

## **Appunti sul mancato scioglimento e sulla riforma elettorale del Consiglio superiore della magistratura dopo la crisi del 2019**

GIULIO SANTINI\*

---

### **Sommario**

1. Di indagini, autosospensioni, dimissioni (e altre spiacevoli cose). – 2. Il mancato scioglimento del Consiglio superiore: – 2.1 «Il Consiglio superiore [...] è sciolto con decreto del Presidente della Repubblica». – 2.2 «... qualora ne sia impossibile il funzionamento». – 3. Cambiare il Csm: dall’“autoriforma” alla manutenzione costituzionale. – 3.1 Un sistema elettorale in crisi. – 4. Per modo di (necessaria ma inutile) conclusione.

**Data della pubblicazione sul sito:** 29 gennaio 2020

### **Suggerimento di citazione**

G. SANTINI, *Appunti sul mancato scioglimento e sulla riforma elettorale del Consiglio superiore della magistratura dopo la crisi del 2019*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”, Pisa. Indirizzo mail: [giulio.santini@santannapisa.it](mailto:giulio.santini@santannapisa.it)

### 1. Di indagini, autosospensioni, dimissioni (e altre spiacevoli cose)

La XV Consiliatura del Consiglio superiore della magistratura ha preso avvio il 25 settembre 2018, al Palazzo del Quirinale, con l'insediamento degli eletti; la successiva elezione del Vicepresidente, nella seduta di due giorni dopo, presso la sede del Palazzo dei Marescialli d'Italia<sup>1</sup>, ha dato pieno avvio all'operatività dell'organo di autogoverno della magistratura<sup>2</sup>. Neppure un anno dopo, il Csm si è trovato rivoluzionato negli assetti e anche nella composizione, in ragione di una vicenda di carattere insieme penale e politico, dai contorni ancora non del tutto definiti, significativamente qualificate, in termini che, simili, ricorrono negli scritti di molti commentatori, quale foriere dei «giorni forse più difficili della pur mai “tranquilla” storia del Consiglio superiore della magistratura»<sup>3</sup>.

Queste, ben note per il grande rilievo che hanno assunto sugli organi di stampa, originano da un'inchiesta per corruzione che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia, competente per le indagini a carico dei magistrati romani, ha avviato, nei primi mesi del 2019, a carico del dott. Luca Palamara, Sostituto procuratore presso il Tribunale di Roma, rappresentante della corrente associativa Unità per la Costituzione, già Presidente dell'Associazione nazionale magistrati, in carica tra il 2008 e il 2012 e componente del Csm nella XIV Consiliatura. Sul telefono cellulare di Palamara è stato installato, ai sensi della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (cd. “Spazzacorrotti”), un captatore informatico che ha rilevato, tra l'altro, conversazioni intercorse tra il magistrato, parlamentari del Partito democratico

---

<sup>1</sup> È stata subito polemica in relazione alla scarsa trasparenza e ai possibili condizionamenti esterni in seno al Csm in quanto, in modo imprevisto, è stato eletto Vicepresidente l'ex deputato del Pd, avv. Davide Ermini, appoggiato dai consiglieri designati dal suo partito e dai togati di Unità per la Costituzione e magistratura indipendente, prevalendo sul candidato vicino al Movimento 5 stelle, prof. Alberto Maria Benedetti, votato dai membri laici vicini alle forze di maggioranza del Governo Conte I e dai magistrati delle correnti Area e Autonomia e indipendenza (Cfr. *Ansa*, 27 settembre 2018).

<sup>2</sup> L'espressione “organo di autogoverno della magistratura”, volta a indicare il Csm, risulta, in effetti, impropria o comunque problematica, per il suo carattere impreciso, vago e non tecnico (cfr. in questo senso, su tutte, l'autorevole lezione di A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del Csm*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1989, 471 ss.); conosce tuttavia larga diffusione come sinonimo convenzionale e il suo impiego, pur alla luce delle questioni che lascia aperte, è accolto anche in questo scritto.

<sup>3</sup> V. SAVIO, *Come eleggere il Csm, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, in *Questione giustizia online*, disponibile all'indirizzo: [questionegiustizia.it](http://questionegiustizia.it), 26 giugno 2019. Si tratta peraltro della voce di un magistrato.

(onn. Luca Lotti e Cosimo Maria Ferri)<sup>4</sup> e componenti del Consiglio superiore della magistratura (dott. Gianluigi Morlini, appartenente alla corrente di Unità per la Costituzione, Paolo Criscuoli, Corrado Cartoni e Antonio Lepre, di magistratura indipendente), dalle quali sarebbe emersa l'intenzione, peraltro apparentemente destituita di rilievo penale, di orientare la nomina del successore del procuratore capo di Roma, dott. Giuseppe Pignatone, verso un nome gradito ai due politici. Nell'ambito della stessa inchiesta il Sostituto procuratore di Roma dott. Stefano Fava e il componente del Csm dott. Luigi Spina (già a capo dell'Ufficio Gip del Tribunale di Potenza, esponente di Unicost)<sup>5</sup>, sono stati indagati per favoreggiamento e rivelazione di un segreto d'ufficio a vantaggio di Palamara.

Il 1 giugno ha presentato le dimissioni il consigliere Spina<sup>6</sup>, mentre il giorno 4 i consiglieri coinvolti nella conversazione con gli onn. Lotti e Ferri si sono autosospesi dalle funzioni (atto dalle conseguenze invero assai nebulose, peraltro compiuto con la riserva di decidere definitivamente e in tempi brevi sulla rispettiva

---

<sup>4</sup> L'utilizzabilità di queste intercettazioni ambientali indirette a carico dei parlamentari (per altro del tutto eventuale dato che non si danno ipotesi di reato a loro carico) è pacificamente da escludere senza la previa autorizzazione della Camera della quale sono membri, ai sensi dell'art. 6, c. 2 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (cfr., sinteticamente e con riferimento anche ai successivi interventi in sede di legittimità costituzionale, F. GIRELLI, *Le intercettazioni indirette delle comunicazioni dei parlamentari*, in *Archivio penale*, 2014, 830 ss.); peraltro, occorre dire, è stata discussa la legittimità della decisione di non disattivare il captatore, dal momento che la conversazione con i due deputati risultava, nel caso concreto, prevedibile: in tal senso, la sentenza n. 390 del 2007 della Corte costituzionale ricorda come «dall'ambito della garanzia prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost. non esulano [...] le intercettazioni "indirette", intese come captazioni delle conversazioni del membro del Parlamento effettuate ponendo sotto controllo le utenze dei suoi interlocutori abituali; ma, più propriamente, le intercettazioni "casuali" o "fortuite", rispetto alle quali – proprio per il carattere imprevisto dell'interlocuzione del parlamentare – l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi preventivamente del *placet* della Camera di appartenenza» (cons. diritto, 5.3), alle quali ultime è stato ritenuto, non solo in sede inquirente, ma pure in dottrina, che afferisse la fattispecie (cfr. S. CURRERI, *Intercettazioni parlamentari dirette, mirate, casuali: facciamo un po' di chiarezza*, in *La Costituzione.info*, disponibile all'indirizzo: *lacostituzione.info*, 21 giugno 2019).

