitato.

La distinzione tra le funzioni proprie del Consiglio e quelle del Governo può essere dunque riassunta nella differenza tra “amministrazione della giurisdizione” (giurisdizione in senso proprio), che la Costituzione affida al Consiglio, e “amministrazione per la giurisdizione”, che viene invece affidata al Ministro della Giustizia.

La Consulta ha chiarito che il rapporto tra i due organi deve essere ispirato al principio della leale cooperazione, non potendo restare due sfere contrapposte<sup>26</sup>. In tale prospettiva si comprende la previsione in capo al Guardasigilli dell'iniziativa del procedimento di responsabilità disciplinare.

Oltre che rispetto al potere politico e al potere esecutivo, il CSM rappresenta organo di contrappeso anche nei confronti dello stesso ordine giudiziario.

Si è osservato difatti che la Costituzione riconosce al CSM una natura complessa, in quanto gli vengono attribuite sia le decisioni sulla responsabilità disciplinare (funzione di natura essenzialmente giurisdizionale), sia le decisioni sul trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale o funzionale (funzione di natura amministrativa)<sup>27</sup>.

Invero, accanto alle tradizionali funzioni amministrative e giurisdizionali sancite dalla Costituzione, le fonti sub-costituzionali (tra le quali l'art. 10, comma 2, l. 195 del 1958) riconoscono al Consiglio anche funzioni “paranormative”<sup>28</sup>, come nel caso delle circolari poste alla base del sistema tabellare.

Proprio facendo esercizio del proprio potere paranormativo, il Consiglio ha emanato un vasto corpo di testi normativi ispirati ai principi costituzionali, recependo le elaborazioni giurisprudenziali, per far fronte alle mutevoli esigenze della pratica; in linea di massima si tratta di circolari e risoluzioni, adottati con la normale procedura di approvazione delle sue deliberazioni e pubblicati sul Notiziario del CSM.

Da quanto esposto si comprende che il legislatore costituente, con le norme introdotte a tutela dell'indipendenza della magistratura, non intendeva stabilire una “forma piena di autogoverno”<sup>29</sup>, dovendosi sempre tenere in considerazione che la magistratura non può considerarsi avulsa dall'unitarietà dell'ordinamento generale dello Stato sancita dall'art. 5; con la conseguenza che ai magistrati, in disparte le garanzie per l'indipendenza, sono comunque applicabili i principi fondamentali dell'ordinamento medesimo.

### 3. LA RIFORMA DEL SISTEMA ELETTORALE DEL CSM

L'obiettivo di riformare il Consiglio Superiore della magistratura è una costante della vita istituzionale e politica italiana e sottende le difficoltà

<sup>25</sup> L'espressione è di M. Ruini, durante la discussione in Assemblea nella seduta del 25 novembre 1947. *Atti. Ass. Cost.*, V, 4064.

<sup>26</sup> Corte cost. sent. 168 del 1963.

<sup>27</sup> G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 186.

<sup>28</sup> A. PIZZORUSSO, *Sub. art. 108*, in Commentario della Costituzione, fondato da G. Branca e proseguito da A. PIZZORUSSO, *La magistratura*, III, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992, p. 7.

<sup>29</sup> Corte cost. sent. n. 44 del 1968.

nel nostro Paese del rapporto tra politica e magistratura.

Sebbene l'organo di autogoverno della magistratura sia stato pensato nell'assetto costituzionale in modo tale da garantire l'indipendenza e l'autonomia dei giudici dagli altri poteri dello Stato, il CSM non può dirsi totalmente al riparo dalle ingerenze esterne, sia provenienti dalla politica dei partiti, che dall'associazionismo dei magistrati.

In questo senso si spiega l'intervento della legge n. 71/2022, con cui il legislatore si propone proprio di rafforzare l'autonomia e l'indipendenza del Csm e lo fa da un lato intervenendo sulla composizione e sulla struttura amministrativa dell'organo, dall'altro, e più incisivamente, intervenendo sul sistema elettorale della sua componente sia laica che togata.

Quanto all'intervento sugli aspetti attinenti all'organizzazione interna del CSM, è stato anzitutto previsto che le commissioni siano nominate «in conformità ai criteri di composizione previsti dal regolamento», con l'auspicio che esse siano composte in base a parametri oggettivi e predeterminati e non invece sulla base degli equilibri interni.

