

Verso una nuova legge elettorale del CSM: contrastare la lottizzazione preservando il pluralismo*

di Francesco Dal Canto**
(16 luglio 2019)

1. Le cronache degli ultimi giorni raccontano di incontri clandestini tra alcuni esponenti politici e alcuni magistrati, tra i quali dei componenti del CSM, finalizzati a concordare preventivamente una serie di nomine di competenza di tale organo.

Si tratta di specifici episodi di malcostume personale, idonei tuttavia a insinuare dei dubbi sul grado di autonomia reciproca tra magistratura e politica e sulla stessa credibilità e legittimazione dell'organo di autogoverno. Essi rilanciano anche il problema antico della c.d. politicizzazione del CSM, i cui lavori sarebbero condizionati, più che da criteri oggettivi e trasparenti, dalle spinte corporative derivanti dalla suddivisione dei suoi componenti togati in gruppi facenti riferimento alle diverse correnti interne alla magistratura.

Per tali ragioni numerosi commentatori sono tornati a riflettere sull'esigenza di dotare l'organo di autogoverno di una nuova disciplina elettorale.

2. L'idea del "potere salvifico" della legge elettorale non è certo nuova.

Dal 1958 ad oggi si sono avute quindici consiliature del CSM e ben sette discipline elettorali (cfr. leggi nn. 195/1958, 1198/1967, 695/1975, 1/1981, 655/1985, 74/1990 e 44/2002). Senza contare che la legge elettorale è stata oggetto nel 1986 e nel 2000 anche di due procedimenti referendari promossi senza successo dai radicali.

Nessun sistema elettorale, almeno a partire dagli anni Settanta, ha mai retto all'accusa di favorire la politicizzazione del Consiglio superiore (cfr. N. Zanon-F. Biondi, *Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019, 2).

Le correnti "entrano" infatti nel CSM con la legge n. 695/1975, con la quale non soltanto i componenti togati elettivi vengono portati da 14 a 20 (8 giudici di legittimità, 8 di tribunale e 4 di appello) ma si introduce per la prima volta il voto per liste concorrenti, con nome e simbolo del gruppo e con possibilità di esprimere preferenze all'interno della lista prescelta. Il sistema introdotto è proporzionale, con collegio unico nazionale e con clausola di sbarramento al 6%.

Il ragionamento che conduce all'approvazione di tale riforma, realizzata con il diffuso consenso della magistratura associata, della classe politica e della prevalente dottrina, è il seguente: poiché il CSM definisce i criteri generali sulla cui base è tenuto ad adottare i singoli provvedimenti riguardanti i magistrati, esso è in grado di incidere con un potere "immenso" sulla politica giudiziaria, ragione per la quale la sua composizione deve necessariamente essere "rappresentativa" delle diverse anime di cui la magistratura si compone (M. Ramat, *Consiglio superiore della magistratura: false alternative e alternativa reale*, in *Quale giustizia*, 1972, 377). Inoltre, tale assetto viene considerato il più adeguato allo scopo di consentire all'organo di autogoverno di farsi garante dell'indipendenza non soltanto esterna ma anche interna della magistratura (A. Pizzorusso, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del CSM*, ora in Id., *L'ordinamento giudiziario*, II, Napoli, 2019, 1069).

* Scritto sottoposto a *referee*.

In definitiva, in una fase storica nella quale viene raggiunta la piena consapevolezza del ruolo del giudice e della funzione giudiziaria nell'ordinamento, la componente togata del CSM diviene diretta espressione della vivacità culturale presente nel corpo giudiziario.

Quindici anni più tardi le prospettive sono parzialmente mutate. In un clima caratterizzato da forti tensioni tra politica e magistratura e preso atto, già allora, di alcune evidenti degenerazioni del "correntismo" (G. Volpe, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc.dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, 380), si giunge all'approvazione della legge n. 74/1990, approvata con la quasi esclusiva finalità di diminuire il peso delle correnti nel CSM. Vengono previsti più collegi nazionali, uno per l'elezione di due magistrati di cassazione e quattro (composti associando una pluralità di distretti di Corte d'Appello scelti mediante sorteggio) per l'elezione di diciotto magistrati di merito; il voto è espresso a favore delle liste e all'assegnazione dei seggi, realizzata con metodo proporzionale, partecipano soltanto i gruppi che hanno conseguito almeno il 9% dei suffragi sul piano nazionale. Se l'obiettivo è quello di riavvicinare i candidati agli elettori, riducendo il peso della mediazione dei gruppi organizzati, in realtà la non sufficiente ristrettezza dei collegi, unita ad alcuni infelici tecnicismi, sortirà l'effetto esattamente contrario, rendendo ancora più decisivi gli apparati (G. Ferri, *Magistratura e potere politico*, Padova, 2005, 36).

