

Un contributo al confronto sulla riforma elettorale del CSM: le potenzialità del modello maggioritario binominale*

LUCA IMARISIO**

Data della pubblicazione sul sito: 2 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

L. IMARISIO, *Un contributo al confronto sulla riforma elettorale del CSM: le potenzialità del modello maggioritario binominale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento svolto in occasione del seminario annuale di *Quaderni costituzionali* su *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM*, che si è tenuto il 1° ottobre 2020.

** Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Torino. Indirizzo mail: luca.imarisio@unito.it.

Nel contesto di una riflessione sulle prospettive di riforma del CSM, condotta anche alla luce della elaborazione da parte dell'attuale maggioranza di governo di un articolato disegno di legge in materia¹, queste brevi considerazioni sono rivolte al tema più circoscritto degli obiettivi e degli strumenti di una eventuale ridefinizione della formula elettorale per la componente togata del CSM.

Discutere di mutamenti delle formule elettorali implica naturalmente l'esigenza di confrontarsi con aspettative spesso molto elevate a cui difficilmente può darsi adeguata risposta agendo unicamente a livello di meccanismi tecnici di traduzione di voti espressi in seggi assegnati. Ciò non toglie che, guardando all'evoluzione storica del CSM, molti dei passaggi più significativi del suo percorso evolutivo (anche a livello di natura e di ruolo, se così si può dire, "in senso materiale" dell'organo) siano stati comunque accompagnati da interventi di riforma delle regole di elezione dei suoi componenti togati². Se dunque qualcosa si può certamente chiedere alla riforma di una formula elettorale, occorre porsi nell'ottica di individuare in primo luogo le domande da rivolgere, per valutare quindi il modo migliore per formularle dal punto di vista tecnico.

In questa prospettiva, nell'attuale contesto, pare delinearsi un primo obiettivo in qualche misura implicito, immanente, che è quello, se non di sanzionare, perlomeno di stigmatizzare certe prassi e certe dinamiche cui si imputa di aver contribuito a creare, anche in tempi recenti, le condizioni propizie per condotte non solo disciplinarmente (quando non penalmente) rilevanti, ma complessivamente grandemente lesive dell'immagine pubblica (e, quindi, dell'autorevolezza) della magistratura italiana³. Ci si può naturalmente chiedere se abbia senso, ed entro quali limiti possa averne, delineare e disporre il mutamento della disciplina elettorale di un organo di rilievo costituzionale in una prospettiva sanzionatoria o di stigma simbolico di comportamenti e responsabilità comunque personali e contingenti. Ma anche in questo caso la riflessione giuridica deve fare i conti con un contesto che è quello di dinamiche politiche che, sia sul piano comunicativo che su quello decisionale, paiono fare sempre più dell'azione simbolica e contingente la propria cifra. E del resto rientra tra le responsabilità

¹ Il DDL "Bonafede", presentato alla Camera dei Deputati il 28 settembre 2020 (AC 2681), il cui esame in commissione è stato avviato il 14 ottobre 2020.

² Si rinvia, per una ricostruzione di tale percorso, alla attenta ricostruzione di F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in questa rivista.

³ Il pensiero va immediatamente, nell'attuale contesto, al clamore suscitato dai fenomeni di traffici di favori e influenze comunemente riassunte nel riferimento al "Caso Palamara" (coinvolgente peraltro altri 27 magistrati rispetto ai quali la Procura Generale ha già avviato procedimenti disciplinari, elaborando anche una specifica direttiva – documento N. 493/20/SD2 – volta a definire univoci criteri per l'esercizio dell'azione disciplinare nel caso in questione).

Contributi al seminario

Sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM

1° ottobre 2020

della politica quella di interpretare i bisogni, le istanze e anche l'eventuale malcontento contingente, cercando di indirizzarlo e convogliarlo verso soluzioni che non siano però meramente emergenziali.

