

L'elezione dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura alla prova della riforma dell'ordinamento giudiziario

LORENZO DE CARLO*

Abstract: *This essay aims to analyse the first application in January 2023 of the reform of the composition and election rules of the High Council of the Judiciary, with a particular regard to the selection of lay (non-judicial) members. With this reform, in addition to increasing from 8 to 10 the number of lay members, their procedure of selection has been modified, too, in order to try to make it as much open as possible to autonomous candidatures and to allow a more equal gender representation.*

Sommario: 1. Introduzione: le previsioni della legge n. 71/2022. – 2. La modifica delle procedure di selezione. – 3. Lo svolgimento delle votazioni. – 4. L'entrata in carica dei nuovi consiglieri. – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 30 agosto 2023

Suggerimento di citazione

L. DE CARLO, *L'elezione dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura alla prova della riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Classe di Scienze sociali della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: lorenzo.decarlo@santannapisa.it.

1. Introduzione: le previsioni della legge n. 71/2022

La recente riforma dell'ordinamento giudiziario (l. n. 71 del 17 giugno 2022) dedica un'attenzione particolare alla modifica del sistema elettorale dei membri togati del Consiglio Superiore della Magistratura, una materia di particolare rilevanza alla luce degli scandali che hanno riguardato negli ultimi anni tale organo e delle conseguenti esigenze di riforma emerse a livello politico¹. Le prime votazioni in vigore della riforma si sono tenute il 18 e 19 settembre 2022 per i membri eletti da parte dell'ordine giudiziario, con la previsione per la prima volta di una forma di sorteggio per integrare le liste dei candidati qualora essi non fossero in numero sufficiente o non presentassero un'adeguata rappresentanza di genere.

Tuttavia, la legge in oggetto si occupa anche dei componenti eletti dal Parlamento: nell'art. 21, anzitutto, si dispone l'incremento del numero dei membri laici in proporzione a quelli togati. Se questi ultimi, infatti, da sedici divengono venti, le Camere in seduta comune sono chiamate a eleggere non più otto, bensì dieci tra professori universitari ordinari in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio effettivo della professione. Inoltre, è apportata un'integrazione all'art. 22, comma 4, della legge n. 195/1958 istitutiva del Consiglio: il riferimento, seppur generico, è all'esigenza di rispettare la parità di genere *ex artt. 3 e 51 Cost.* nella selezione dei membri laici e di seguire "procedure trasparenti di candidatura".

Seppur non specificamente, le disposizioni riguardanti i consiglieri di elezione parlamentare comprendono anche l'art. 22, che stabilisce l'incompatibilità tra appartenenza alla sezione disciplinare (dove adesso è prevista esplicitamente dall'art. 4, comma 2, la presenza di un membro laico effettivo e di un supplente) e l'assegnazione alle commissioni per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, per le valutazioni di professionalità e in materia di incompatibilità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e di applicazione dell'art. 2, comma 2, del r. d.lgs. n. 511/1946 in tema di inamovibilità.

2. La modifica delle procedure di selezione

La definizione delle norme di dettaglio dell'elezione è stata affidata al Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato; in seguito, sulle procedure è stato raggiunto un accordo in sede di Conferenze dei Presidenti di Gruppo delle

¹ Sul collegamento tra le vicende di cronaca e le proposte di riforme si veda, *ex multis*, N. ZANON, F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2019, pp. 667-670.

due assemblee². Nello specifico, in modo tale da attuare la previsione relativa alla “trasparenza”, per la prima volta in un’elezione indiretta di componenti di organi di rilievo costituzionale si è stabilita la presentazione di autocandidature, seppur nel ristretto ambito dei soggetti dotati dei canonici requisiti di appartenenza alla categoria dei professori universitari ordinari in materie giuridiche e/o degli avvocati con almeno quindici anni di esercizio effettivo della professione. Tali candidature, corredate da un’autodichiarazione attestante il possesso dei requisiti di eleggibilità e una copia fotostatica del documento d’identità, dovevano essere inviate tramite posta elettronica certificata ad un indirizzo appositamente predisposto entro il terzo giorno precedente all’elezione direttamente dall’interessato o, per suo conto, da almeno 10 parlamentari appartenenti ad almeno due diversi gruppi. Con riferimento alle modalità di espressione del voto, invece, la disciplina rimaneva pressoché immutata: i parlamentari hanno ricevuto una scheda sulla quale esprimere fino a dieci preferenze nel novero di coloro che avessero presentato la propria candidatura. A quanto risulta dalle comunicazioni preliminari del Presidente del Parlamento in seduta comune, è stata considerata sufficiente l’indicazione del cognome del candidato prescelto, richiedendosi anche il nome nei soli casi in cui il cognome fosse il medesimo, a pena di nullità.