Agli artt. 22 e 23 della legge 71/2022, è stato poi previsto che i componenti effettivi della sezione disciplinare possono essere assegnati a una sola commissione, e che chi vi fa parte non può essere inserito nella prima, nella quarta e nella quinta commissione (rispettivamente chiamate ad occuparsi delle incompatibilità, delle valutazioni di professionalità del conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi) e che eventuali sostituzioni siano disposte in base ai criteri predeterminati. Con ciò cercando di rendere il lavoro della sezione disciplinare quanto più funzionale e imparziale possibile<sup>30</sup>.

Altri punti di intervento varati dalla riforma hanno riguardato la struttura amministrativa e, in particolare, la struttura di segreteria, ma non è chiaro in che termini tali innovazioni possano

effettivamente porre un freno alle logiche corporative del Csm.

Quanto alla nomina del vicesegretario generale la riforma, pur confermando che la figura, come quella del segretario generale, debba appartenere necessariamente all'ordine giudiziario, ha però previsto il meccanismo concorsuale come metodo di reclutamento, all'evidente scopo di ridurre le occasioni di scambio. Quanto alla composizione della Segreteria generale, invece, la riforma fa venir meno l'estrazione necessariamente interna all'ordine giudiziario di parte dell'organico, prevedendo che esso sia composto almeno per 1/3 da dirigenti amministrativi provenienti da amministrazioni pubbliche.

Si tratta però di una innovazione che, pur nata con i migliori propositi, è destinata a rimanere priva di utilità ed efficacia, in quanto tali incarichi hanno natura temporanea e sono dunque privi di attrattiva per chiunque sia al di fuori della magistratura. Con la conseguenza che questa parte dell'organico del CSM è destinata a non trovare copertura<sup>31</sup>.

Di ben altro rilievo è invece la revisione del sistema elettorale della componente togata del CSM.

La nuova normativa (che si rinvia nei nuovi artt. 22-27 l.195/1958) porta il numero dei componenti togati del CSM da 16 a 20 e da 8 a 10 quelli di nomina parlamentare.

L'ampliamento del numero dei componenti elettivi del CMS è una modifica da non trascurare, se si considera che tale scelta si pone in controtendenza rispetto alle più comuni spinte efficientiste, orientate a ridurre le dimensioni dei centri decisionali.

Il CSM non è, infatti, solamente un organo di autogoverno, ma è soprattutto un organo di garanzia e l'aumento dei suoi componenti concorrerà a fornire all'organo la capacità di esprimere valutazioni meditate e dunque finirà per favorire la sua rappresentatività<sup>32</sup>.

Ma il vero punto focale della riforma del CSM è il sistema con cui vengono selezionati i suoi

<sup>30</sup> F. BIONDI, *Ordinamento giudiziario: novità, attese e prospettive*, in *federalismi.it*, p. 7.

<sup>31</sup> M. PATRANELLO, *Assetto, struttura e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*, p. 35 e ss., in *Questione Giustizia* 2-3/2022.

<sup>32</sup> M. PATRANELLO, *Assetto, struttura e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*, *cit.*

membri. Prima di arrivare al modello prescelto, vi erano molteplici proposte<sup>33</sup>.

Forse quella che aveva ottenuto maggior favore, anche se poi non è stata la formula varata dalla riforma, era quella volta ad introdurre il sorteggio nel meccanismo di elezione dei componenti togati del CSM. Tali proposte, però, sono state accantonate per evitare dubbi di conformità rispetto all'art. 104 Cost., il quale non solo fa espresso riferimento alla elezione come meccanismo di selezione dell'organico del CSM, ma soprattutto delinea un organo di altissimo profilo a cui devono accedere solo componenti, togati e non, che godono di ampia legittimazione e fiducia<sup>34</sup>.

Per questo motivo, anche recependo i suggerimenti dell'Associazione Nazionale Magistrati<sup>35</sup> e di autorevoli studiosi, il Parlamento, su impulso del Governo e del Ministro della Giustizia, ha previsto un sistema elettorale misto in cui dei 20 componenti togati 15 sono scelti con formula maggioritaria binominale e 5 con meccanismo proporzionale.

