

## **Le prospettive del Consiglio Superiore della Magistratura e il problema della legittimazione dell'ordine giudiziario\***

DANIELE PICCIONE\*\*

---

### **Sommario**

1. I differenti piani di riforma del Consiglio Superiore. – 2. Le ambizioni della riforma elettorale, i miti ad essa connesse e le aspettative razionali connesse alle scelte materiali dei componenti il collegio. – 3. Gli antidoti ai problemi latenti nel funzionamento del Consiglio. – 4. Il Comitato di Presidenza e le leve della legittimazione del CSM di fronte all'ordine giudiziario.

**Data della pubblicazione sul sito:** 2 gennaio 2021

### **Suggerimento di citazione**

D. PICCIONE, *Le prospettive del Consiglio Superiore della Magistratura e il problema della legittimazione dell'ordine giudiziario*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://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.

\*\* Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica. Indirizzo mail: [daniele.piccione@senato.it](mailto:daniele.piccione@senato.it).

## 1. I differenti piani di riforma del Consiglio Superiore

Le profonde questioni che concernono il funzionamento e la legittimazione del Consiglio Superiore si pongono su piani differenti ma presentano profili di reciproca interrelazione. Per affrontare *funditus* alcuni di questi nodi occorrerebbe la revisione costituzionale; per altri, sarebbe sufficiente l'innovazione legislativa; per un *tertium genus* di problemi aperti, si dovrebbe impegnare il potere regolamentare del Consiglio e mettere mano ad una nuova autoriforma, dopo quella capillare condotta in porto nel 2016. Inoltre, l'esaustivo elenco di punti nevralgici prospettati dalle relazioni introduttive di questo numero monografico evidenzia una disomogenea profondità cronologica delle esigenze riformatrici: è infatti vero che alcune delle urgenze innovative poste sono, in realtà, antiche quanto il Consiglio o quantomeno rimontano alla sua legge istitutiva; alcuni indirizzi riformatori si ritrovano, in termini praticamente identici, nella Relazione della Commissione Paladin presentata nel 1991; vi sono infine profili tematici assai più giovani, all'apparenza sorti soltanto in tempi recenti, o almeno declinati secondo una prospettiva relativamente inedita. Dunque, all'elenco delle questioni poste non segue, ma precede il problema del metodo; esso consiste innanzitutto nella scelta del piano riformatore su cui declinare le riforme.

## 2. Le ambizioni della riforma elettorale, i miti ad essa connesse e le aspettative razionali connesse alle scelte materiali dei componenti il collegio

Tra i terreni di innovazione normativa su cui l'accanimento del legislatore è stato quasi inesauribile, si staglia quello del sistema elettorale dei membri togati del Consiglio Superiore della Magistratura.

Una prima considerazione di ordine storico indurrebbe a non dimenticare come si sia dato fondo alla quasi totalità dei modelli possibili per la selezione dei componenti appartenenti all'ordine giudiziario. Questo non solo prova che la ricerca dell'equilibrio compositivo del collegio consiliare è stata sempre tormentata; ma induttivamente si sarebbe anche portati a credere che vi sia un risultato cui si aspira, ma che non si riesce a conseguire. Il fatto è che le prestazioni che, non da oggi, si richiedono alla disciplina elettorale del Consiglio Superiore sono contraddittorie – non di rado, persino illusorie o velleitarie - e rendono sovraccarico di obiettivi ogni disegno riformatore sul punto.

Il tema è anche circondato di un alone di sincronicità, dato che si sovrappone, in questo tornante storico, alle direttrici della riforma della legge elettorale per le assemblee parlamentari. Un dato, quest'ultimo, che sembra collocare su più ampi orizzonti i problemi della rappresentanza elettiva nell'ordinamento costituzionale.