<sup>5</sup> Le fonti cui si fa riferimento per il resoconto della vicenda, qui e in seguito, sono, come ovvio per il carattere recente dei fatti in oggetto, tutte giornalistiche; ciascuno tra i maggiori organi di stampa, del resto, ha progressivamente dato conto dei dettagli della vicenda assai meglio di come si possa e si voglia fare qui.

<sup>6</sup> Si deve rilevare come l'intero panorama delle fonti non rechi la disciplina dell'istituto delle dimissioni dei componenti del Csm, limitandosi a prevedere le norme per la sostituzione dei consiglieri magistrati (cfr. S. PANIZZA, *Le dimissioni nel diritto costituzionale*, Pisa Univ. Press, Pisa, 2018, 106 ss).

permanenza in carica)<sup>7</sup>. Il giorno 12, il Procuratore generale della Cassazione, dott. Riccardo Fuzio, ha avviato, contro di loro, l'azione disciplinare a norma dell'art. 14 del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, mentre ulteriori contestazioni sarebbero state avanzate, il giorno successivo, dal Guardasigilli: questo avrebbe infine

---

<sup>7</sup> Né il regolamento interno del Consiglio superiore, né tantomeno la legge istitutiva recano menzione alcuna della possibilità per un componente di congelare il proprio mandato e con esso l'esercizio delle relative funzioni. Tuttavia, c'è da rilevare che l'atto dell'"autosospensione", il quale non trova possibilità di essere inquadrato nelle categorie del diritto pubblico, al di là della mera constatazione del fatto che una o più attribuzioni legate a un determinato ufficio non vengano più esercitate dal titolare, risulta piuttosto frequente nei casi in cui chi si trovi in una situazione personale (potenzialmente) transeunte, di carattere politico o giudiziario, che metta in dubbio l'opportunità che egli continui a ricoprire detti incarichi, non ritenga di rassegnare le dimissioni, ossia di precludersi il ritorno in carica una volta risolto il caso. La categoria dell'autosospensione, che altrove sarebbe meritevole di approfondite riflessioni, può, in via approssimativa, essere ritenuta affine a quella dell'impedimento temporaneo: figura, sovente, tipizzata, e capace, questa, di dar luogo a supplenza, se prevista, escludendo peraltro la surrogazione. Sul piano dei precedenti, si può ricordare, alla fine degli anni Novanta, la minacciata autosospensione del Presidente della Repubblica Cossiga, con invito a procedere allo stesso modo rivolto al Capo del Governo Andreotti, in relazione alla rivelazione della struttura segreta "Gladio" (cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017<sup>2</sup>, 142); più di recente, con una veste semiufficiale ancorché di dubbia legittimità, il caso del Sindaco di Milano Giuseppe Sala, il quale, appreso di essere soggetto a indagine, avrebbe ritenuto di dover notificare alla Prefettura la decisione di autosospendersi, sostenendo di aver inteso così formalizzare un impedimento che avrebbe dato luogo, ai sensi dello statuto comunale, all'esercizio dei poteri vicari da parte del Vicesindaco (cfr. *Ansa*, 16 dicembre 2016); come curiosità, in una situazione almeno in parte riconducibili a situazioni di diritto privato, quanto accadde allorché Silvio Berlusconi, dopo la condanna penale riportata nell'agosto 2013, comunicò al Consiglio direttivo della Federazione nazionale dei cavalieri del lavoro il proprio intendimento di autosospendersi dal sodalizio, mentre il relativo Collegio dei probiviri ne stava vagliando la radiazione per sopravvenuto difetto dei requisiti di integrità (cfr. *Ansa*, 19 marzo 2014), con una dichiarazione che avrebbe interrotto l'*iter* di allontanamento, senza inficiare lo *status* cavalleresco, ciò che può essere determinato solo per effetto della legge penale o, nei casi di indegnità, con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi della l. 199 del 1952. Da ultimo, appare sotto certi aspetti analoga a quella di Berlusconi, proprio nell'ambito delle conseguenze dell'inchiesta sul magistrato Palamara, la decisione dell'on. Luca Lotti, già sperimentata in passato da altri parlamentari, di autosospendersi dal Gruppo parlamentare del Partito democratico, senza del resto aderire al Misto: se tale determinazione non dovrebbe avere conseguenze nell'ambito della procedura parlamentare, in cui si esplica il rilievo costituzionale dei gruppi, presumibilmente a essa consegue l'astensione dalle attività interne, e, con più incertezza, da quelle ove sia in gioco il carattere di associazione non riconosciuta del Gruppo.

determinato la presentazione delle dimissioni di Morlini (il 12), di Lepre (il 13) e di Cartonni (il 15). Solo il 17 luglio, Criscuoli avrebbe chiesto di essere collocato in aspettativa: avrebbe lasciato il seggio il 18 settembre, dopo essere tornato in attività per qualche giorno.

La surrogazione dei quattro consiglieri dimessi nel mese di giugno ha peraltro richiesto la convocazione di elezioni suppletive (svoltesi il 6 e 7 ottobre) per due rappresentanti della magistratura inquirente (in sostituzione dei dimissionari Lepre e Spina), in quanto non constavano candidati non eletti da proclamare in sostituzione. Successivamente, apparso il nome dello stesso Procuratore Fuzio nelle carte dell'inchiesta perugina, questi ha presentato, il 4 luglio, richiesta di collocamento anticipato a riposo. Da ultimo, la rinuncia a subentrare da parte del candidato che avrebbe surrogato Criscuoli, dott. Bruno Giangiaco (soggetto a contestazione disciplinare per ragioni diverse da quelle oggetto dello scandalo), ha reso necessario un ulteriore scrutinio suppletivo per la componente giudicante di merito, convocato per l'8 e il 9 dicembre.

Il carattere complesso, fluido e ancora non completamente risolto degli eventi imporrebbe, quanto all'approfondimento delle dinamiche oggetto di contestazione, di sviluppare un ragionamento viziato dalla provvisorietà e temperato dalla cautela; si ritiene che qui meriti piuttosto riflettere sulla vulnerabilità dimostrata da parte di un organo come il Consiglio superiore della magistratura di fronte al montare della pressione dell'opinione pubblica rispetto a pratiche che pure, in generale, sono state classificate come endemiche e profondamente radicate: autorevolissima dottrina, peraltro nella penna di un *ex* consigliere laico, ha sottolineato come «da sempre, con maggiore o minore intensità, le logiche di corrente hanno condizionato le importanti scelte che il Consiglio è chiamato ad assumere nei vari ambiti di sua competenza», anche se, nelle circostanze presenti, si profila «qualcosa di più e di peggio», ovvero la «pre-selezione dei magistrati, fuori delle sedi proprie, sulla base di vincoli oscuri e strettamente personalistici, con il rischio di ulteriori, maggiori e gravi pregiudizi per la loro indipendenza»<sup>8</sup>.

Primo garante del buon funzionamento del Csm e della coerenza del suo operato con il mandato costituzionale di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario è il suo Presidente, ovvero il Capo dello Stato<sup>9</sup>: il quale, nel

---

<sup>8</sup> N. ZANON, F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2019, 667.