Secondo quanto previsto dal novellato art. 23 della legge 195/1958, l'elezione dei membri togati avviene nell'ambito di collegi territoriali: un collegio unico nazionale binominale per l'elezione di due magistrati di legittimità, maggioritario, nel quale vengono eletti i due candidati più votati; due macro collegi territoriali binominali maggioritari per

l'elezione di 5 magistrati che esercitano funzioni di pubblico ministero (in ciascun collegio vengono eletti i due candidati più votati, a cui si aggiunge il miglior terzo sulla base della percentuale di voti ottenuti sul totale degli aventi diritto al voto); e quattro macro collegi territoriali binominali maggioritari per l'elezione di 8 magistrati con funzioni giudicanti di merito, in ciascuno dei quali vengono eletti i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di consensi. A questi collegi se ne aggiunge un ulteriore, che copre l'intero territorio nazionale - definibile "virtuale" - per l'elezione con metodo proporzionale di altri cinque magistrati che esercitano funzioni di merito.

Per tutti i collegi si viene eletti a prescindere dal genere di appartenenza. Dunque non ci sono le c.d. quote di risultato<sup>36</sup>.

I collegi territoriali vengono definiti ogni quattro anni aggregando in continuità territoriale distretti della corte d'appello ed eventualmente singoli circondari del tribunale, in modo che ogni collegio abbia un corpo elettorale tendenzialmente equivalente a quello degli altri collegi.

La soluzione prescelta ha un duplice merito.

Da un lato, il fatto che i collegi vengano accorpati per continuità territoriale evita la configurabilità di piccoli collegi e dunque l'insorgere

<sup>33</sup> Per una disamina delle varie proposte che hanno preceduto quella poi approvata con la legge 71/2022 si veda F.BIONDI, *Ordinamento giudiziario: novità, attese e prospettive*, cit., pp. 7 - 8 in nota. In particolare, prima della riforma Cartabia si era infatti pensato di introdurre un sorteggio prima o dopo l'elezione. In una delle sue più audaci versioni (il riferimento è alla proposta di legge A.C. n. 1919 depositata alla Camera il 18.06.2019 dai deputati Colletti, Deiana e Scanu) la proposta che prevedeva il sorteggio prima dell'elezione avrebbe dovuto riguardare sia i componenti togati del CSM che quelli laici, ed era stata pensata in modo tale che il sorteggio sarebbe dovuto avvenire tra magistrati spontaneamente candidati. Tra di essi sarebbero stati selezionati cinque magistrati tra i candidati con funzioni di legittimità, venticinque tra quelli con funzioni requirenti e cinquanta tra quelli che esercitano funzioni di merito. I magistrati avrebbero poi dovuto eleggere i propri rappresentanti tra questi 80 candidati. A loro volta i parlamentari avrebbero dovuto sorteggiare quaranta candidati, per poi eleggere tra di essi la restante parte dell'organico del CSM.

Secondo la variante della proposta che prevedeva il sorteggio dopo le elezioni, i magistrati avrebbero dovuto votare in venti collegi ed esprimere una sola preferenza; i cinque magistrati con più voti per ciascun collegio avrebbero passato il turno,

accedendo alla seconda fase del sorteggio. Tale sorteggio avrebbe poi dovuto subire un meccanismo di correzione, per rispecchiare le varie componenti del Consiglio.

<sup>34</sup> In proposito la dottrina ha fin dalle prime proposte di sorteggio dei membri del CSM rilevato come una tale proposta avrebbe richiesto una revisione dell'art. 104 della Costituzione. Si vedano, sul punto, G.SCARSELLI, *La riforma del CSM* in G. FERRI - A. TEDOLDI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, ESI, Napoli, 2016, p.200; L. Violante, *Un'idea di sorteggio per il CSM: è in gioco la libertà*, ne *Il Foglio*, 31 maggio 2019; M.LUCIANI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM*, in *Questione Giustizia*, 23 luglio 2020, p. 5 ss.; S. MAZZAMUTO, *Per una riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura e della Sezione disciplinare*, in *Giustizia Insieme*, 1 -2, 2011, p. 107 e ss.

<sup>35</sup> Che aveva indetto un referendum consultivo tra i suoi membri, i quali si erano espressi per l'81% a favore dei sistemi elettorali con effetti proporzionali.