L'enorme carico di obiettivi che la rivisitazione della legge elettorale per il Consiglio Superiore dovrebbe conseguire si declina all'apparenza su due fronti:

Contributi al seminario

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

1° ottobre 2020

assicurare una salda rappresentatività all'ordine giudiziario ed evitare il dominio controllante delle componenti associative nella selezione dei membri togati.

Secondo questa prospettiva, sarebbe proprio l'ingombrante ruolo dei gruppi associativi tra magistrati nel procedimento elettorale a determinare una sorta di mandato consiliare imperativo, il quale ingenera effetti patologici nella vita del governo autonomo. Proprio nella genesi del collegio consiliare starebbe il fattore per cui viene sovente travolto il merito nel conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, si assiste allo scadimento in accordi consociativi e spartitori per l'attribuzione delle funzioni a più magistrati (le c.d. nomine a pacchetto)<sup>1</sup>, si indulge in lassismi e disparità di trattamento nell'esercizio delle funzioni consiliari in seno alla Sezione disciplinare e nelle valutazioni di professionalità per l'avanzamento di carriera.

Quelli citati sono fenomeni che infragoliscono la legittimazione del Consiglio e, con esso, dell'intero ordine giudiziario.

Tuttavia, a parte il fatto che le componenti associate, sorte effettivamente a Gardone nel 1965 non assomigliano in nulla alla fisionomia da queste assunta nell'attuale tonante storico<sup>2</sup>, a risultare dubbia è la pretesa di prevenire le potenziali condotte deteriori dei componenti togati scaricando sulla legge elettorale la ricerca della soluzione.

Si radica qui il mito che affligge la legge elettorale consiliare. In realtà, le derive degradanti in cui può precipitare il Consiglio Superiore non scaturiscono dalle tecniche di traduzione dei voti in seggi alla base delle regole elettorali per la selezione dei componenti magistrati ordinari. La storia del governo autonomo si è invece sviluppata sull'alternanza tra due condizioni di fondo. Nelle brevi fasi in cui hanno funzionato gli antidoti alla superiorità numerica della componente togata rispetto a quella laica, l'attività del governo autonomo è rimasta se non integra, quantomeno orientata alla fisiologia. È invece più facile seguire le piste del naufragio dell'organo verso una gestione deteriorata delle funzioni, quando la

---

<sup>1</sup> Al riguardo, va comunque rammentato che la citata riforma del 26 settembre 2016 ha profondamente innovato l'art 38 del Regolamento interno, introducendo le proposte in diffornità avanzate direttamente in Consiglio e, di fatto, rendendo possibili votazioni per parti separate finalizzate a rimettere alle determinazioni del *Plenum*, la sorte di accordi - che si teme possano assumere natura spartitoria - frutto dell'istruttoria in Commissione.

<sup>2</sup> Basti qui riportare l'opinione di Alessandro Pizzorusso che nel 1984 parlava di una maturazione politica della magistratura "che si è venuta realizzando soprattutto in virtù della vita associativa, delle riviste, dei convegni cui essa ha dato luogo, per cui combattere la crescita culturale dei magistrati significa innanzitutto ridurre il peso delle correnti nel sistema elettorale del Consiglio Superiore". Così A. PIZZORUSSO, *Su alcune proposte di riforma del Consiglio Superiore*, in *Legalità e giustizia*, 1984, 878 ss., ora in ID., *L'ordinamento giudiziario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 1059.

consiliatura è risultata all'opposto segnata da una scarsa effettività dei contrappesi alla dominanza numerica dei togati.

Per pura chiarezza esemplificativa, conviene elencare i dispositivi sottesi allo stesso impianto dell'art. 104 Cost. e della l. n. 195 del 1958. Solo questi sono in grado di temperare la potenziale tirannia dei patti di radice correntizia tra consiglieri magistrati. Vale citare la capacità del vicepresidente di tenere unita la componente laica, specie sulle votazioni per il conferimento degli incarichi direttivi; occorre tenere presente la dinamica dei rapporti tra Comitato di presidenza e assemblea consiliare<sup>3</sup> su cui oltre si tornerà; non va poi trascurato il ricorso agli strumenti correttivi e di controllo di cui dispone il Capo dello Stato anche per il tramite della medesima figura vicepresidenziale; da ultimo, si deve fare riferimento alla capacità di posizionamento autonomo dei consiglieri eletti tra i magistrati di Cassazione, rispetto alla componente associativa di cui pure sono espressione elettiva.