<sup>9</sup> Per il ruolo del Presidente della Repubblica in seno alla magistratura si veda, tra tutte, la ricostruzione di L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, XXXV, 1986, 226 («il Capo dello Stato appariva ai costituenti come l'organo imparziale per eccellenza, cioè come il garante più sicuro dell'indipendenza in discussione»); anche, la ricognizione storica

caso in esame, ha scelto una linea d'azione molto prudente e refrattaria a precipitosi interventi, pur con l'esternazione di significativi e duri indirizzi di critica<sup>10</sup>, evitando, per il momento, di contestare che il Consiglio si sia posto nell'impossibilità di funzionare: ciò che, ai sensi nell'art. 31 della legge 24 marzo 1958, n. 195, istitutiva del Csm, ne potrebbe consentire lo scioglimento. La questione se potessero sussistere i presupposti e l'opportunità di un tale atto, sulla quale si proveranno a compiere alcune considerazioni, si interseca con quella relativa alle criticità di un sistema elettorale il quale, nonostante l'affermata contraria intenzione del legislatore che a suo tempo lo predispose (con legge 28 marzo 2002, n. 44), continua a valorizzare la segmentazione correntizia dei magistrati e favorisce il coagularsi di dinamiche spesso fatte oggetto di (largamente fondata) riprovazione: c'è da pensare che il rilancio dell'immagine del Csm non possa prescindere da una profonda riflessione sul tema, e che, pertanto, anch'esso sia qui meritevole di qualche attenzione.

## 2. Il mancato scioglimento del Consiglio superiore

L'articolo 31 della legge istitutiva del Csm reca, sotto la rubrica «Scioglimento del Consiglio superiore» la disposizione per cui «il Consiglio superiore, qualora ne sia impossibile il funzionamento, è sciolto con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il parere dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e del Comitato di presidenza. / Le nuove elezioni sono indette entro un mese dalla data dello scioglimento». Questa previsione è venuta in rilievo, senza peraltro mai trovare pratica applicazione, allorché le frizioni interne all'organo di autogoverno, ovvero relative al suo rapporto con gli altri pubblici poteri, siano state di intensità tale da rendere lecito l'auspicio di una *tabula rasa*. Per valutarne il senso della (per adesso mancata) attuazione relativamente alle

---

di A. MENICONI, *I Presidenti e la magistratura*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, II, Il Mulino, Bologna, 2009, 1129 ss.

<sup>10</sup> «Quel che è emerso, nel corso di un'inchiesta giudiziaria, ha disvelato un quadro sconcertante e inaccettabile. Quanto avvenuto ha prodotto conseguenze gravemente negative per il prestigio e per l'autorevolezza non soltanto di questo Consiglio ma anche per il prestigio e l'autorevolezza dell'intero Ordine Giudiziario, la cui credibilità e la cui capacità di riscuotere fiducia sono indispensabili al sistema costituzionale e alla vita della Repubblica. 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, si manifesta in totale contrapposizione con i doveri basilari dell'Ordine Giudiziario e con quel che i cittadini si attendono dalla magistratura»: sono parole del Presidente Mattarella, pronunziate nel corso della seduta plenaria del Csm del 21 giugno 2019, e desunte dal suo resoconto sommario, disponibile all'indirizzo: *csm.it*.

circostanze in oggetto, può essere utile procedere a una, pur breve, decostruzione dell'enunciato normativo, che presenta diverse interessanti questioni interpretative: in particolar modo relativamente alla qualificazione della natura dello scioglimento e delle circostanze che possano giustificarlo.

## 2.1 «Il Consiglio superiore [...] è sciolto con decreto del Presidente della Repubblica»

L'atto di scioglimento del Consiglio superiore chiama in causa il ruolo del Presidente della Repubblica all'interno di esso: ruolo, tuttavia, non completamente chiaro, in quanto, da una parte, il Capo dello Stato agisce come un (autorevolissimo) *primus inter pares* tra i componenti di un organo collegiale, mentre dall'altra conserva il ruolo di garante della Costituzione<sup>11</sup>: la scelta dei costituenti, del resto, trova giustificazione nel fatto che, con il Csm, si intendeva «costituire un [...] baluardo eretto a garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura», senza rinunciare a un «punto di congiunzione (ma non di confusione) dei tre poteri dello Stato»<sup>12</sup>. Come Presidente del Consiglio superiore, quindi, il Capo dello Stato compie gli atti che gli spettano secondo le fonti di rango legislativo e i regolamenti di autonomia: ma può intervenire anche in veste di Presidente della Repubblica *strictu sensu*, quando esercita funzioni proprie tipiche o atipiche in materia di organizzazione della giustizia<sup>13</sup>.

Ora, sulla base di una ricognizione degli indici testuali della legge n. 195 del 1958, risulta preferibile l'ermeneutica secondo la quale gli atti di ordinaria amministrazione (indizione delle elezioni, convocazione delle riunioni, ecc.) attengono senz'altro a una dimensione endorganica, tale da determinarne l'attribuzione in capo al Presidente del Consiglio superiore (cfr. art. 18), mentre lo scioglimento del Csm investe, per la sua eccezionalità, il ruolo di arbitro tra i pubblici poteri proprio del Presidente della Repubblica: egli, interloquendo, se

---

<sup>11</sup> Pare, invece, non potersi accogliere, almeno se interpretata alla lettera, e a dispetto del prestigio del proponente, la tesi secondo la quale «è il Presidente della Repubblica, e non un organo distinto e ad esso collegato dalla identità della persona, ad esercitare le funzioni di Presidente del Consiglio superiore» (così Francesco Cossiga intervenendo nel *plenum* del 19 dicembre 1985, cfr. M. CACIOLI (a cura di), *Discorsi e interventi del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga*, Segr. gen. pres. Rep., Roma, s.d., 136 ss). L'ufficio di Presidente della Repubblica (o di Presidente supplente, se del caso) costituisce semmai titolo di legittimazione per sedere al vertice del Csm, secondo la condivisibile interpretazione di R. BONANNI, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc. Giur.*, agg. 2005, 33 ss.

<sup>12</sup> S. PANIZZA, *Art. 104*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2007, 2009.

<sup>13</sup> Cfr. ancora L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 228.

non concertando, con i rappresentanti delle assemblee ove si esercita la sovranità popolare (ovvero i Presidenti delle due Camere) e il vertice dell'organo di autogoverno (il Comitato di presidenza, di cui, peraltro, il Capo dello Stato non fa parte), lo dispone, ai sensi dell'art. 31, con proprio decreto, che dovrebbe essere qualificabile come atto cd. "sostanzialmente presidenziale", necessitando di controfirma ministeriale, ai sensi dell'art. 89 Cost. (a differenza di quelli adottati in quanto Presidente del Csm)<sup>14</sup>.