<sup>36</sup> Su tali quote v. B. PEZZINI, *Del CSM come sguardo e come volto delle questioni di genere nella magistratura*, in F. Grandi (a cura di) *il Consiglio Superiore della Magistratura*, pp. 117 - 118.

di eccessivi localismi<sup>37</sup>. Dall'altro, la circostanza che l'accorpamento sia pensato in modo tale da raggiungere la maggiore equivalenza possibile del corpo elettorale, è volta a garantire la pari rappresentatività dei componenti da eleggere, e può spingersi fino a consentire di escludere un circondario o un ufficio dal collegio.

Nel collegio nazionale e in ognuno dei macro-collegi territoriali devono esserci almeno 6 candidati e ogni genere deve essere rappresentato in misura non inferiore alla metà dei candidati effettivi.

Se nei collegi non si raggiunge questa soglia, le candidature volontarie vengono integrate a seguito di sorteggio, che viene effettuato tra i magistrati del singolo collegio estratti da elenchi separati per genere. Segnatamente, vengono estratti a sorte un numero di magistrati pari al triplo di quelli necessari per raggiungere il numero minimo di sei candidati o per assicurare il rapporto tra i generi. I magistrati estratti a sorte sono poi inseriti in un elenco numerato progressivamente, differenziato per genere, formato secondo l'ordine di estrazione per integrare il numero delle candidature.

In presenza di gravi motivi, ciascuno dei magistrati estratti può comunicare la propria indisponibilità alla candidatura, sicchè, se il numero delle indisponibilità complessivamente dichiarate prime o dopo il sorteggio non consenta di raggiungere il numero minimo di candidature o di rispettare il rapporto percentuale tra i generi, si procede senza ulteriore integrazione.

Al riguardo è interessante notare come, nonostante le riserve avanzate sul metodo del sorteggio che hanno indotto il legislatore a scartare le proposte di legge basate su questa modalità di selezione dei componenti del CSM, l'attuale sistema elettorale ne prevede comunque il ricorso in questa ipotesi residuale.

Ciascun magistrato può candidarsi esclusivamente nel collegio nel cui territorio è compreso l'ufficio presso il quale esercita le sue funzioni. Se si tratta di giudici di legittimità, questi possono presentare la propria candidatura nel collegio unico nazionale.

A differenza di quanto accadeva in precedenza<sup>38</sup> la legge 71/2022, animata da uno spirito anticorrentizio dei membri del CSM, non prevede più che le candidature dei magistrati siano promosse da presentatori, ma si pone l'obiettivo di una competizione con un'ampia platea di candidati individuali. Alla presentazione della candidatura individuale si pone però un importante correttivo<sup>39</sup>: nei soli quattro collegi per giudici di merito è previsto che il singolo candidato, con dichiarazione formale da presentare almeno 30 giorni prima delle elezioni, possa collegarsi con uno o più candidati dello stesso o di altri collegi, sempre per giudici di merito. Ogni candidato non può appartenere a più di un gruppo di candidati collegati e il collegamento non opera se non è garantita la rappresentanza di genere e non è reciproco tra tutti i candidati del gruppo.

Questa previsione rende di fatto possibile per i giudici di merito la creazione di vere e proprie liste elettorali, non necessariamente riferibili alle correnti dei magistrati, dal momento che possono formarsi tra candidati individuali. Ed è funzionale alla ripartizione con metodo proporzionale dei cinque seggi del collegio virtuale nazionale per i giudici di merito.

Come sopra accennato, nell'ambito dei collegi territoriali e del collegio unico nazionale, i componenti del CSM sono eletti con maggioranza relativa: in ciascun collegio sono quindi eletti i due candidati che hanno ricevuto più voti<sup>40</sup>.

Per ripartire invece i cinque seggi da assegnare con metodo proporzionale, si deve innanzitutto

<sup>37</sup> S. TROILO, *Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale del consiglio superiore della magistratura, anche alla luce della sua applicazione iniziale*, in AIC, Rivista n. 2/2023, p. 199 ss.

<sup>38</sup> La legge 44/2002 prevedeva che a seconda del tipo di collegio (per magistrati di legittimità, requirenti o giudicanti) erano richiesti da 25 a 50 presentatori. La legge è stata oggetto sul punto di referendum abrogativo il 12.06.2022, ma il referendum non ha avuto esito.

<sup>39</sup> Il correttivo è un punto della riforma da ritenersi apprezzabile soprattutto dal punto di vista della potenziale migliore qualità

del confronto elettorale e del pluralismo nel CSM. In proposito, V. SAVIO, *Da un Porcellum al Marta-rellum: una prima lettura della nuova legge elettorale per il Csm di cui alla l.17.06.2022, n.71*, in *Questione Giustizia* 2-3/2022, p. 44 e ss..