Non vi è chi non veda come si tratti di varianti di fisionomia, nel senso che esse, in gran parte, dipendono dal modo di disporsi degli equilibri in Consiglio e dalle scelte di politica giudiziaria che i soggetti che siedono nel collegio di governo autonomo decidono di perseguire. La decisività di queste varianti, sia detto per inciso, si è potuta apprezzare proprio confrontando le fasi cruciali e periodizzanti dello scorso mandato del Consiglio Superiore.

Lo spartiacque della consiliatura apertasi nell'autunno del 2014, in effetti, fu rappresentato plasticamente dai fatti che segnarono il finale d'anno 2017, in cui il Consiglio Superiore si trovò a rinnovare i vertici della Suprema Corte di Cassazione<sup>4</sup>. Non a caso, quel tornante rese improvvisamente fragili i rimedi che, fino a quel momento, avevano consentito di arginare pratiche deteriori e ombre spartitorie e che avevano anche sostenuto lo sviluppo delle direttrici dell'autoriforma, poi drasticamente arrestatasi<sup>5</sup>.

### 3. Gli antidoti ai problemi latenti nel funzionamento del Consiglio

Alla luce di questi dati di esperienza, si coglie come i propositi di riforma elettorale del CSM rischino di risolversi in un miraggio se si prefiggono di imbrigliare il potere designatorio delle componenti associate; un eccesso di aspettative

<sup>3</sup> Se si vuole, sul punto D. PICCIONE, *Il Consiglio Superiore della Magistratura attraverso il prisma del suo Regolamento*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

<sup>4</sup> In tali casi si realizza, peraltro, un consistente mutamento degli equilibri dovuto al fatto che le votazioni per il procuratore Generale e per il primo Presidente generano una parziale cooptazione nell'organo, che rinnova i due terzi dei suoi componenti di diritto e del Comitato di Presidenza, fatalmente trasformando la propria fisionomia.

<sup>5</sup> M. LUCIANI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura nel sistema costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, in specie paragrafo 3.

Contributi al seminario

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

1° ottobre 2020

sull'efficacia maieutica della modifica della disciplina elettorale inoltre rischia anche di dare luogo ad equivoci pregiudizievole sul piano del metodo.

In realtà, la mitizzazione dei possibili esiti salvifici derivanti dall'ennesima palingenesi del sistema elettorale per la componente togata merita di essere evidenziata a muovere dalla ricorrente riproposizione del sorteggio, a più riprese agitata come prospettiva da lavacro lustrale, negli ultimi mesi in cui ha infuriato il dibattito sulle linee di riforma del Consiglio Superiore. Come detto, la prima, diffusa spinta a modificare la disciplina elettiva dei membri togati sorge dal proposito di svincolare dal controllo delle componenti associative le candidature per il Consiglio. E ciò si vorrebbe ottenere affidando al caso la selezione dei consiglieri appartenenti alla magistratura, correttamente presupponendo che le componenti associative dispongano di una tale capacità adattiva che qualunque congegno elettorale finirebbe pur sempre per essere contaminato dall'influenza correntizia.