Inoltre, come già previsto per le elezioni dei membri appartenenti all’ordine giudiziario, si è percepita la necessità di introdurre adeguati meccanismi per garantire la parità di genere, esigenza già avvertita anche in dottrina³. A tal fine, al genere meno rappresentato doveva appartenere almeno il 40% dei candidati, una soglia il cui rispetto poteva essere verificato solo alla decorrenza del termine fissato *omnibus*. Di conseguenza, si prevedeva una riapertura delle candidature soltanto per il genere sottorappresentato entro un termine coincidente con il giorno precedente rispetto alla prima votazione, anche se nessuna conseguenza poteva derivare dall’eventuale persistenza di uno squilibrio, non potendosi agevolmente procedere a un sorteggio all’interno dei potenziali eleggibili come nel caso dei consiglieri votati dall’ordine giudiziario.

Si osserva quindi la presenza di un “doppio binario” di modalità di presentazione delle candidature, tale da valorizzare anche il ruolo delle Camere,

² Così risulta dal comunicato *Aggiornamento avviso presentazione candidature ai fini dell’elezione, da parte del Parlamento in seduta comune, di 10 componenti del CSM*, pubblicato sul sito della Camera dei Deputati il 7 dicembre 2022, disponibile all’indirizzo <https://comunicazione.camera.it/archivio-prima-pagina/19-27125>. Dai bollettini degli organi collegiali di ottobre-dicembre 2022 presenti sul medesimo sito, tuttavia, non risulta che il tema sia stato affrontato in sede di Ufficio di Presidenza.

³ T. GROPPI, *Nomine dei «laici» al Csm e negli altri Consigli di garanzia: per la trasparenza delle procedure e il rispetto dell’art. 51 Cost.*, in *Questione Giustizia*, 25 luglio 2018.

seppur lasciando ampio margine all'iniziativa dei singoli; inoltre, non si consente una selezione che esuberi da tali presupposti, impedendo l'emersione successiva di nuovi potenziali candidati in corso di votazione, qualora si rilevi che su uno o più nomi non si sia in grado di aggregare un sufficiente consenso. Tuttavia, si evidenzia un deciso *favor* per la presentazione di candidature da parte dei gruppi parlamentari, in quanto un'ulteriore proroga dei termini alla mattina stessa dell'elezione era concessa solo per tale fattispecie.

Tale meccanismo rappresenta una novità pressoché assoluta non solo nella selezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura, ma anche in relazione all'elezione indiretta degli organi di rilievo costituzionale, in quanto ad oggi mai si è prevista la possibilità di presentare candidature. Sul tema si tornerà *infra* in sede di conclusioni, per ora basti ricordare che, seppur informalmente, pare che un simile meccanismo sia stato adottato in via convenzionale dalla maggior parte dei gruppi parlamentari (esclusi Partito Radicale, Movimento Sociale Italiano e Democrazia Proletaria) durante le elezioni dei membri laici del 30 gennaio 1986. In tale occasione, come denunciato dal deputato radicale Massimo Teodori in un intervento di richiamo al regolamento⁴, sarebbe circolata in Aula una vera e propria lista di eligendi redatta dalle segreterie dei partiti interessati, senza che vi fosse un'esplicita previsione normativa in merito né a livello primario né regolamentare. Inoltre, si apriva il tema della natura del Parlamento in seduta comune chiamato a selezionare i componenti di un organo di rilievo costituzionale, anche se il dibattito storicamente riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica, contesto nel quale l'Assemblea integrata dai delegati regionali assumerebbe la natura di "collegio imperfetto" o di "mero collegio elettorale"⁵, ostativa della possibilità di aprire un dibattito su nomi o programmi, di effettuare dichiarazioni di voto e in generale di intervenire se non per richiamo al regolamento. Tuttavia, nonostante una simile prassi fosse considerata vigente anche per le elezioni dei membri laici del CSM, l'on. Teodori dichiarò *apertis verbis* le intenzioni di voto del proprio gruppo, denunciando la scarsa trasparenza delle procedure e richiamando la necessità di superare la natura di seggio elettorale del Parlamento in seduta comune. La Presidente della Camera Nilde Iotti si limitò a replicare ribadendo la natura di seggio elettorale della seduta comune, dunque ostativa all'espressione di dichiarazioni di voto, e l'impossibilità di formalizzare procedure trasparenti di selezione a legge vigente, seppur affermando il proprio *favor* rispetto alla preventiva redazione di una lista di candidati, come nel caso dei membri della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa. Tuttavia, nonostante le successive revisioni della l. n. 195/1958, le previsioni in esame non