<sup>40</sup> In ogni caso in cui vi sia parità di voti, la legge 71/2022 prevede che prevalga il candidato del genere che risulta meno rappresentato a libello nazionale in relazione a tutti i componenti eletti dai magistrati.



calcolare il totale dei voti conseguiti nei diversi collegi territoriali da ciascun gruppo di candidati collegati e da ogni candidato non collegato. Dal totale dei voti conseguiti da ciascun gruppo vanno detratti i voti ottenuti dai candidati del gruppo stesso che sono risultati eletti nei rispettivi collegi, in modo tale da limitare la sovra-rappresentanza delle compagini che hanno già ottenuto seggi con il meccanismo maggioritario e di agevolare invece i candidati non collegati e i gruppi senza o con meno eletti.

Così ottenute le cifre elettorali utilizzabili, si divide per cinque (vale a dire per il numero dei seggi da assegnare) la cifra dei voti validi complessivamente espressi per tutti i candidati nei collegi per giudici di merito. Il risultato è il quoziente base.

Dopodiché si attribuiscono prima i seggi conseguiti con quozienti pieni da ciascun gruppo di candidati collegati o da ciascun singolo candidato non collegato, e poi i seggi in cui non vi sono candidati che hanno ottenuto quozienti pieni, nel qual caso i seggi verranno attribuiti a seconda dei maggiori resti e in caso di parità di resti, a seconda del maggior numero di voti ottenuto, o da ultimo per sorteggio.

Una volta che i seggi sono stati assegnati, la riforma prevede che siano eletti nell'ambito del medesimo gruppo di candidati collegati coloro che hanno ottenuto la percentuale più alta nel proprio collegio, calcolata sul totale degli aventi diritto al voto nel collegio e non invece sul totale dei voti validamente espressi, al fine di neutralizzare eventuali differenze tra i collegi nell'astensionismo, nelle schede bianche e nelle schede nulle.

Tale meccanismo garantisce un diritto di tribuna ai gruppi di minoranza e può consentire l'elezione anche di un candidato che non si è collegato ad altri e che non ha ottenuto un numero elevatissimo di voti, così operando come deroga e correttivo verso un sistema che per i tre quarti dei

consiglieri da eleggere è strutturalmente maggioritario<sup>41</sup>.

La legge 71/2022 non interviene solo sul sistema elettorale della componente togata del CSM, ma riformula anche le regole per l'elezione dei membri laici, ed in particolare è stato riformulato l'art. 22 della l. 195/1958 che ora prevede che i laici siano scelti secondo procedure trasparenti di candidatura, da svolgere nel rispetto della parità di genere di cui agli art. 3 e 51 della Costituzione.

La particolare formulazione della norma che impone il rispetto della parità di genere, e non solo del rispetto delle pari opportunità, come avviene per l'elezione dei togati nel collegio virtuale, viene da alcuni vista come un fattore che evoca una vera e propria quota di risultato e non soltanto una *chance*, e consente un'interpretazione volta a richiedere un identico numero di uomini e donne tra i membri laici eletti<sup>42</sup>.

Si tratta però di una lettura eccessiva della norma, che finirebbe per differenziare la disciplina dell'elezione della componente laica del CSM da quella della componente togata e soprattutto comprometterebbe la libertà di scelta dei parlamentari.

In ogni caso, la disposizione richiede l'introduzione di nuove norme nei regolamenti parlamentari, volte a disciplinare la presentazione delle candidature presso le Camere della componente laica del CSM, in modo da renderla trasparente.

Per ora, alla prescrizione contenuta nella novella ha dato attuazione con apposita delibera il Presidente della Camera<sup>43</sup>, d'intesa con il Presidente del Senato, stabilendo che le candidature possono essere presentate autonomamente, oppure per conto dell'interessato, da parte di un numero minimo di dieci parlamentari appartenenti ad almeno due diversi gruppi parlamentari.

La delibera ha poi previsto che almeno il 40% dei candidati deve appartenere al sesso meno rappresentato e, qualora la soglia non venga

<sup>41</sup> V. SAVIO, *Da un Porcellum al Marta-rellum: una prima lettura della nuova legge elettorale per il Csm di cui alla l.17.06.2022, n.71, cit., p.52*; S. TROILO, *Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale del consiglio superiore della magistratura, anche alla luce della sua applicazione iniziale, cit., p.203*.