Soffermandoci dunque sugli obiettivi espliciti, più agevolmente inquadrabili entro una riflessione giuridica, ricorrente⁴ e largamente condiviso appare quello di ridefinire (se non ridimensionare) il ruolo delle componenti associative interne alla magistratura nel processo di elezione dei componenti togati del CSM o, per usare le parole del ministro guardasigilli intestatario del disegno di legge, “combattere le degenerazioni del correntismo”⁵: del resto tale obiettivo appare univocamente esplicitato nella relazione di presentazione del DDL di riforma, ove si afferma che “ il presente disegno di legge opera una profonda revisione del sistema elettorale dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura e delle modalità di funzionamento del medesimo organo, che ha mostrato di recente tutta la sua urgenza con l'emergere del fenomeno, patologico e distorsivo, del «correntismo» nella magistratura, allo scopo di riportare l'organo di governo autonomo della magistratura alle sue funzioni costituzionali e di spezzare il legame con le realtà associative che lo hanno piegato a interessi di parte”. Se dunque il ruolo preponderante delle correnti nella selezione dei componenti dell'organo è individuato come uno dei fattori che hanno propiziato le richiamate prassi degenerative, obiettivo primario di una riforma apparirà la ricerca di una formula che attenui la “presa delle correnti” sul processo elettorale, consentendo forme di competizione maggiormente personalizzate; parallelamente ci si dovrebbe orientare verso la ricerca di formule che rendano il processo di selezione il più possibile trasparente nel suo svolgimento, riducendo lo spazio per dinamiche opache di contrattazioni e scambi di voti tra blocchi, cordate e componenti.

Peraltro anche di là del momento elettorale, venendo alle dinamiche successive proprie dell'attività del CSM, un obiettivo meno dibattuto ma su cui varrebbe la pena riflettere maggiormente potrebbe essere quello relativo al modello di forma di governo che si immagina come adeguata per l'organo e il cui conseguimento possa essere agevolato e stimolato da una riforma elettorale. Da questo punto di vista, un obiettivo a mio avviso improprio sarebbe quello di conseguire attraverso la nuova formula elettorale una governabilità in senso maggioritario del Consiglio. Le consolidate riflessioni che animano il dibattito sulle formule elettorali per le assemblee politiche (in primo luogo quelle parlamentari), spesso incentrate sulla

⁴ Oltre che risalente: si veda la ricostruzione dell'emersione delle coordinate di tale confronto già negli anni '80 del secolo scorso tracciata, da ultimo, in F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura*, cit., 3 ss.

⁵ V. ad esempio le dichiarazioni rese dal ministro Bonafede nel contesto della conferenza stampa del 7 agosto 2020 al termine del CDM di approvazione del DDL di riforma del CSM.

proposta di differenti punti di equilibrio tra l'istanza della rappresentatività e quella della governabilità del collegio, mal si adattano a un organo, quale il CSM, che non ha tra i suoi obiettivi quello di esprimere una stabile e predefinita maggioranza "di governo". Tale esito potrebbe essere, al contrario, più problematico che utile in funzione della ricostruzione di una immagine pubblica della magistratura fondata su una percezione di imparzialità e autonomia, difficilmente conciliabili con rigide polarizzazioni, con predefinite opzioni e appartenenze declinate in chiave maggioritaria in funzione dell'espressione di uno stabile rapporto di fiducia rispetto a una guida politica (o a un indirizzo politico) dell'organo.

Tra le istanze emergenti (e largamente condivise) in questa fase del confronto deve poi richiamarsi quella relativa alla opportunità di inserire entro una nuova legge elettorale norme che promuovano in modo efficace un maggiore equilibrio di genere nella composizione del CSM, consolidando ed accelerando il processo di superamento della storica sottorappresentazione del genere femminile.