A suffragio di questa ipotesi, si può invocare la tesi dottrinale che assimila lo scioglimento del Csm non già a quello delle Camere, bensì a quello dei Consigli regionali nei casi previsti dall'art. 126, c. 1 Cost., per i quali peraltro rileva necessariamente il contrasto con altri organi costituzionali e si richiede il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali<sup>15</sup>. Appare allora ragionevole ipotizzare (ma solo di congettura si tratta, in assenza di precedenti) che, nell'estate del 2019, il Presidente della Repubblica abbia ritenuto, in primo luogo, che un atto del genere avrebbe esorbitato dalla sfera dell'opportunità, in quanto la crisi del Csm ha avuto rilievo più in relazione a dinamiche interne dell'ordine giudiziario che non a significativi attriti di questo con i poteri legislativo ed esecutivo (i due deputati lambiti dalla vicenda agivano senza dubbio al di fuori dell'esercizio delle loro funzioni costituzionali)<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Questa linea interpretativa, per la quale il Capo dello Stato, rispetto al Csm, «per usare il linguaggio del teatro antico, *duas personae sustinet*» (così G. SILVESTRI, *Relazione al I tema: Csm e Presidente della Repubblica*, atti del convegno *Il ruolo del Csm. Esperienze e prospettive*, Roma, 27 ottobre 1992, in *Giur. Cost.*, 3, 1992, 3836), dipende dal favore che si ripone nella scissione della figura del Presidente del Consiglio superiore rispetto a quella del Presidente della Repubblica *stricto sensu*. Correttamente, e sulla scorta di L. PALADIN (*Presidente della Repubblica*, cit., 226 ss.), G. VOLPE (*Ordinamento giudiziario generale*, in *Enc. Dir.*, XXX, 1980, 853 ss.) e G. SILVESTRI (*Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, 191 ss.), R. BONANNI (*Consiglio superiore*, cit., 17 ss.), afferma che i poteri di scioglimento sono affidati al Presidente della Repubblica «in quanto tale», e solo secondariamente, ma non senza motivo, «in quanto anche Presidente del Csm, [...] direttamente in grado di valutare il verificarsi dell'ipotesi» di impossibilità di funzionamento; a differenza di F. DAL CANTO, che rileva come lo scioglimento sia un'«attribuzione esterna» al Consiglio, richiedente la controfirma (*Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2018, 108; cfr. anche M. BESSONE, V. CARBONE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, III, UTET, Torino, 1989, 457 ss.), sembra propendere per una sostanziale, e non condivisibile, promiscuità e fungibilità dei ruoli, almeno in ordine all'atto in parola, L. POMODORO, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2013<sup>2</sup>, 31.

<sup>15</sup> L'analogia è suggerita da R. BONANNI, *Consiglio superiore*, cit., 17 ss.

<sup>16</sup> Per fare l'esempio di un caso in cui il Presidente della Repubblica ebbe a ritenere che il Csm esorbitasse dal perimetro delle proprie attribuzioni, si potrebbe ricordare quando Francesco Cossiga, nel 1985, si oppose a che fosse posto all'ordine del giorno del



## 2.2 «... qualora ne sia impossibile il funzionamento»

Il ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica non si esaurisce, peraltro, nel controllare che l'organo posto a tutela di autonomia e indipendenza della magistratura persista nell'operare entro i limiti delle sue attribuzioni costituzionali, ma include anche la necessità di valutare se esso sia effettivamente in grado di esercitarle, potendosi configurare, altrimenti, un *vulnus* per i membri dell'ordine giudiziario. Perciò, il Consiglio superiore deve essere in condizione di deliberare in ogni momento: ovvero, in primo luogo, garantire il *quorum* funzionale di dieci magistrati (su sedici) e cinque membri laici (su otto), come previsto dall'art. 5 della l. 195/58. Questo verrebbe certo meno nel caso in cui, come previsto nel successivo art. 37, fossero sospesi dalle loro funzioni più di sei consiglieri togati o di quattro tra quelli eletti dal Parlamento: cause di diritto della sospensione sono l'emissione di un ordine o mandato di cattura, ovvero l'arresto, e, per i membri magistrati, la sospensione dalle funzioni e dallo stipendio a seguito di procedimento disciplinare; facoltativa e da deliberarsi a maggioranza dei due terzi del *plenum* è la sospensione per i consiglieri sottoposti a procedimento penale per delitto non colposo.

Al netto del magistrato che, sottoposto a indagine, si è immediatamente dimesso, nella fattispecie si trovavano a essere passibili di sospensione quattro membri, un numero che non avrebbe inficiato la funzionalità dell'organo; qualora invece i seggi vacanti fossero risultati in numero tale da comprometterne l'operatività, al contrario, si sarebbe dovuto procedere al rinnovo del Csm. È sostenibile estendere questa interpretazione anche al caso in cui gli autosospesi fossero almeno sette: in quanto, anche in questo caso, il Consiglio sarebbe stato nell'impossibilità di deliberare, *sine die*, alla luce di una circostanza, pure di mero fatto, quale la reiterata assenza alle riunioni di un numero qualificato di aventi diritto. In un quadro diverso, si ritiene che nessun obbligo potesse essere imputato al Presidente della Repubblica, potendo peraltro essere ricordato il caso in cui, allorché tutti i consiglieri (meno due e il Capo dello Stato) si trovarono soggetti a indagine, il Presidente Pertini si determinò a non porre in votazione la sospensione dei medesimi né, tantomeno, a sciogliere il consesso<sup>17</sup>.

---

*plenum* il dibattito su alcune dichiarazioni del Presidente del Consiglio Craxi, intervenuto a proposito di una condanna e dei magistrati che l'avevano irrogata; il che portò alle dimissioni di tutti i componenti togati, poi ritirate, e allo svilupparsi di una serrata dialettica interna a per la quale si rimanda a R. BONANNI, *Consiglio superiore*, cit., 29 ss.

<sup>17</sup> L'inchiesta, avviata nel 1983 in relazione a presunte irregolarità in una gara d'appalto per forniture, ebbe per esito il proscioglimento di tutti i consiglieri. In proposito, si legga la ricostruzione di R. BONANNI, *Consiglio superiore*, cit., 16 ss. In questa occasione, peraltro, nel discorso pronunciato nel *plenum* del 15 marzo, Pertini diede conto dell'esito negativo delle consultazioni che aveva compiuto in ordine al possibile scioglimento, peraltro avvalorando la tesi che esse fossero state condotte in quanto Presidente della

Per quanto si è detto, risulta così del tutto condivisibile la scelta del Presidente Mattarella di lasciare in carica il Consiglio eletto da poco meno di un anno, non essendosi creati insanabili contrasti con gli altri poteri dello Stato né crisi relative al numero legale: due delle cause che la dottrina ha suggerito come giustificative dello scioglimento. Le altre possibili cause, per come ricostruite dalla dottrina, vanno citate solo perché appaia la loro estraneità al contesto in argomento: ragioni di sicurezza nazionale e ordine pubblico e «manifeste ed insanabili discrepanze tra gli orientamenti di politica giudiziaria perseguiti dal Consiglio e quelli espressi al momento dell'elezione dai suoi corpi elettorali (soprattutto da quello giudiziario)»<sup>18</sup>.