<sup>42</sup> V. SAVIO, *Da un Porcellum al Marta-rellum: una prima lettura della nuova legge elettorale per il Csm di cui alla l.17.06.2022, n.71, cit., p.48*.

<sup>43</sup> Della delibera è stato dato avviso in <https://comunicazione.camera.it/archivio-prima-pagina/19-27125>.

raggiunta, dispone la riapertura del termine per la presentazione delle candidature da parte dei soli soggetti che appartengono al genere meno rappresentato. Con ciò intendendo assicurare il rispetto imposto dalla novella della parità di genere.

Laddove però nessun altro presenti la propria candidatura, non sono stati previsti ulteriori rimedi contro un'eventuale sproporzione finale fra i due sessi<sup>44</sup>.

#### 4. *CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE*

Alla luce delle considerazioni di cui sopra risulta necessarie delle, seppur brevi, considerazioni conclusive.

Come si è avuto modo di evidenziare la nuova formula elettorale valorizza la rappresentatività di genere, con diversa applicazione a seconda che si tratti delle elezioni della componente togata del CSM ovvero di quelle della componente laica.

Riguardo alla componente togata si è detto che in ciascuno dei tre collegi territoriali “ogni genere” deve essere rappresentato in misura non inferiore alla metà dei candidati effettivi, con la previsione che se le candidature spontanee non raggiungono questa soglia, si ricorrerà al sorteggio per avere il rapporto di parità tra generi.

Questo serve per garantire solo la parità di *chance* tra i candidati uomini e donne di essere eletti, non anche la loro effettiva elezione.

Questa prima regola si presta però ad un significativo rilievo critico. Nonostante l'importanza data alla necessità di rappresentare entrambi i generi nei collegi territoriali, la regola non è in grado di produrre un risultato assoluto neppure a livello delle sole candidature. Le eventuali indisponibilità dei sorteggiati potrebbero infatti obbligare a procedere anche senza raggiungere la parità di genere<sup>45</sup>.

Ma soprattutto non è possibile coartare la libertà di scelta degli elettori fino al punto di imporre la

nomina di candidati di uno specifico genere, per rispettare la parità dei sessi.

Sicché, una regola di questo tipo, introdotta al fine di risolvere il problema della sottorappresentanza delle donne magistrato, rischia, come già accaduto, di vanificarsi di fronte alla prova concreta dei fatti.

Questa seconda criticità è il punto dolente anche della regola del rispetto della parità di genere nelle elezioni della componente laica del CSM.

In questo caso si è detto che si tratta di una vera e propria quota di risultato e non semplicemente di una quota di *chance*. Ciononostante, la libertà di scelta dei parlamentari non potrà essere compressa fino al punto da ottenere sempre e comunque la parità effettiva dei generi<sup>46</sup>.

La legge di riforma del sistema elettorale del CSM espone poi il fianco ad ulteriori rilievi critici. Primo tra tutti la contraddizione innescata dalla tutela del pluralismo in Consiglio, mediante il meccanismo della riserva proporzionale.

Attraverso questo meccanismo, nella logica anticorrentizia perseguita dalla riforma, si è inteso evitare che la componente togata del CSM fosse espressione di un solo orientamento, perseguendo al contrario il valore del pluralismo e della presenza in Consiglio anche delle formazioni rimaste minoritarie.

Senonché, tale sistema di riserva proporzionale si innesta comunque in un sistema di tipo maggioritario, dal momento che i  $\frac{3}{4}$  dei consiglieri da eleggere vengono scelti con formula per l'appunto maggioritaria. Questo rende possibile almeno sulla carta la formazione in Consiglio di due grandi blocchi di rappresentanza, i quali potrebbero facilmente fare stabile maggioranza in Consiglio con il gruppo dei componenti laici, di affine orientamento culturale e politico. Con la conseguenza che il ruolo dei consiglieri espressione

<sup>44</sup> La prima applicazione delle nuove modalità di presentazione delle candidature alle Camere si è avuta nel gennaio 2023, con riunione delle Camere in seduta comune fissata per il 17.01.2023 e poi rimandata al 19.1.2023, per consentire la presentazione di ulteriori nominativi di genere femminile. All'esito della votazione, sono stati eletti 6 uomini e 4 donne. Dunque, pur non essendovi una piena parità di genere nelle candidature, è comunque stata rispettata l'indicazione del presidente della Camera di presenza di ogni genere per non meno del 40% dei componenti.