Ma a parte l'argomento letterale offerto dall'art. 104 Cost. che non sembra lasciare spazi, neanche in via ibridata e residuale, a tecniche di individuazione casuale (*id est* non frutto di elezione) dei membri dell'organo di governo autonomo, è dallo stesso disegno delineato dal Costituente che scaturisce l'intelaiatura del pluralismo interno al Consiglio Superiore come coesenziale rimedio a tutti i rischi di sviamento nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 105 Cost. Proprio l'impianto pluralistico della composizione dell'assemblea plenaria è la chiave di volta per intendere la scelta di fondo dell'esercitare per collegio le funzioni indicate nell'art. 105 Cost. e mira all'ambizioso proposito di sciogliere, nella diversa estrazione dei componenti del Consiglio Superiore, i rischi di dominio dell'uno o dell'altro contingente eletto dai magistrati.

In altri termini, la variegata differenziazione delle estrazioni dei consiglieri superiori, seguendo certa dottrina, si deve intendere la volontà di generare un autentico "pluralismo di principio" e non un mero pluralismo formale<sup>6</sup>. In questa soluzione si deve rinvenire l'antidoto alla possibile prevalenza di una componente associata sulle altre, oppure all'esperazione dei rischi di immissione esterna nelle grandi decisioni di indirizzo della magistratura ordinaria. Qualunque disciplina elettorale invero non può incidere sul manifestarsi della patologia che già il

---

<sup>6</sup> V. F. D'AGOSTINO, *La tolleranza difficile*, in AA. VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Giuffrè, Milano, 1998, Vol. I, 324, secondo cui il pluralismo è di questo tipo (di principio) quando garantisce l'imprescindibilità per la pienezza dell'esperienza del collegio, della molteplicità dell'estrazione dei suoi componenti; è di altro segno (paternalistico) quando può risolversi in una presenza differenziata suscettibile di essere dissolta in un pratiche disgregatrici e sottomissorie che confinano le minoranze nel cono d'ombra dell'inagibilità e dell'irrelevanza.

Costituente aveva individuato come una delle due derive da scongiurare: l'autoreferenzialità e la chiusura settaria dell'ordine giudiziario.

Si torna così al tema del *deficit* di rappresentatività.

Quel che una modifica della disciplina elettorale può (e certamente dovrebbe) determinare è il ripristino del collegamento tra il corpo elettorale magistratuale e i consiglieri eletti, ovvero il rilancio della rappresentatività.

Lo sfilacciarsi del rapporto proiettivo tra eletti ed elettori in Consiglio costituisce un gravoso versante della progressiva delegittimazione del governo autonomo; un *vulnus* spesso sottovalutato ma assai rilevante quanto a conseguenze.

La tematica del sistema elettorale del Consiglio pone allora questioni del tutto particolari, perché connesse alla diversificata e pulviscolare composizione dell'elettorato; ma certo, in termini astratti, il sistema elettorale dovrebbe consentire un permanente legame con i territori degli uffici e dei distretti. Le aporie sorgono quando l'attività delle componenti organizzate diviene talmente strutturata da soppiantare, con il vincolo di appartenenza, ogni altro profilo di rappresentanza così da rendere asfittica la traduzione dei voti dei magistrati nei seggi in Consiglio. È da questo scolorare dell'elezione in gioco di potere che discende lo scollamento dell'ordine giudiziario dal collegio consiliare. Così il rapporto tra Consiglio Superiore che amministra e ordine giudiziario che è amministrato trascende patologicamente in un tratto anomalo di gerarchia verticistica.

Si tratta di un solco che si amplifica quando poi la comune appartenenza alla corrente magistratuale si trasforma in canale unico di dialogo e rapporto tra consigliere eletto e rappresentato, inverando il paradosso di una sorta di mandato vincolato escludente alla cura di interessi individuali.

Così il singolo consigliere finisce per coltivare rapporti con i soli suoi elettori di corrente, peraltro rafforzati dalla comune provenienza territoriale. Si perfeziona allora quella asimmetria di informazioni e contatti, di esigenze premiate e aspettative soddisfatte, che segna il senso di estraniamento, lontananza e disaffezione dei magistrati non iscritti alle componenti associative.