### 3. Cambiare il Csm: dall'“autoriforma” alla manutenzione costituzionale

Tra le ragioni che si sono potute addurre a sostegno della decisione di non procedere allo scioglimento del Consiglio superiore, una, di carattere più marcatamente politico che legato all'interpretazione delle norme, riguarda il sistema elettorale in vigore per le elezioni dei componenti magistrati, il quale è ritenuto foriero, o quantomeno catalizzatore, di molte storture che sono state oggetto di contestazione in questo frangente. Il comportamento del Presidente avrebbe, insomma, il merito di consentire al Parlamento di riflettere “a caldo” sulle

---

Repubblica (cfr. R. GALLINATI (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Alessandro Pertini*, Segr. gen. pres. Rep., Roma, 2009, 165 ss.).

<sup>18</sup> G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario*, cit., 861. Si deve però far presente che queste quattro cause sono ricavate dalla dottrina alla luce dello svolgimento di un'esperienza che, quando era ancora agli albori, poteva suggerire diversamente a un autore molto autorevole, che, di fronte al dato testuale, non poteva non concludere, seppure con formula dubitativa, che «si prevede una situazione oggettiva che, determinando l'arresto dell'attività dell'organo, e conseguentemente la cessazione dell'attività di governo della magistratura, giustifica il ricorso a nuove elezioni, previsto appunto dal comma 2 dell'art. 31, [...] verificantesi [...] soltanto quando per più sedute non si raggiunga il quorum previsto dall'art. 5» (così A. TORRENTE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc. Dir.*, IX, 1961, 337). In ogni caso, occorre tenere presente che la natura dello scioglimento non è mai «sanzionatoria», piuttosto, sempre, strumentale alla garanzia del funzionamento del Consiglio nel sistema degli organi costituzionali, quando i normali mezzi di regolazione dei rapporti istituzionali si siano rivelati insufficienti (cfr. G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici*, cit., 191 ss.; C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), 2007, 27). Come sintetizza molto efficacemente G. SILVESTRI, *Relazione*, cit., 3835, «il Presidente, con l'atto di scioglimento, non interrompe l'attività del Consiglio, che è già cessata, ma mette in moto la procedura per farla riprendere. Non siamo in presenza di un provvedimento di blocco, ma di sblocco».

modifiche da apportare, eventualmente, ad esso e, più in generale, alla normativa (ordinaria e costituzionale) che disciplina il Csm.

Peraltro, il Capo dello Stato, nella seduta del 21 giugno, ha invitato i consiglieri, tenuto conto del fatto che naturalmente spetta «ad altre istituzioni [...] discutere ed elaborare eventuali riforme che attengono a composizione e formazione del CSM», a considerare la necessità di «provvedere ad adeguamenti delle proprie norme interne, di organizzazione e di funzionamento, per assicurare, con maggiore e piena efficacia, ritmi ordinati nel rispetto delle scadenze, regole puntuali e trasparenza delle proprie deliberazioni»<sup>19</sup>: paventando il problema del contrasto con un'opinione pubblica sfiduciata, con la quale è necessario ricostruire un rapporto, come occasione di rivedere anche aspetti problematici che i non addetti ai lavori tendenzialmente ignorano, ma del miglioramento dei quali potrebbero apprezzare le conseguenze.

Non è possibile, sarebbe anzi infruttuoso in questa sede, analizzare le molteplici istanze che via via sono state sollevate riguardo alla composizione, alle attribuzioni, al funzionamento del Consiglio superiore<sup>20</sup>; essendo stata particolarmente contestata l'articolazione rigidamente correntizia della magistratura organizzata, ed avendo la dottrina pure insistito maggiormente su questo punto<sup>21</sup>, sembra più conveniente limitare la trattazione a quanto attiene al sistema elettorale: ciò che, dunque, atterrebbe a una novella di rango legislativo se non addirittura costituzionale (per quanto la Carta imponga poco in materia).

---

<sup>19</sup> Dal resoconto sommario della seduta plenaria del Csm del 21 giugno 2019, disponibile all'indirizzo: *csm.it*.

<sup>20</sup> Tra esse, alcune proposte che risalgono agli ultimi decenni del secolo scorso, e non hanno avuto buon esito nei primi anni Duemila, quando si è posto mano all'ordinamento giudiziario: talora per incompatibilità con la vigente lettera costituzionale (per esempio, lo sdoppiamento del Consiglio da operare in parallelo alla separazione delle carriere della magistratura requirente e giudicante). Cfr. S. PANIZZA, *Art. 104*, cit., 2017 ss. e G. VERDE, E. CAVASINO, *Art. 105*, sempre in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, UTET, Torino, 2007, 2038 ss; di recente N. ZANON, F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia*, cit., 668.

<sup>21</sup> E. ROSSI, per esempio, ha invitato gli studiosi a considerare come particolarmente significativo, nell'analisi delle vicende di cui ci si occupa, «in primo luogo, il metodo di selezione dei componenti dell'organo (e in particolare, ma non esclusivamente, di quelli togati)», unitamente ai rimedi per i possibili casi di impossibilità di funzionamento e alle suggestioni che possano derivare dall'analisi comparatistica (*Quale futuro per l'autogoverno della magistratura?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: *forumcostituzionale.it*, 19 giugno 2019).

### 3.1 Un sistema elettorale in crisi

Attualmente (ovvero dopo la novella del 2002 alla legge del 1958), il sistema per l'elezione dei membri togati del Csm è quello che il legislatore ha disegnato al fine di ridurre il peso delle correnti interne all'ordine giudiziario e consentire maggiore libertà ai magistrati elettori e candidati che non intendano inquadrarsi nell'ambito di una di esse. Per questo non sono previste liste concorrenti, ma gli aventi diritto procedono a esprimere, per ciascuna delle tre serie uniche nazionali di candidati (per i magistrati esercitanti, rispettivamente, funzioni di legittimità, giudicanti di merito, requirenti di merito), una sola preferenza, essendo poi eletti i candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti. L'efficacia della formula, valutata rispetto ai propositi in parola, è stata a dir poco modesta: soltanto nelle elezioni del 2010 è stato eletto un candidato non riconducibile ad alcuna articolazione dell'associazionismo magistratuale, e l'inchiesta sul dott. Palamara ha mostrato una volta di più quanto i soggetti di riferimento di ciascuna corrente possano condizionare l'operato dei consiglieri<sup>22</sup>.

La patologia insita nelle modalità di concreto esercizio del voto dei togati si rileva dal fatto che il novero dei candidati è tale da garantire, a valle dell'elezione, la rappresentanza proporzionale di tutte le formazioni. Tuttavia, dall'intreccio di questo criterio di fatto con quello, di diritto, che non vi siano apparentamenti manifesti, scaturisce la conseguenza che, in caso di surrogazione di consiglieri, possano subentrare figure di orientamento diverso, causando notevoli alterazioni negli equilibri politici interni al Consiglio. Nel caso più recente, tre dei cinque consiglieri dimessi afferivano alla componente della magistratura giudicante di merito, ed erano esponenti uno di Unità per la Costituzione e due di magistratura indipendente: sono stati sostituiti da due esponenti non eletti della corrente di Autonomia e indipendenza (che così ha raddoppiato la propria forza in seno al *plenum*), e, a seguito della già ricordata rinuncia dell'ultimo in lista, esponente di Area, con conseguente elezione suppletiva, da una magistrata appartenete alla medesima corrente progressista. I due consiglieri espressione della magistratura requirente (legati uno a magistratura indipendente e uno a Unità per la Costituzione) sono stati sostituiti, dopo lo scrutinio di ottobre, da un nuovo consigliere di magistratura indipendente e da un indipendente considerato vicino ad Autonomia e indipendenza<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. le aggiornate notazioni di G. FERRI, *Art. 104*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, II, Il Mulino, Bologna, 2018, 275 ss.