<sup>45</sup> Nella prima applicazione della legge, dopo il sorteggio e ricevute le indisponibilità, i candidati ammessi ufficialmente nei quattro collegi per giudici di merito sono stati 7 uomini e 10 donne, 8 uomini e 7 donne, 9 uomini e 7 donne, 6 uomini e 6 donne; nei collegi per magistrati requirenti, sono stati ammessi 6 uomini e 4 donne in uno e 5 uomini e 3 donne nell'altro; nel collegio di legittimità sono stati ammessi 6 uomini e 3 donne.

<sup>46</sup> Tali profili critici sono stati esaminati da V.SAVIO, *Da un Porcellum al Marta-rellum: una prima lettura della nuova legge elettorale per il Csm di cui alla l.17.06.2022, n.71, cit.*, p. 49.

delle componenti rimaste minoritarie verrebbe drasticamente ridotto.

Il sistema elettorale ideato dalla legge 71/2022 è inoltre foriero di possibili disfunzioni nella gestione del processo elettorale, per il fatto che non è previsto per il collegio virtuale in cui l'elezione avviene con recupero proporzionale, un numero massimo di collegamenti possibili.

In ipotesi, potrebbero infatti candidarsi nel collegio virtuale una platea vastissima di magistrati che potrebbero collegarsi ad uno o più candidati dello stesso o di altri seggi.

Questo può comportare in primo luogo disfunzioni di tipo tecnico, per le difficoltà che possono derivare da un confronto elettorale instauratosi tra un numero eccessivo di candidati. In secondo luogo disfunzioni politiche, perché è implicito nell'elevato numero di candidati il fatto che gli stessi non riescano a confrontarsi tra loro davanti agli elettori sui temi consiliari, con la conseguenza che si rischia di dar luogo ad elezioni molto più basate su personalismi che non su un dibattito consapevole sulle diverse opzioni politico-culturali coinvolte dalle attribuzioni consiliari.

Sotto un ulteriore profilo la presenza di un numero elevato di candidati nei singoli collegi rischia di tradursi in una eccessiva frammentazione del voto, tra consiglieri eletti col il recupero proporzionale nel collegio virtuale con basso numero di voti e consiglieri eletti con il metodo maggioritario negli altri collegi con un numero elevatissimo di voti. Con potenziali rischi sulla loro diversa rappresentatività nel Consiglio.

In disparte queste dinamiche, quella che resta la principale criticità del sistema elettorale delineato dalla riforma è quella per cui le due principali correnti "politiche" della magistratura potrebbero arrivare ad aggiudicarsi anche 7/8 seggi pur non raggiungendo una percentuale di voti altissima, considerando che come si è detto nei collegi vengono eletti i due più votati. Questo consentirebbe alle principali correnti politiche di eleggere gran parte dei consiglieri, con ciò costituendo in proprio favore nel Consiglio una

componente iper-rappresentativa della propria forza effettiva.<sup>47</sup>

Se queste sono le criticità evidenziate rispetto all'elezione della componente togata, neppure le regole elaborate dalla riforma per l'elezione della componente laica del CSM da parte del Parlamento in seduta comune è al riparo da critiche.

Con riferimento alle candidature dei componenti laici, si è detto che esse possono essere presentate autonomamente da parte dell'interessato, ovvero per suo conto da un numero minimo di dieci parlamentari appartenenti ad almeno due diversi gruppi.

Questo meccanismo suscita qualche riserva. Non solo, infatti, la presentazione formale della candidatura da parte dei gruppi costituisce una contraddizione rispetto all'obiettivo di slegare il candidato laico dal partito di riferimento, ma soprattutto non sono ben chiare le logiche che sottendono l'alternativa tra autocandidatura e presentazione da parte dei gruppi, anche perché è piuttosto scontato che i partiti preferiscano sollecitare autocandidature in modo da non attirare l'attenzione sugli accordi che stanno tessendo<sup>48</sup>.