Si giunge quindi alla legge n. 44/2002, oggi in vigore, anch'essa figlia di una stagione caratterizzata da contrapposizioni tra politica e magistratura e da una malcelata volontà di depotenziare, con l'associazionismo giudiziario, il ruolo e il peso dell'organo di autogoverno della magistratura. I componenti togati vengono ridotti a sedici, eletti col sistema maggioritario in tre collegi unici nazionali: uno per eleggere due magistrati di Cassazione, uno per eleggere dieci magistrati giudicanti, uno per eleggere quattro magistrati requiranti. Il voto non è per lista ma sui singoli candidati, ogni elettore ne ha uno per ciascun collegio, risultano eletti coloro che hanno ottenuto più suffragi fino alla copertura dei posti. Anche in questo caso la finalità perseguita è quella di "ridurre sensibilmente" il peso delle correnti e la logica spartitoria che ne segue (S. Panizza, *Art. 104*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006, 2014).

Tale obiettivo non sarà raggiunto. A prescindere dalle critiche tradizionali rivolte ad un siffatto sistema, di tipo maggioritario, da alcuni ritenuto "la negazione del ruolo assegnato al CSM dalla Costituzione" (G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 180), ben presto viene in risalto soprattutto l'incongruenza tra abolizione del voto di lista e introduzione soltanto di tre collegi unici nazionali; la prassi, infatti, mostra fin da subito l'impossibilità per i candidati di fare a meno dell'appoggio di gruppi organizzati su tutto il territorio nazionale.

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

Ciò detto, è necessario fare un passo indietro e soffermarsi sull'obiettivo reale che si vuole realizzare con una riforma. Cosa s'intende quando si afferma di voler combattere la politicizzazione del CSM? Si vuole recidere ogni forma di collegamento tra attività dell'organo e associazionismo giudiziario o si vuole ridurre soltanto le degenerazioni che da essa sono storicamente conseguite?

Per rispondere a tali domande occorre tornare a riflettere sulla natura e sul ruolo dell'organo di autogoverno, la cui collocazione nell'ordinamento non è affatto scontata (A. Pizzorusso, *Problemi definitori e prospettive di riforma del CSM*, ora in *Id.*, *L'ordinamento giudiziario*, II, cit., 1063ss.).

Molto sinteticamente, il CSM è un organo di rilievo costituzionale dedito alla cura dell'interesse generale all'indipendenza esterna ed interna della magistratura, titolare di un complesso di funzioni composite, il cui nucleo principale, di natura amministrativa, risulta integrato da una serie di ulteriori competenze di natura giurisdizionale, consultiva e normativa.

Tale configurazione fa del CSM un organo dotato, in senso lato, di una valenza politico-rappresentativa, purché ovviamente si tenga conto della molteplicità di significati che il termine "politica" e il termine "rappresentanza" possono assumere.

Il CSM, come si è autorevolmente notato, stabilisce degli indirizzi cui uniformare l'attività amministrativa ad esso affidata, ha dunque una *policy*, cioè un complesso di criteri orientativi, pur non potendo ovviamente interferire con le *politics*, cioè con la politica partitica (A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, ora in Id., *L'ordinamento giudiziario*, I, Napoli, 2019, 116). Il CSM, in altre parole, è dotato di una "politicalità intrinseca" (P. Barile, *Il CSM e la Costituzione*, II, in *la Repubblica*, 9 aprile 1986), dal momento che assegnazioni e promozioni dei magistrati sono effettuate nell'ambito di un indirizzo di "politica" dell'amministrazione della magistratura (Ferri, *Magistratura e potere politico*, Padova, 2005, 247).

A ciò si aggiunga che tale organo si pone come "interlocutore" del potere politico sui problemi della giustizia: può fare proposte al ministro su ogni materia riguardante l'organizzazione e il funzionamento dei servizi ad essa relativi, fornisce pareri sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie (cfr. art. 10, legge n. 195/1958). Ancora, il CSM predispose la relazione annuale sullo stato della giustizia, trasmessa al Parlamento per il tramite del ministro (art. 22 del Regolamento interno).