⁴ Parlamento in seduta comune, IX Legislatura, Seduta comune di giovedì 30 gennaio 1986, *Resoconto stenografico*, pp. 581-587.

⁵ *Funditus*, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1975, p. 527.

sono state oggetto di modifica fino, appunto, alla legge n. 71/2022, benché anche in dottrina si fossero levate alcune voci in favore di una maggior trasparenza⁶.

Quanto all'applicazione pratica delle procedure in oggetto, ben 287 candidature⁷ sono state presentate a partire dall'11 novembre 2022: la maggior parte di esse è arrivata entro il termine delle ore 9 del 14 gennaio 2023, mentre dopo tale data, nell'ottica di colmare il divario tra generi, ne sono pervenute soltanto 8, e solo in un caso è stata esercitata la prerogativa dei gruppi parlamentari di cui sopra (il 17 gennaio, giorno precedente all'elezione, è stata depositata la candidatura dell'avv. Rosanna Natoli). L'obiettivo di un rapporto tra generi di almeno 2:3 nel novero dei candidati non è stato pienamente raggiunto: le dichiarazioni di disponibilità femminili sono state 89 su 287 (31% circa), ben poco efficace è stata l'integrazione tra il 14 e 17 gennaio, prima della quale la percentuale di donne si attestava al 29%. Sotto un altro versante, relativamente scarso successo ha riscosso la possibilità di presentare le candidature da parte dei gruppi parlamentari, sfruttata solo per quattro eligendi, dei quali tre risulteranno proclamati (Enrico Aimi, Rosanna Natoli e Fabio Pinelli; Giuseppe Valentino, come si vedrà *infra*, sarà costretto a ritirare la propria disponibilità nonostante fosse stato indicato dal gruppo di Fratelli d'Italia).

Analizzando nel dettaglio la suddivisione tra professori ordinari e avvocati, questi ultimi sono stati numericamente prevalenti, con ben 228 candidature presentate (79,44%, 154 uomini e 74 donne), a fronte di 36 docenti universitari (12,54%, 25 uomini e 11 donne), mentre 23 profili appartenevano ad ambedue le categorie (8,01%, 19 uomini e 4 donne). Quanto ai settori scientifico-disciplinari (SSD) di appartenenza dei professori ordinari, rappresentati in 15 su 21, si osserva una prevalenza di IUS/08 (Diritto costituzionale) con 13 candidati (22%), seguito a breve distanza da IUS/01 (Diritto privato) e da IUS/09 (Istituzioni di Diritto pubblico), ambedue a quota 10. Quattro candidati appartengono invece a IUS/16 (Diritto processuale penale) e a IUS/17 (Diritto penale), tre a IUS/10 (Diritto amministrativo)⁸. Si segnalano, inoltre, nove docenti universitari non più in attività al momento della presentazione della candidatura.

Quanto invece alle eventuali precedenti esperienze politiche dei candidati, si ricordi che, al di là delle incompatibilità (che tuttavia rilevano solo in una fase successiva all'elezione) e del possesso dei requisiti, il solo limite rilevante sotto

⁶ A. PERTICI, *L'elezione dei membri del CSM alla prova del cambiamento*, in *HuffPost Italia*, 17 settembre 2018.

⁷ L'elenco completo delle candidature è disponibile all'indirizzo www.camera.it/Leg19/1406.