Per prevenire l'inesco di questo circolo non virtuoso di circostanze, i sistemi elettorali da prendere in considerazione devono essere tali da lasciare spazio potenziale – in uscita - a candidati indipendenti, intesi questi come magistrati meno legati alle componenti associate, ma soprattutto di conferire il massimo dell'incidenza del voto in entrata, ad esempio valorizzando la scelta del *panachage*.

Le proposte delineate nella riforma prospettata nel testo del disegno di riforma elettorale da ultimo sottoposto all'esame delle Camere, inducono non tanto a pronunciarsi sull'adeguatezza delle soluzioni, quanto al se finisca con il centrare gli snodi dirimenti. Se il presupposto è quello di evitare distorsioni della rappresentatività in chiave di dominio delle logiche di appartenenza correntizia e di scongiurare evoluzioni verticistiche che si riflettono e trasmettono dal rapporto

Contributi al seminario

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

1° ottobre 2020

tra Consiglio ed Uffici a quello tra correnti e singoli magistrati, alcune soluzioni previste nel testo della riforma appaiono per lo meno controvertibili.

I dispositivi cui dedicare qualche parola sono quelli relativi alla previsione di un doppio turno di collegio, con alternanza di genere, quelli - già citati - che innestano frammenti dell'istituto del sorteggio, e l'intento manifesto di far leva sui territori come contrappunto al controllo delle componenti associate.

L'unico spunto davvero efficace pare quello dell'alternanza di genere. Essa, infatti, avrebbe il diretto effetto di riequilibrare la rappresentatività. L'introduzione di sistemi vincolati alla preferenza - o all'alternanza in candidatura - in base al genere favorirebbe sicuramente un mutamento degli equilibri nelle componenti associate, costituendo forse un volano capace di retroagire sul tessuto delle correnti, ridisponendo persino al loro interno i rapporti di forza con riguardo al momento dell'elezione del Consiglio Superiore. Degli altri istituti menzionati, il minimo che si possa dire è che complicano notevolmente il sistema elettorale dei consiglieri togati, ma la capacità adattiva delle componenti associate sarebbe senz'altro in condizione di imbrigliare i dispositivi razionalizzanti recati dalle disposizioni previste dal disegno di legge governativo. Inoltre, far leva sui territori per contrastare i poteri delle componenti associative non può costituire la stella polare, perché anzi è proprio nella vita giudiziaria dei territori, talvolta, che il peso delle appartenenze si presenta in tutta la sua forza condizionante, per tre ordini di ragioni: l'influenza e la visibilità locale dei magistrati che da lunghi anni esercitano le funzioni nel medesimo distretto, la scarsa visibilità dei rapporti e delle dinamiche nelle periferie dell'ordinamento giudiziario, salvo quando poi scadono nella patologia manifesta; il legame che si instaura, personale, correntizio e geografico insieme, tra consigliere superiore eletto e magistrati dei distretti.

#### **4. Il Comitato di Presidenza e le leve della legittimazione del CSM di fronte all'ordine giudiziario**

Di segno complementare, sono alcuni passaggi del recente dibattito sulla *governance* del Consiglio Superiore poiché mostrano le ambivalenze assai complesse che circondano il Comitato di Presidenza<sup>7</sup>. Si tratta dell'organismo da

---

<sup>7</sup> Sul punto, cfr., per tutti, G. CANZIO, *Il Comitato di presidenza e i rapporti con l'Assemblea plenaria nel nuovo regolamento interno del CSM*, in A. IACOBONI, G. GRASSO, M. CONVERSO, *Codice dell'ordinamento giudiziario*, La Tribuna – Il Foro Italiano, Milano, 2020, 130 ss. L'analitica disamina dell'A. muove dall'idea - del tutto condivisibile - che il Comitato debba esercitare funzioni di "propulsione, raccordo e maggiore efficienza dei lavori il cui esito principale restano le deliberazioni collegiali del Plenum". In tale perimetro, il Comitato esplica un ruolo decisivo e non dovrebbe essere posto in discussione sul piano della legittimazione e del ruolo delineato dalla l. n. 195 del 1958, a pena di porsi in contraddizione con le premesse generali, di metodo e di merito del disegno riformatore.

sempre oggetto di riserve in dottrina e nella stessa vita consiliare e ciò sia per la difficile ricostruzione sistematica delle prerogative affidategli dalla legge istitutiva e dal Regolamento interno, sia per la naturale vis espansiva delle sue competenze effettive.