<sup>23</sup> È pertanto possibile osservare come, nel Consiglio superiore eletto nel 2018, i componenti magistrati fossero ascrivibili: cinque a magistratura indipendente; cinque a Unità per la Costituzione; quattro ad Area; due ad Autonomia e indipendenza. Mentre, al presente, gli equilibri risultano invece così modificati: cinque seggi ad Area; quattro ad

La determinazione di soluzioni elettorali alternative a quella in vigore, che, come si è visto, risulta non ottimale, è materia di interesse per gli studiosi di sistemi elettorali, del modo come essi influenzino il comportamento degli elettori e la trasformazione in seggi dei voti espressi. Però, «stante la limitata dimensione del corpo elettorale», si è affermato, con un pessimismo che non si può non condividere, come sia «facile preconizzare che le correnti saprebbero rapidamente “adattarsi” a qualunque nuova regola»<sup>24</sup> e che, in definitiva, la vera questione risulta piuttosto quella di accettare che, per la propria collocazione nel quadro costituzionale, al Csm si debba guardare senz'altro come a un organo non meramente amministrativo, ma inevitabilmente “politico”, quantomeno nel senso che esso concorre alla determinazione degli indirizzi di politica giudiziaria, materia delicata, sulla quale possono darsi visioni assai differenziate, quando non contrapposte: pertanto, il Csm necessita di vedere proiettato e rappresentato in sé il pluralismo ideale non soltanto delle forze parlamentari, ma anche dei membri dell'ordine giudiziario<sup>25</sup>.

Dunque, non essendo, al momento, in cantiere un intervento di revisione costituzionale, quali soluzioni potrebbero praticarsi a norma del vigente dettato dell'art. 104 Cost.? Tra quanto è stato suggerito, può essere ricordato il ritaglio di collegi più piccoli, uninominali con raggruppamento dei candidati apparentati e assegnazione dei seggi su base proporzionale (in modo simile a quanto in vigore per l'elezione del Senato della Repubblica fino al 2005)<sup>26</sup>, ovvero l'introduzione del voto singolo trasferibile<sup>27</sup>, oppure ancora del doppio turno maggioritario-

---

Autonomia e indipendenza (più un indipendente considerato prossimo); tre a magistratura indipendente; tre a Unità per la Costituzione.

<sup>24</sup> N. ZANON, F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia*, cit., 669.

<sup>25</sup> F. DAL CANTO, *Verso una nuova legge elettorale del CSM: contrastare la lottizzazione preservando il pluralismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), 16 luglio 2019, 3.

<sup>26</sup> Il sistema, dettagliato in uno scritto recente di G. SILVESTRI (*Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, disponibile all'indirizzo: [questionegiustizia.it](http://questionegiustizia.it), 3, 2017, 27 ss.), è stato riportato a esempio da F. DAL CANTO, *Verso una nuova legge*, cit., 5.

<sup>27</sup> Questa proposta era già stata avanzata nel 1996 da una apposita commissione di studio istituita l'anno precedente presso il dicastero della Giustizia dal Ministro Filippo Mancuso (presieduta dal prof. Enzo Balboni, composta dai proff. Antonio Agosta, Raffaele De Mucci e successivamente integrata proff. Ugo De Siervo, Mauro Volpi, Cesare Pinelli, Carlo Guarnieri). Dopo aver accolto l'idea che la politicizzazione della magistratura potesse volgere alla patologia soprattutto quando volta a un ruolo di concorrenza, se non di supplenza, nei confronti degli altri poteri dello Stato, per quanto riguarda i più limitati fini cui tendere con la riforma elettorale (da accompagnare, auspicabilmente, a una forma rinnovo parziale), essi sono identificati nell'indebolimento del vincolo (anche di corrente)

proporzionale<sup>28</sup>. Per quanto riguarda la possibile introduzione di rinnovo parziale dell'organo, si potrebbe riflettere sulla possibilità di interpretare il quadriennio di carica previsto dalla Costituzione in senso personale e non relativo all'intero organo (come avviene per i giudici della Corte costituzionale, e a differenza di quanto accade per i parlamentari): ma questo, oltre a contrastare con l'interpretazione fin ora pacificamente accolta (secondo la quale i mandati dei consiglieri proclamare eletti in surrogazione terminano con quelli di tutti gli altri), in difetto di scioglimento anticipato dell'organo, dovrebbe comportare, anche per essere coerente con le proporzioni tra componenti previste dalla Costituzione e dalla legge, l'imposizione, difficilmente giustificabile, di mandato più breve ad alcuni consiglieri in carica, onde consentire lo sfalsamento delle elezioni (salvo

---

tra elettori ed eletti, a garanzia della libertà di questi ultimi. Pertanto, scartato un sistema uninominale maggioritario, viene piuttosto avallato quello del voto singolo trasferibile, secondo il modello in vigore per il rinnovo dei Parlamenti irlandese e maltese: i votanti compongono una graduatoria ordinata di preferenze, in numero pari ai posti disponibili; sono eletti coloro che abbiano riportato, tra le prime scelte, il quoziente necessario all'ottenimento del seggio, mentre i voti da questi ricevuti in eccedenza rispetto a tale soglia sono ridistribuiti tra gli altri candidati in base al grado di consenso espresso dall'elettore (prima le seconde preferenze, poi le terze e così via), fino all'assegnazione di tutti gli scranni del *plenum*: gli effetti positivi di questa formula elettorale sono quelle di consentire la valutazione delle qualità di ogni candidato e, al contempo, di non distorcere la proporzionalità della rappresentanza, nel caso in cui la maturità degli elettori li porti a esprimere un gran numero di preferenze ordinate. Le conclusioni esposte nella relazione della commissione (edita in *Quaderni costituzionali*, 3, 1997, 541 ss. e di recente ripubblicata dal *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), 16 giugno 2019) sono ritenute accettabili tanto da F. DAL CANTO, *Verso una nuova legge*, cit., 5, quanto da N. ZANON, F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia*, cit., 669.

<sup>28</sup> Questa proposta (ripresa da F. DAL CANTO, *Verso una nuova legge*, cit., 5) è frutto del lavoro di una seconda commissione, anch'essa costituita nel 2005 presso il Ministero della Giustizia guidato dall'on. Andrea Orlando e presieduta dall'ex guardasigilli Luigi Scotti (la cui relazione è disponibile all'indirizzo: [giustizia.it](http://giustizia.it)). Escluso questa volta il rinnovo parziale (ritenuto impossibile senza revisione costituzionale), le conclusioni della commissione sono informate ai criteri di garanzia della parità di genere, radicale discontinuità, possibilità di candidature estranee al mondo della magistratura organizzata, trasparenza degli indirizzi programmatici dei candidati, e pertanto orientate a sostegno di un sistema a due fasi, la prima maggioritaria di collegio uninominale, la seconda proporzionale di lista. I candidati selezionati in numerosi collegi uninominali si aggregano poi in liste concorrenti per lo scrutinio proporzionale in un collegio unico nazionale (con l'avvertenza di garantire la presenza dei due sessi), mentre i seggi vengono ripartiti sulla base del quoziente elettorale e delle preferenze espresse,

l'ancor più peregrina ipotesi di raddoppiare la composizione dell'organo a metà della Consiliatura)<sup>29</sup>.