Sulla base di tali premesse, già ad una prima valutazione l'impianto del progetto di riforma governativo non può che suscitare qualche perplessità. Per quanto si sia abbandonata l'ipotesi inizialmente paventata di fare del CSM il luogo di sperimentazione della tecnica del sorteggio, in luogo dell'elezione, per la composizione di un organo istituzionale, l'insieme delle misure delineate pare comunque orientato ad una complessiva ridefinizione del ruolo dell'organo in senso essenzialmente tecnico-amministrativo, con la conseguente esclusione del rilievo (e della stessa opportunità) di eventuali orientamenti ideali condivisi dai suoi componenti. Tale ridefinizione della funzione appare perseguita attraverso diversi interventi sulle regole di organizzazione e funzionamento: in quest'ottica possono leggersi non solo le scelte relative alla formula elettorale per la componente togata, ma anche quelle relative alla composizione attraverso sorteggio delle commissioni (inclusa la sezione disciplinare) o al radicale divieto di formare gruppi⁶.

Ma considerando più specificamente il modello di formula elettorale delineato, ne emergono con immediatezza alcuni elementi che inducono a dubitare della sua idoneità a raggiungere gli obiettivi indicati (anche al di là della loro condivisibilità). In particolare, due appaiono gli elementi poco coerenti con le finalità proclamate: da un lato il meccanismo della preferenza multipla (che per sua natura stimola, anche se declinata nella forma della preferenza di genere, dinamiche "di cordata", prassi di accordo e di scambio, più o meno trasparente, di blocchi di preferenze tra candidati e componenti) e il meccanismo del doppio turno (che ugualmente

⁶ Su tali aspetti, in senso fortemente critico, N. ROSSI, *Rimpicciolire il CSM? Osservazioni critiche sul progetto di riforma del CSM*, in *Questione Giustizia*, 4 settembre 2020.

stimola naturali dinamiche di “mercato”, di desistenze e di contrattazioni, tra candidati, cordate e raggruppamenti, tanto in funzione dell’accesso al secondo turno, quanto nella fase tra il primo e il secondo turno). Con l’ulteriore aggravante del rischio che un sistema, quale quello delineato nel progetto in esame, fondato su collegi uninominali assegnati con criterio maggioritario e doppio turno di voto, proprio in quanto abbinato a un meccanismo di preferenza multipla (prevista tra l’altro nello stesso secondo turno)⁷ possa portare all’esito paradossale di un anomalo secondo turno che veda formalmente contrapposti candidati (sino ad un numero di 4) comunque espressi dalla medesima componente/corrente/cordata, o da componenti ad essa collaterali, con emarginazione dal secondo turno delle componenti e dei candidati realmente alternativi. Tale modello potrebbe condurre a esiti iper-maggioritari nella composizione del CSM, con la radicale esclusione di personalità e orientamenti ideali pure largamente diffusi, anche se non maggioritari in alcun collegio, oppure meno propensi a inserirsi entro le dinamiche di contrattazioni, scambi e cordate stimulate da tale formula elettorale.

In questo senso, se già la riforma elettorale del CSM del 2002, presentata come strumento attraverso cui allentare la presa delle “correnti” sul processo elettorale del Consiglio si è dimostrata del tutto inadeguata nei suoi esiti, sulla base delle indicate caratteristiche della nuova formula elettorale prospettata, se dopo qualche consiliatura di applicazione si dovesse con stupore constatare che le correnti, con le degenerazioni loro imputate, risultano più presenti e vitali che mai nella loro presa sul processo elettorale, si tratterebbe di uno stupore del tutto ingiustificato, in quanto tale vitalità e tale presa risulterebbero prevedibilmente propiziate, se non stimulate dal modello immaginato.

Se tali appaiono, in estrema sintesi, alcuni rilevanti elementi di criticità del modello elettorale prospettato, quali differenti modelli potrebbero apparire più coerenti rispetto alle aspettative richiamate?