La valenza "politica" del CSM risiede nella sua complessità. Come si è detto, tutti i poteri del CSM, "considerati nel loro insieme, non sono la sommatoria di competenze frazionate, generatrici di atti isolati, privi di criteri ordinatori, ma si inseriscono in una *policy* di settore, i cui confini sono tracciabili a partire dal dettato costituzionale e dalle leggi attuative" (G. Silvestri, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 4/2017, 24).

Lo stesso potere di scioglimento posto in capo al Presidente della Repubblica, esercitato "qualora ne sia impossibile il funzionamento" sentito il parere dei Presidenti delle Camere (art. 31, legge n. 195), riflette tale peculiare connotazione.

Il CSM non è dunque un organo meramente amministrativo, rivolto esclusivamente alla gestione burocratica delle carriere dei magistrati; esso è chiamato ad esprimere, seppur nel ristretto ambito dell'amministrazione della giustizia, delle opzioni *lato sensu* politiche. Per tale ragione molte delle decisioni che il CSM adotta non possono che essere il frutto di mediazioni tra impostazioni e visioni culturali chiamate a confrontarsi, presenti nella società (membri laici) e, con riguardo alla componente togata, presenti nella magistratura.

Se tutto questo è vero, la ragion d'essere delle correnti è - o meglio, dovrebbe essere - quella di essere espressione di tale pluralismo, specchio del dinamismo culturale interno alla magistratura. In questo specifico senso, per quanto il CSM non rappresenti in senso tecnico l'ordine giudiziario (cfr. Corte cost., sent. n. 142/1973), si può parlare di un'esigenza, posta in capo alla componente togata, di "rappresentazione" della molteplicità di posizioni e idee presenti all'interno del corpo giudiziario.

La circostanza, incontrovertibile, per la quale le correnti si sono dimostrate, soprattutto negli ultimi anni, non all'altezza di questo compito, in quanto completamente assorbite dal far prevalere non tanto le proprie opzioni culturali ma gli interessi particolari dei propri associati, secondo una logica esclusivamente corporativo-sindacale, è un fattore di cui

necessariamente si deve tenere conto ma che non incide sulla ragionevolezza della predetta conclusione.

In altre parole, una cosa è il pluralismo culturale, che è un valore da preservare, altro è la lottizzazione, che è una degenerazione da combattere.

4. Quanto si è venuti dicendo impone innanzi tutto di scartare, tra le diverse ipotesi di riforma prospettate in questi giorni, la non-soluzione del sorteggio dei componenti togati del CSM, peraltro già a suo tempo avanzata nel d.d.l. costituzionale n. 4275/2011.

A prescindere dalla circostanza che tale prospettiva, anche se preceduta o seguita da una fase elettorale, potrebbe essere percorribile soltanto con una revisione dell'art. 104 Cost., contro di essa depone soprattutto l'evidente incompatibilità con la natura del CSM così come appena tratteggiata: il sorteggio, infatti, presuppone un Consiglio del tutto svilito, ridotto a mero organismo burocratico, in netto contrasto con l'esigenza di valorizzazione del pluralismo interno di cui si è detto. Senza contare che tale modalità di selezione, più che garantire una riduzione del peso delle correnti all'interno dell'organo di autogoverno, è in grado di assicurare soltanto una sua casuale redistribuzione; né la stessa può offrire uno scudo insuperabile contro le pratiche lottizzatorie, le quali, anzi, potrebbero rinnovarsi secondo logiche diverse e meno trasparenti. Infine, com'è ovvio, il sorteggio non assicura l'individuazione delle persone più adeguate a ricoprire quel peculiare ruolo (cfr. V. Savio, *Come eleggere il CSM, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, in *Questione giustizia*, 2019, 1ss.).

A questo proposito, si scontra proprio contro tali obiezioni il disegno di legge elaborato, nel luglio di quest'anno, dal Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede, fondato, quanto alla scelta dei componenti togati (riportati, come in passato, al numero di venti), sulla combinazione di una votazione preliminare (articolata su venti collegi) seguita da un sorteggio, collegio per collegio, tra i primi cinque candidati di ogni collegio (cfr. N. Rossi, *La riforma del CSM proposta dal Ministro Bonafede. Nuove regole del CSM? Sì, ma senza violare ragionevolezza e Costituzione*, in *Questione giustizia*, 2019, 1ss.).

Ciò detto, pur nella consapevolezza che i congegni elettorali non sono da soli risolutivi, sembra opportuno rintracciare una soluzione che vada nel senso di ridurre gli effetti perversi del correntismo senza, allo stesso tempo, frustrare il pluralismo di cui le correnti sono espressione.