Con facilità, sembra da scartare il voto di lista puro, con un correttivo di mero sbarramento, formula in vigore prima dell'attuale, che consacrerrebbe il peso delle correnti e della lottizzazione, permettendo un'ulteriore forma di rilevazione delle proporzioni tra le diverse formazioni in aggiunta a quella che si ha dalle elezioni dell'Anm. Invece pare una vera e propria "sirena" (e come tale allettante portatrice di sventura)<sup>30</sup>, quella del sorteggio di tutti o parte dei componenti del Csm: soluzione che, ad art. 104, c. 3 Cost. vigente nella forma attuale («componenti eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie»), sembra viziata di incostituzionalità anche se l'*alea* fosse limitata alla designazione dei titolari dell'elettorato passivo; e tanto basti, a prescindere da qualunque critica, che peraltro si può condividere, sul fatto che un'innovazione siffatta minerebbe la legittimazione dei componenti del Csm (e, specificamente, dei togati rispetto ai laici), con conseguente menomazione della sua autorevolezza come organo di garanzia<sup>31</sup>.

#### 4. Per modo di (necessaria ma inutile) conclusione

Com'è ovvio nel contesto, gli argomenti della dottrina, per buoni che siano, ben poco valgono, in concreto, rispetto alle mosse del legislatore: due se ne devono riportare. Una proviene dal Parlamento, in particolare dalla Camera dei deputati, dove giacciono due proposte di legge (presentate, prima dell'ultimo rinnovo, il 23 marzo 2018, e ora tornate di grande interesse) a firma degli esponenti del Partito democratico onn. Stefano Ceccanti e Marco Di Maio (C. 226 e 227), che suggeriscono l'introduzione di collegi uninominali «in cui il voto può incentivare una valutazione più attenta ai requisiti personali»<sup>32</sup> e, rispettivamente, del sistema maggioritario o del voto alternativo<sup>33</sup>, con delega al Governo per il disegno delle

---

<sup>29</sup> Secondo N. ZANON, F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia*, cit., 669.

<sup>30</sup> *Amplius*, una recente, complessiva indagine sulle problematiche relative al rapporto tra fondamenti del costituzionalismo moderno e l'istituto del sorteggio, che sembra trovare crescente interesse nel discorso pubblico e, di riflesso, giuridico, è offerta da P. COSTA, *La democrazia e la sorte. Appunti giuridici relativi a un dibattito in corso*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: [costituzionalismo.it](http://costituzionalismo.it), 2, 2019, saggi e articoli – parte II, 199 ss.

<sup>31</sup> Cfr. le critiche di S. BENVENUTI, *Brevi note sull'affaire Csm*, in *Osservatorio Aic*, disponibile all'indirizzo: [osservatorioaic.it](http://osservatorioaic.it), 1, 2020, 8 ss.; anche, l'intervento molto polemico di V. SAVIO, *Come eleggere il Csm*, cit.

<sup>32</sup> Camera dei deputati. XVIII Legislatura, *Atti parlamentari. Proposta di legge n. 226*, relazione, 2.

<sup>33</sup> La formula elettorale del voto alternativo, in uso per le elezioni politiche australiane, per usare le parole della relazione illustrativa alla proposta di legge, «consente all'elettore

circoscrizioni; ciò che è stato soggetto a critiche per i rischi di degenerazioni localistiche<sup>34</sup> e, a un tempo, perché rischia di non garantire un livello adeguato di pluralismo in un organo che deve essere aperto alla rappresentanza di tutte le tendenze<sup>35</sup>: queste sono le obiezioni che si fanno a tutti i livelli di applicazione del sistema tipico delle elezioni politiche nei Paesi anglosassoni, che in effetti, almeno in astratto, pare meglio attagliarsi alle specificità dimensionali e funzionali di un Parlamento che non di un organo del tutto diverso come il Csm.

Da parte del Governo Conte I, invece, risultava in cantiere, secondo le dichiarazioni del Ministro della Giustizia on. Alfonso Bonafede, una riforma complessiva della l. 195 del 1958, da accompagnarsi a quella della giustizia civile e penale, la quale avrebbe previsto il ritorno del *plenium* a trenta membri elettivi (con relativo proporzionale innalzamento del *quorum*), l'esclusione dei membri della Commissione disciplinare dai lavori delle altre, la riforma della giustizia da questa amministrata, con la riduzione dei collegi disciplinari a tre membri, l'ineleggibilità di coloro che nei precedenti cinque anni abbiano ricoperto incarichi politici a qualsiasi livello (escluso quello dei piccoli comuni), nonché dei togati che non abbiano conseguito la terza valutazione di professionalità, ovvero siano componenti del Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura o lo siano stati nell'ultimo quadriennio.

In materia elettorale, per la componente interna all'ordine giudiziario, nella proposta avanzata dal Ministro si immaginavano venti collegi territoriali (tra cui uno per la Cassazione e uno per i fuori ruolo e la Corte d'appello romana), in ciascuno dei quali, avendo ogni magistrato un solo voto, sarebbero stati eletti cinque candidati: tra questi cento, venti sarebbero poi sorteggiati per far parte del Consiglio; infine, in caso non fosse rispettata la proporzione tra le tre categorie, si sarebbe proceduto all'eliminazione degli eletti in esubero meno votati, e all'integrazione dei migliori perdenti non estratti per le quote in difetto. Queste previsioni, che valorizzano molto l'elemento del sorteggio, sono state, a caldo, oggetto di molteplici contestazioni da parte di diversi commentatori, anche magistrati<sup>36</sup>.

---

nel collegio uninominale maggioritario di esprimere anche una seconda preferenza; [...] se nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta [di primi voti] (nel quale caso sarebbe subito proclamato eletto) si comincia ad escludere il candidato che abbia ottenuto una minore quantità di primi voti e si spartiscono i suoi secondi voti tra i candidati restanti *ripetendo* l'operazione finché un candidato non arriva alla maggioranza assoluta» (Camera dei deputati. XVIII Legislatura, *Atti parlamentari. Proposta di legge n. 227*, relazione, 2).

<sup>34</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *Verso una nuova legge*, cit., 4.

<sup>35</sup> Cfr. S. BENVENUTI, *Brevi note*, cit., 10 ss. e V. SAVIO, *Come eleggere il Csm*, cit.