Anche la storia recente del CSM è univoca nel mostrare le convergenti doglianze dei componenti togati nei riguardi del ristretto collegio che gli stessi membri laici spesso considerano una sorta di consiglio di amministrazione di cui all'unisono contestano la limitata legittimazione a plasmare gli indirizzi di politica giudiziaria.

Occorre però riconoscere che l'effettività dei rapporti di forza consiliari mostra irrefutabilmente due dati: il primo è che il Comitato di presidenza, il quale come si è detto finisce per sviluppare e intensificare poteri impliciti e competenze innominate innescando tensioni intraorganiche, costituisce il contraltare più forte possibile proprio al potere delle componenti associate proiettate nell'Assemblea plenaria. Il secondo è che il Comitato consente al vicepresidente un saldo rifugio e una sorta di pilastro su cui sviluppare e condividere, a fini di legittimazione allargata, le più rilevanti delle sue prerogative. Con l'ausilio del Comitato, egli può difendere il Consiglio Superiore dalla forza schiacciante dei gruppi di togati, specie quando questi si rivelano capaci di convergere nei punti di massimo e deteriore consociativismo.

Inutile ricordare che sono tali momenti a sfociare in una sorta di corporativismo in Consiglio, il quale si pone in netta distonia rispetto al modello sotteso al disegno costituzionale.

Il Comitato di presidenza non è dunque il *refugium* del vicepresidente, né quella terna priva di rappresentatività cui in genere alludono gli strami dei componenti laici e togati quando il quadriennio consiliare volge nella sua fase avanzata. Il Comitato anzi costituisce una delle due leve mediante cui il vicepresidente - talvolta inverando spunti, moniti e indirizzi del Presidente dell'organo - riesce ad equilibrare il governo autonomo al riparo da autoreferenzialità e da momenti di contaminazione da categorie generali del politico che dovrebbero rimanere fuori dalla soglia del Consiglio Superiore.

Si è detto di come l'altra leva di indirizzo di cui dispone il vicepresidente consista nel tenere unita la compagine dei laici, trasformandola in un baluardo difensivo, quando serve, contro gli sconfinamenti dei gruppi consiliari, ma senza elidere il pluralismo insito anche al loro interno.

È dunque a queste due soluzioni strategiche che occorrerebbe lasciare spazio per mantenere degli anticorpi contro i rischi che hanno provocato e acuito l'odierna crisi di legittimazione da cui resta avvolto il Consiglio Superiore e l'ordine giudiziario tutto.

In realtà, si tratta di un modo di disporsi dei rapporti di forza, il che induce a riflettere sull'opportunità di prospettare soluzioni normative facoltizzanti ed

Contributi al seminario

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

1° ottobre 2020



elastiche che consentano di far evolvere nella pratica i singoli ruoli nel corso di ogni consiliatura. Il Comitato di presidenza merita di essere considerato nella prospettiva sistemica di un collegio cui demandare la tutela delle esigenze autoriparative delle direzioni assunte dai lavori del Consiglio superiore. L'istanza di interporre limiti di contenimento a tale organismo rischierebbe di risolversi in un istintivo riflesso anacronistico, il che non toglie che le prerogative, non di rado dai contorni sfumati, che il Comitato esercita in concreto richiedono una particolare sensibilità nel sovrintendere alla generale legittimazione oltre che alla legittimità delle delibere consiliari cui apre la via e anche agli effetti che esse sortiscono nei riguardi dell'intero ordine giudiziario.