A tale proposito sembrano troppo radicali i recenti progetti di legge C. 226 e C. 227, presentati in questi giorni alla Camera dei deputati per iniziativa dei deputati Stefano Ceccanti e Marco Di Maio (in realtà riproductivi di proposte analoghe presentate nella XVI legislatura), tesi all'"introduzione" di un sistema di tipo maggioritario (nella relazione di accompagnamento si fa riferimento all'esigenza di sostituire il vecchio sistema "proporzionale", senza avvedersi che la legge elettorale del 2002 prevede già un sistema maggioritario, ancorché basato su collegi plurinomiali nazionali). Il nuovo impianto, in particolare, sarebbe caratterizzato dall'articolazione in sedici piccoli collegi uninominali (uno per i magistrati di legittimità, quattro per i pubblici ministeri, undici per i giudici di merito) e dalla circostanza che ogni elettore può votare soltanto per il collegio ad esso relativo.

Tale sistema, avvicinando i candidati agli elettori, renderebbe almeno in prima battuta plausibilmente meno essenziale l'intermediazione delle correnti; d'altra parte, il rischio in cui si potrebbe incorrere sarebbe duplice: da un lato favorire la creazione di una rappresentanza fortemente localistica, dove l'interesse generale potrebbe cedere il posto agli interessi particolari, con possibile esaltazione di rapporti clientelari tra elettori ed eletti; dall'altro, il rischio di estromettere le minoranze culturali dal Consiglio.

A mio giudizio sono da preferire sistemi più calibrati. Ne richiamo tre, senza alcuna pretesa di esaustività.

Può innanzi tutto segnalarsi il progetto elaborato dalla Commissione Scotti, che ha ultimato i suoi lavori nel 2016, laddove in esso si è tentato di coniugare il sistema maggioritario con quello proporzionale, prevedendo sia collegi territoriali che un collegio nazionale. Le votazioni sono articolate infatti in due turni, il primo maggioritario, su base territoriale, il secondo, proporzionale per liste concorrenti, su base nazionale.

Appare poi coerente con l'obiettivo indicato anche la proposta avanzata a suo tempo dalla Commissione Balboni, istituita nel 1995, opportunamente ripubblicata nel *Forum di Quaderni costituzionali*. La soluzione del "voto singolo trasferibile", infatti, ha il vantaggio di "mantenere un elevato grado di proporzionalità" impedendo al contempo di far prevalere la "logica di lista e degli schieramenti", valorizzando la personalità dei singoli magistrati (cfr. Relazione conclusiva del Presidente della Commissione Enzo Balboni, in *Quad.cost.*, 1997, 552). I collegi sono plurinomiali e l'elettore si esprime votando un singolo candidato di una lista e indicando, in ordine di preferenza, altri candidati, non necessariamente della stessa lista, ai quali il voto potrebbe essere trasferito qualora il primo candidato non possa essere eletto o non abbia bisogno del voto per essere eletto.

Nello stesso senso, ovvero con la finalità di coniugare esigenze di "conservazione del pluralismo ideale e culturale [...] e valorizzazione delle capacità e dell'indipendenza dei singoli magistrati", si muove anche la recente proposta di un sistema proporzionale "temperato" (G. Silvestri, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 27ss.). Essa, in particolare, prevede tanti collegi uninominali quanti sono i magistrati da eleggere (esclusi quelli di legittimità, da concentrare in un collegio apposito), con collegamento di ciascun candidato con candidati in altri collegi facenti parte dello stesso gruppo e con distribuzione dei seggi su scala nazionale con il sistema proporzionale. Una volta ripartiti su scala nazionale i seggi tra i diversi gruppi, risultano eletti i candidati che, nel rispettivo collegio, ottengono la percentuale di voti più alta. Tale sistema manterrebbe il ruolo delle correnti ma garantirebbe allo stesso tempo un rapporto diretto tra elettore e candidato nel collegio uninominale.

5. Non è questa la sede per approfondire ulteriormente i congegni elettorali, tutti sempre perfettibili e nessuno mai davvero decisivo. Ciò che pare da rimarcare, peraltro, è che sono in ogni caso da prediligere soluzioni che tengano conto della complessità del tema e dell'esigenza di contemperare istanze diverse, tutte di rilievo costituzionale.

E' peraltro evidente che, a prescindere dalla riforma che verrà, l'associazionismo giudiziario si deve seriamente interrogare sulle ragioni della sua esistenza, operando al fine di ricondurre le correnti alla loro funzione originaria, tuttora essenziale, ovvero la promozione del pluralismo ideologico nella magistratura e nel suo governo.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Pisa