⁸ Vi sono poi due candidati per IUS/02, IUS/15, IUS/18, IUS/20 e IUS/21; uno solo per IUS/07, IUS/12, IUS/13 e IUS/19.

questo profilo è il divieto di immediata rieleggibilità *ex art.* 104, comma 6, Cost.⁹ Di conseguenza, nonostante i membri laici del Consiglio esercitino le proprie funzioni senza alcun legame con l'eventuale forza politica di appartenenza o con i gruppi che ne abbiano proposto l'elezione, di fatto in numerose occasioni accade che accedano all'organo di autogoverno della magistratura personalità dalla lunga e prestigiosa carriera partitica, che in linea teorica e pratica potrebbe affievolire le garanzie di indipendenza, con manifesto collateralismo con le forze politiche¹⁰. Sotto un'altra prospettiva, come si è osservato, non è stato raro il fenomeno dello sviluppo di alleanze stabili più o meno formalizzate tra gruppi di laici e togati di omogeneo orientamento in materia di politica giudiziaria¹¹.

Nello specifico, ben 27 (9,4%) candidati avevano ricoperto in passato la carica di deputato, senatore o parlamentare europeo; quattro di essi, poi, avevano fatto parte di uno o più esecutivi in qualità di sottosegretari, due dei quali, tra l'altro, proprio al Ministero della Giustizia (Giuseppe Valentino dal 2001 al 2006 e Luigi Vitali dal 2004 al 2006). Si registrano, poi, ben 10 deputati o senatori uscenti tra i candidati¹².

3. Lo svolgimento delle votazioni

In un primo tempo, la seduta del Parlamento in seduta comune per l'elezione dei membri laici era stata calendarizzata per il 13 dicembre 2022; tuttavia, la riunione è stata posticipata al 17 gennaio 2023, cosicché i consiglieri uscenti sono rimasti in un regime di *prorogatio* per circa quattro mesi, dal momento che il loro mandato formalmente sarebbe terminato a fine settembre, anche se il contemporaneo avvicinarsi tra XVIII e XIX Legislatura ha reso necessario un differimento di tale

⁹ Da segnalare nella prima versione del ddl Bonafede un'estensione dell'ineleggibilità a coloro che ricoprissero la carica, o l'avessero fatto nei cinque anni precedenti, di parlamentari italiani o europei, ministri, consiglieri regionali o delle province autonome di Trento e Bolzano, presidenti o assessori in tali enti locali, o sindaci in città con più di centomila abitanti. In senso critico, F. PALUMBO, *L'apporto dei membri laici al governo autonomo della magistratura*, in *Il Foro Italiano*, 1, 2019, pp. 48-49; V. SAVIO, *Quale sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura?*, in *Questione Giustizia*, 23 febbraio 2020.

¹⁰ A. LANZI, *Appunti sul CSM e i suoi componenti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, pp. 403-404; N. ZANON, *Un confronto tra modello astratto ed esperienza concreta: diario minimo di un membro del CSM (2010-2014)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, pp. 446-447.

¹¹ V. ZAGREBELSKY, *Tendenze e problemi del Consiglio superiore della magistratura*, in *Quaderni costituzionali*, 1983, p. 128.

¹² Nello specifico, sei deputati (Roberto Cassinelli, Mirella Cristina, Felice Maurizio D'Ettore, Marzia Ferraioli, Anna Rita Tateo e Catello Vitiello) e quattro senatori (Enrico Aimi, Giuseppe Cucca, Francesco Urraro e Luigi Vitali).

scadenza. Ai sensi dell'art. 22 della l. n. 195/1958, l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune avviene a scrutinio segreto e, nelle prime due votazioni, a maggioranza dei tre quinti dell'assemblea (364 voti), mentre a partire dal terzo sono sufficienti i tre quinti dei votanti. Tale *quorum*, come appare evidente, rende assai arduo per la maggioranza riuscire ad eleggere autonomamente tutti i dieci membri di competenza del Parlamento, risultando così necessario un accordo con le forze di opposizione¹³. A poche ore dall'inizio del primo scrutinio, sono stati diffusi i nomi dei candidati selezionati dai gruppi parlamentari, sette indicati dalla maggioranza e tre dall'opposizione, con uno squilibrio in favore dei gruppi a sostegno dell'esecutivo rispetto al tradizionale rapporto di 5:3 dal 2002 al 2018 e di 6:4 dalla disgregazione del sistema partitico tradizionale alla riforma Castelli, che ha garantito sempre un certo livello di pluralismo¹⁴, nonostante qualche caso di eccessivo collateralismo a cavallo tra anni Novanta e Duemila¹⁵. In passato, invece, al di là della prima consiliatura, nella quale furono rappresentati tutti i gruppi presenti in Parlamento, a partire dal 1963 fino al 1994 era in vigore la convenzione della selezione di tre membri da parte di ciascuno dei tre principali partiti (DC, PCI e PSI) e di uno solo rimesso alla deliberazione delle formazioni politiche laiche minori¹⁶.