<sup>36</sup> Puntuale e completo F. DE STEFANO, *Impressioni a prima lettura su alcuni contenuti del disegno di legge governativo di riforma della giustizia italiana*, in *Giustizia insieme*, disponibile all'indirizzo: [giustiziainsieme.it](http://giustiziainsieme.it), 22 luglio 2019, che avanza la suggestione di



Il primo Governo presieduto dal prof. Giuseppe Conte non avrebbe trovato, quanto alla riforma del Csm, il necessario consenso in seno a una maggioranza già divisa e presto destinata a dissolversi<sup>37</sup>. All'esordio del secondo, nell'intervento spiegato alla Camera dei deputati in occasione del primo voto di fiducia, il Presidente del Consiglio dei ministri ha lasciato intendere che l'intenzione di mettere mano all'ordinamento dell'organo di autogoverno, nel quadro di una complessiva riforma giudiziaria, non era venuta meno: «il nostro Paese necessita [...] di una riforma della giustizia civile, penale e tributaria, anche attraverso una drastica riduzione dei tempi e una riforma del metodo di elezione dei membri del Consiglio superiore della magistratura. Questo piano riformatore, in particolare, dovrà salvaguardare il fondamentale principio, ovviamente, di indipendenza della magistratura dalla politica»<sup>38</sup>. Sono infine da richiamare le dichiarazioni, informali e non riferite a un progetto già definito, che il Ministro Bonafede ha reso, in replica a un intervento molto polemico del Vicepresidente Ermini, il 30 novembre, escludendo di portare avanti il disegno di introduzione del sorteggio e individuando come soluzione più probabile il ritaglio di collegi uninominali in cui procedere a un'elezione con sistema maggioritario a due turni.

Volendo soddisfare l'esigenza di una conclusione (a un tempo necessaria e inutile, cioè del tutto provvisoria, in ragione dell'estrema provvisorietà del quadro entro il quale l'analisi si è sviluppata), sembra doversi esprimere l'auspicio di un accresciuto realismo nella valutazione del peso, anche politico, di una delle articolazioni dello Stato più tradizionalmente coscienti della rilevanza e dell'incidenza della propria azione (nonché delle proprie notevoli garanzie e prerogative)<sup>39</sup>; per conseguenza, l'invito a non confidare che la magistratura si

---

introdurre un elemento di *alea* non già al momento della composizione del Csm, ma per superare le situazioni in cui le decisioni siano in stallo per il mancato raggiungimento di *quorum* deliberativi molto alti (anch'essi da introdurre), onde scoraggiare decisioni prese senza coinvolgere tutte le anime presenti nel Consiglio. Cfr. anche N. ROSSI, *La riforma del Csm proposta dal Ministro Bonafede*, in *Questione giustizia online*, disponibile all'indirizzo: [questionegiustizia.it](http://questionegiustizia.it), 12 luglio 2019.

<sup>37</sup> Sul fatto che sin dall'insediamento il Governo Conte I sostenesse di avere in animo una riforma del sistema elettorale del Csm, onde «rimuovere le attuali logiche spartitorie e correntizie in seno all'organo di autogoverno della magistratura», cfr. il § 12 del *Contratto per il Governo del cambiamento*.

<sup>38</sup> Camera dei deputati. XVIII Legislatura, *Discussioni*. 222<sup>a</sup> seduta. *Resoconto stenografico*, 9 settembre 2019, 14.

<sup>39</sup> Appaiono significativi, a questo proposito, alcuni interventi di magistrati apparsi sulla rivista promossa dall'associazione magistratura democratica (*Questione giustizia*, disponibile all'indirizzo: [questionegiustizia.it](http://questionegiustizia.it), 3, 2019), i quali riflettono sulle cause della crisi vissuta nel 2019 dal Csm e dall'ordine giudiziario in generale, e, come possibile soluzione, o riferimento per ripartire, promuovono una forte presa di coscienza del quadro

possa limitare ad esercitare le proprie attribuzioni soltanto entro il campo neutro dell'amministrazione della giustizia e ad accettare, pertanto, che essa (almeno per quanto riguarda i suoi rappresentanti al massimo livello) finisca per fare proprie alcune dinamiche, talora opache, tipiche del gioco politico, e non resti estranea all'interlocuzione con il mondo dei partiti.

Peraltro, eventuali provvedimenti innovativi si dovrebbero presentare come strumentali al miglior funzionamento del Csm, sia al proprio interno che nei rapporti con i magistrati, le istituzioni e la società civile: senza apparire punitivi di qualche presunto malcostume congenito dell'ordine giudiziario, ovvero manifestarsi come l'ennesimo episodio di schermaglia nel preteso, ormai quasi trentennale, scontro fra politica e giustizia. Per non inficiare l'autorevolezza di nuove regole si deve invocare una soluzione di carattere culturale, necessaria tanto

---

etico che deve informare l'opera del magistrato, unita a un allontanamento dalla vita e dalle dinamiche dei partiti, al rifiuto della mentalità carrierista, al potenziamento degli strumenti di controllo reciproco, anche tramite l'azione del mondo associativo (cfr. N. ROSSI, *L'etica professionale dei magistrati: non un'immobile Arcadia, ma un permanente campo di battaglia*, 44 ss.); la riscoperta dell'associazionismo democratico e trasparente, tanto più necessario in un'età post-ideologica e post-politica (cfr. C. CASTELLI, *Elogio dell'associazionismo giudiziario*, 58 ss.); una decisa reazione in nome dell'«interesse generale» (dei magistrati) contro la possibilità che la politica in senso stretto colga l'occasione per minare le prerogative di autonomia e indipendenza e la centralità del Csm (cfr. M. GUGLIELMI, *Crisi dell'autogoverno, crisi della magistratura: la necessità di ricostruire una forte identità collettiva*, 64 ss.). Insomma, non certo il rifiuto dello spirito di corpo, o dell'anelito a presentarsi come una forza viva e attiva nella società e nel panorama istituzionale, ma, semmai, l'idea che ciò tanto più possibile rifiutando un rapporto talora ambiguo con le forze partitiche (nello stesso fascicolo, cfr. anche l'introduzione di V. MACCORA, *Guardando all'interno della magistratura: verso un nuovo associazionismo e una nuova etica della responsabilità*, 6 ss.). Altrove, una voce esterna come quella di M. LUCIANI (*Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio Aic*, disponibile all'indirizzo: *osservatorioaic.it*, 1, 2020), richiamati i cardini del modello giudiziario italiano, ha colto l'occasione di invitare i titolari della giurisdizione a non sottovalutare il loro ruolo nell'economia complessiva dell'ordinamento, in particolare nell'attività di interpreti della legge, da esercitare con equilibrio, senza eccessi creativi o, all'opposto, meccanicistici, onde dissuadere l'opinione pubblica dalla tentazione «eversiva» di invocare l'elezione dei magistrati, o da quella di sostituirli con algoritmi. *Ibidem*, S. BENVENUTI, *Brevi note*, cit., ha indicato, come spunti di miglioramento per quanto riguarda la responsabilità «di sistema» del magistrato, alcune suggestioni di diritto straniero, in particolare francese, quali la redazione di un *corpus* deontologico codificato tramite l'interlocuzione tra il *Conseil supérieur de la magistrature* e i magistrati rispetto a problemi concreti, la valorizzazione della Scuola superiore della magistratura e l'apertura al reclutamento di soggetti con esperienza nel campo delle professioni, del pubblico impiego e dell'avvocatura.

a contenere certi vizi duri a morire, quanto a stemperare l'eccesso di zelo riformatore di coloro che, sinceri o meno, paiono non cessare di stupirsi.