Nel confronto da tempo sviluppatosi, molteplici sono i modelli prospettati che presentano elementi di suggestione. Può ad esempio ricordarsi il modello da tempo proposto da Gaetano Silvestri⁸, fondato su di un meccanismo uninominale/proporzionale analogo a quello impiegato per l’elezione del Senato della Repubblica sino alla riforma elettorale del 1993: modello che ha una sua indubbia solidità e coerenza ma che pare scontrarsi con due inconvenienti: da un lato il dato contingente per cui presuppone l’adozione di un collegio unico nazionale (o, in ogni caso, pochi macrocollegi plurinominali) in un contesto nel

⁷ Pure coi complessi meccanismi di temperamento previsti, legati a coefficienti di riduzione progressiva del peso delle diverse preferenze assegnate.

⁸ Per una sua recente riproposizione, G. SILVESTRI, *Principi costituzionali e sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in www.sistemapenale.it, 20 giugno 2020.

quale una delle precondizioni essenziali poste al confronto sul tema da parte dell'attuale maggioranza risulta il superamento del meccanismo del collegio unico nazionale, dall'altro, più sostanzialmente, il dato per cui presuppone come indispensabili forme di collegamento e apparentamento tra candidati, impedendo una (utile) partecipazione alla competizione da parte di soggetti magari autorevoli e apprezzati ma slegati da logiche di "cordata" o di appartenenza di gruppo o corrente⁹. Anche il diverso modello del voto singolo trasferibile¹⁰, per molti versi convincente e certamente più coerente rispetto a quello immaginato nel DDL, può prestarsi al rilievo per cui i suoi effetti dipendono molto dall'ampiezza dei collegi entro cui venga applicato. In presenza di collegi ampi potrebbe determinare le dinamiche sostanzialmente proprie di una formula proporzionale (anche in termini di contrattazioni, scambi e cordate). Entro collegi più ristretti tali dinamiche si attenuerebbero, in misura però difficilmente prevedibile e quantificabile. Inoltre la circostanza per cui il modello richiede all'elettore di esprimere non un unico voto, ma un ordine di preferenze tra diversi candidati, potrebbe propiziare (tanto più in un contesto di corpo elettorale assai più ristretto rispetto a quello di una elezione politica nazionale) la formazione di cordate e accordi di cartello tra candidati affini espressi da componenti collaterali, con l'emarginazione (e la sottorappresentazione) dei candidati realmente alternativi.

A titolo di mera suggestione e contributo al confronto, si potrebbero in alternativa esplorare alcune potenzialità di una formula poco praticata, nel contesto delle formule elettorali per le assemblee parlamentari¹¹, ma che potrebbe avere dei pregi specifici nell'ottica dell'elezione di un organo, quale il CSM, che invece opera secondo dinamiche differenti.

Se l'istanza è quella della ricerca di una formula che coniughi da un lato l'esigenza di mantenere un qualche grado di pluralismo all'interno dell'organo, evitando esiti iper-maggioritari ed escludenti, e d'altra parte la capacità di valorizzare anche il singolo candidato, la sua personalità, senza costringerlo a collocarsi entro una dimensione meramente aggregata, si potrebbero esplorare le implicazioni dell'adozione di una formula elettorale di tipo maggioritario binominale.

Si potrebbe dunque prospettare un sistema che preveda di accorpare a due a due i 20 collegi ipotizzati nel modello prospettato nel DDL governativo, ricavando

⁹ Per alcune altre considerazioni circa le implicazioni di tale modello, sia consentito rinviare a L. IMARISIO, *Quale legge elettorale per il CSM?*, in www.aredg.it, 2020.

¹⁰ Prospettato ad esempio dalla Commissione Balboni nel 1996: v. la *Relazione conclusiva del Presidente della Commissione Enzo Balboni*, in *Quaderni Costituzionali* 1997, 552.

¹¹ Le più note esperienze storiche essendo quelle legate alla Polonia, nel corso degli anni '80 del secolo scorso, e del Cile dopo l'uscita dall'esperienza autoritaria nel 1989.

Contributi al seminario

Sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM

1° ottobre 2020

così 10 collegi binominali, nei quali si confronterebbero candidature individuali, con l'espressione di un'unica preferenza per uno dei candidati e l'elezione in ogni collegio dei due candidati più votati. Il meccanismo risulterebbe semplice e lineare nelle sue dinamiche, ed i due candidati eletti risulterebbero prevedibilmente espressione di diverse e complementari istanze e sensibilità. Il pluralismo nella composizione dell'organo risulterebbe stimolato e tutelato, pur senza una frammentazione di tipo proporzionalistico.