Nonostante le possibili criticità evidenziate, al nuovo sistema elettorale del CSM vanno comunque riconosciuti importanti meriti: primo tra tutti quello di garantire una composizione sufficientemente pluralistica del CSM, con esponenti togati di diversa provenienza, che poi è l'obiettivo principale della riforma, volta a recidere il nesso tra correnti della magistratura e componenti del CSM.

Accanto a questo merito, non va poi tralasciato che il sistema congegnato dalla riforma, abolendo l'obbligo di avere un certo numero di presentatori, non comprime la libertà di candidarsi al CSM, anzi. La riforma ha inoltre relegato il metodo del sorteggio a modalità residuale per integrare le candidature, solo nel garantire maggiore pluralismo ed equilibrio di genere rispetto ad esse.

Venendo ai risvolti pratici, nella prima tornata elettorale della componente togata del CSM svoltasi il 18 e il 19 settembre 2022, sono stati eletti due soli candidati indipendenti su 87. I restanti 18 appaiono

<sup>47</sup> V.SAVIO, *Da un Porcellum al Marta-rellum: una prima lettura della nuova legge elettorale per il Csm di cui alla l.17.06.2022, n.71, cit.*, p. 50 ss..

<sup>48</sup> F.BIONDI, *Ordinamento giudiziario: novità, attese e prospettive, cit.*, pp. 8-9.

invece esponenti di correnti associative ancora in essere.

L'esito, dunque, non è stato ottimale rispetto all'obiettivo che la riforma si era prefissata. Analogamente, anche rispetto all'equilibrio di genere non si può dire che il risultato sia stato ottimale, in quanto dei 20 togati complessivamente eletti solo 6 sono donne.

Sommando i voti dei candidati appartenenti alle diverse correnti, si conferma la tendenza alla polarizzazione della magistratura in due blocchi principali<sup>49</sup>, con presumibile limitazione del peso che assumeranno al CSM i due consiglieri indipendenti o comunque i consiglieri espressione dei gruppi minoritari.

Se però in futuro le correnti più forti dovessero affievolirsi, il sistema elettorale delineato dalla legge potrebbe portare ad un Consiglio più frammentato, in cui si formerebbero maggioranze variabili o casuali, a seguito dell'elezione di componenti togati al di fuori delle indicazioni e dei programmi collettivi delle associazioni giudiziarie.

Gli effetti che la nuova legge elettorale potrà dunque determinare in futuro dipenderanno, più che dalla legge in sé, dalle forze che le correnti della magistratura saranno in grado di esprimere e dal seguito che le loro indicazioni di voto potranno ricevere<sup>50</sup>.

Quanto ai membri laici, così come pensata, l'attuale riforma non sembra in grado di invertire la prassi seguita per la presentazione delle candidature, fondate come sempre accaduto sull'esperienza politica pregressa dei candidati o sul loro legame con i partiti, dal momento che la legge non prevede l'obbligo di presentazione di un *curriculum vitae* e nemmeno la previa audizione dei candidati da parte delle competenti commissioni parlamentari.

Ovviamente, nonostante le contraddizioni del sistema delle candidature dei membri laici, non ci si augura in un ritorno al passato: per garantire la trasparenza e la qualità dei componenti laici del CSM sembrerebbe sufficiente affinare le procedure selezione, prevedendo solo autocandidature o

candidature presentate da soggetti qualificati esterni al Parlamento, ed imponendo la pubblicazione dei curricula.

Se poi le novità introdotte dalla riforma, con i doveri futuri accorgimenti, basteranno davvero per rendere il CSM un organo di garanzia dei magistrati e non più un luogo di potere che rischia di pregiudicare l'indipendenza interna dei magistrati, è una risposta che dipenderà dall'attenzione di tutti i soggetti coinvolti nella tenuta costituzionale del CSM, e in special modo dalla partecipazione dei magistrati e dal vero confronto sui contenuti dell'azione consiliare.

<sup>49</sup> Magistratura indipendente ha ottenuto circa il 40% dei consensi, seguita da Area e in posizione più distaccata da Unità per la Costituzione, un tempo guidata da Luca Palamara.

<sup>50</sup> S. TROILO, *Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale del consiglio superiore della magistratura, anche alla luce della*

*sua applicazione iniziale*, cit., pp. 206 - 207; V. SAVIO, *Da un Porcellum al Marta-rellum: una prima lettura della nuova legge elettorale per il Csm di cui alla l.17.06.2022, n.71*, cit., p. 52.