Si scoraggerebbero (in quanto controproducenti) comportamenti opportunistici di "cordata" entro lo stesso collegio (potenzialmente connessi ad esempio ai modelli che si fondano sulla doppia preferenza di genere o sul doppio turno) e si limiterebbero i rischi di forti alterazioni della rappresentanza o di completa esclusione dalla rappresentanza di componenti comunque significative. Rispetto agli equilibri tra singoli candidati e aggregazioni organizzate, il modello attribuirebbe ai singoli candidati visibilità e responsabilità, anche nei confronti delle rispettive eventuali aree culturali, evitando i rischi di spersonalizzazione correntizia: l'elezione deriverebbe effettivamente solo dai voti conseguiti dal singolo candidato nel singolo collegio, senza influenze di accordi tra primo e secondo turno o di interferenze derivanti dal risultato di altri collegi. Si manterrebbe il potenziale e fisiologico ruolo delle aggregazioni organizzate, ma in termini non necessitati, consentendo comunque a singoli magistrati anche non aderenti ad alcuna componente organizzata o ad alcuna cordata di presentarsi alla competizione e di conseguire l'elezione se effettivamente sostenuti da un significativo seguito personale nel proprio collegio. Inoltre, l'organizzazione di macrocollegi binominali promuoverebbe una distribuzione della rappresentanza sul territorio nazionale più equilibrata rispetto a quanto riscontrato sulla base della legislazione oggi vigente, garantendo che nessuna macroarea del paese risulti priva di rappresentanza o che vi siano aree eccessivamente sovrarappresentate. Si supererebbe, naturalmente, il meccanismo del collegio unico nazionale.

Tale modello assume come valida la premessa secondo cui *per un verso non è coerente con la natura e le funzioni del CSM una formula che spinga a preconstituire una "maggioranza di governo" e una stabile e cristallizzata opposizione (come le formule maggioritarie uninominali) e d'altra parte occorre evitare i rischi di spersonalizzazione e "correntismo necessitato" propri delle formule proporzionali (plurinominali o uninominali).*

Una potenziale criticità potrebbe essere data dall'ampiezza piuttosto elevata dei collegi binominali ipotizzabili¹²: se da un lato ciò potrebbe rendere la conduzione

¹² A titolo meramente esemplificativo, quale ipotesi di aggregazione delle regioni italiane in 9 circoscrizioni di dimensioni sufficientemente omogenee, si potrebbero immaginare i seguenti collegi binominali: 1) Torino 590 + Genova 316 + Cagliari 159 + Sassari 106 = 1171 elettori; 2) Milano 874 + Brescia 292 = 1166 elettori; 3) Bologna 476 +

della campagna elettorale onerosa, dovendo il candidato promuoversi su territori ampi, d'altra parte collegi di circa 1000-1100 elettori dovrebbero garantire una competizione articolata e non basata unicamente su conoscenze e legami personali diretti, ma anche sulla promozione di idee e sensibilità alternative entro un elettorato "di opinione".

Una problematica da affrontare (comune peraltro a tutti i modelli elettorali) risulterebbe quella relativa alle migliori modalità tecniche attraverso le quali conseguire l'obiettivo largamente condiviso della promozione di un maggior equilibrio nella rappresentanza di genere. Inadeguata, in tale prospettiva, appare l'opzione per un drastico meccanismo "binominale di genere", in quanto rischierebbe di aprire la via ad esiti iper-maggioritari, conducendo alla elezione, per ogni collegio, di un candidato e di una candidata entrambi espressione dello stesso orientamento ideale (se si vuole, della stessa componente): il pluralismo di genere rischierebbe di affermarsi a discapito di un egualmente rilevante pluralismo di orientamenti e idealità. Potrebbe, invece, essere esplorata la previsione di 2 seggi (riducendo dunque a 9 i collegi binominali "territoriali") da riservare ai candidati non eletti del genere meno rappresentato che abbiano conseguito il maggior numero di voti nel proprio collegio. Non si tratterebbe, come nei meccanismi basati sulla così detta preferenza multipla di genere, di uno strumento eludibile, garantendo invece una quota di risultato. Quota che peraltro non rappresenterebbe un mero "minimo garantito" ma una quota aggiuntiva ed ulteriore che andrebbe a sommarsi ai seggi già autonomamente conseguiti nei collegi dalle candidature del genere meno rappresentato¹³. Tale misura potrebbe inoltre avere un effetto riequilibratore amplificato, stimolando nei collegi la presentazione di un numero elevato di candidature autorevoli del genere meno rappresentato (i candidati del genere meno rappresentato potrebbero infatti conseguire l'elezione non solo arrivando al primo o al secondo, ma al anche terzo posto), oltre a un ulteriore effetto riequilibratore rispetto alla differente consistenza numerica del corpo elettorale dei vari collegi: risulterebbe infatti statisticamente più probabile e più frequente che il "ripescaggio" dei candidati non

Venezia 460 + Trento 71 + Trieste 178 + Bolzano 71 = 1256 elettori; 4) Firenze 462 + Ancona 185 + Perugia 132 + Aquila 189 + Campobasso 66 = 1034 elettori; 5) Roma = 981 elettori; 6) Napoli 1108 + Salerno 218 = 1326 elettori; 7) Bari 360 + Catanzaro 337 + Lecce 177 + Potenza 104 + Reggio Calabria 225 + Taranto 105 = 1308 elettori; 8) Caltanissetta 130 + Catania 349 + Messina 160 + Palermo 465 = 1104 elettori; 9) Roma Giurisdizione nazionale 600 + fuori ruolo 215 = 815 elettori.

¹³ Esemplificando, nell'attuale CSM le elette di sesso femminile sono 6, ovvero il 37.5% dei 16 componenti elettivi. Rapportato tale dato agli ipotizzati 20 componenti del "nuovo" CSM si potrebbero presumere almeno 7 consigliere elette direttamente. Aggiungendo i due seggi riservati al genere meno rappresentato si arriverebbe a 9 elette su 20, ovvero una quota del 45%.

Contributi al seminario

Sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM

1° ottobre 2020

eletti più votati (più votati in termini di voti assoluti, non di percentuale conseguita) avvenga nell'ambito dei collegi più grandi e con maggiore partecipazione elettorale.

Un altro aspetto, e con ciò mi avvio alla conclusione di queste brevi considerazioni, è che il modello delineato di formula maggioritaria binominale potrebbe garantire una significativa legittimazione degli eletti, sicuramente più ampia rispetto al modello uninominale delineato del progetto governativo: qualunque formula elettorale maggioritaria uninominale (anche declinata nella versione a doppio turno, che come confermato dalla giurisprudenza costituzionale non è di per sé idoneo a colmare e obliterare una originaria limitatezza di consensi accertata al primo turno di voto) nonché, in qualche misura, anche la formula del voto singolo trasferibile, determina un'assemblea eletta in cui una parte significativa degli elettori non ritrova un rappresentante che abbia ricevuto il proprio voto. Il meccanismo binominale, al contrario, garantirebbe che verosimilmente¹⁴ un'ampia maggioranza dell'elettorato (salvo frammentazioni estreme) si troverà rappresentato in CSM da un consigliere a favore del quale avrà direttamente espresso il proprio voto (che sia esso giunto primo o secondo nel proprio collegio).

Ed accanto al tema del rafforzamento della legittimazione del Consiglio nei confronti dell'opinione pubblica, anche il tema del rafforzamento della sua legittimazione nei confronti degli appartenenti alla magistratura non appare un dato trascurabile nel contesto del dibattito in corso.

¹⁴ Anche sulla base delle esperienze storiche legate alla sua adozione.