All'esito del primo scrutinio sono stati dichiarati eletti, in ordine decrescente di voti ottenuti:

- Roberto Romboli (531), professore emerito, già ordinario, di Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa;
- Isabella Bertolini (521), avvocatessa e già deputata dalla XIV alla XVI Legislatura nelle fila di Forza Italia e del Popolo della Libertà;
- Daniela Bianchini (519), avvocatessa del Foro di Roma esperta in diritto di famiglia;
- Claudia Eccher (519), penalista del foro di Trento;
- Rosanna Natoli (519), avvocatessa civilista già assessore e consigliere comunale di Paternò (Catania) nelle liste di Fratelli d'Italia;
- Enrico Aimi (517), senatore uscente appartenente a Forza Italia e per quattro mandati consigliere regionale dell'Emilia-Romagna, nonché avvocato penalista;

¹³ Tale limite sarebbe potuto venire meno in caso di approvazione del combinato disposto tra riforma costituzionale Renzi-Boschi e legge elettorale c.d. "*Italicum*", v. M. VOLPI, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in *federalismi.it*, Riforma Costituzionale n. 1, 2016.

¹⁴ S. BENVENUTI, *Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, p. 26.

¹⁵ E. PACIOTTI (a cura di), *Per un nuovo ordinamento giudiziario*, Passigli, Firenze, 2006, p. 170.

¹⁶ M. VOLPI, *I membri laici del CSM*, cit., pp. 6-7.

- Fabio Pinelli (516), avvocato esperto di diritto penale dell'economia e di diritto amministrativo e membro del Comitato Scientifico della Fondazione Leonardo-Civiltà delle Macchine;

- Michele Papa (506), professore ordinario di diritto penale presso l'Università degli Studi di Firenze

- Ernesto Carbone (399), avvocato già deputato durante la XVII Legislatura con il Partito Democratico e membro del consiglio di amministrazione di Terna – Rete Elettrica Nazionale S.p.A.

38 sono stati i voti dispersi, quattro le schede bianche e cinque le nulle.

Come si può notare, il primo scrutinio non è stato sufficiente per l'elezione di tutti i membri laici: al di là dei 16 voti ottenuti da Tamar Pitch – professoressa ordinaria a riposo di Filosofia del diritto presso l'Università degli Studi di Perugia – la cui candidatura era stata promossa dai parlamentari di Alleanza Verdi-Sinistra, si era raccolto un significativo consenso sul profilo di Giuseppe Valentino, avvocato penalista già deputato e senatore per tre legislature nelle fila di Alleanza Nazionale prima e del Popolo della Libertà poi, nonché sottosegretario del Ministero della Giustizia. Sennonché, proprio nel corso della votazione, quando Valentino aveva già ottenuto 194 consensi, da fonti di stampa è emerso il suo coinvolgimento in un'inchiesta della Procura di Reggio Calabria in materia di criminalità organizzata. A fronte del rifiuto di alcuni gruppi di opposizione di concentrare i propri voti su Valentino, il diretto interessato ha deciso di ritirare la propria candidatura, non prima però che un consistente numero di parlamentari avesse già espresso la propria preferenza per l'ex sottosegretario. Il gruppo di Fratelli d'Italia, infatti, dopo non aver risposto alla prima chiama, ha indicato in sostituzione di Valentino il nome di Felice Giuffrè, professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Catania e avvocato amministrativista, ma gli esponenti di Lega e Forza Italia avevano già depositato la propria scheda, cosicché i 194 voti ricevuti non sono stati sufficienti per l'elezione¹⁷. È risultato quindi necessario un secondo scrutinio, tenutosi il 19 gennaio 2023, durante il quale Giuffrè è riuscito a conseguire l'elezione con 420 voti. Non si è verificato dunque lo scenario prospettato nel 1976, quando nove dei dieci membri furono eletti al primo scrutinio, ma furono necessarie altre tre votazioni prima di procedere alla proclamazione di Ettore Gallo.

Nonostante, quindi, sussistesse un accordo tra i gruppi già al primo scrutinio, è stata necessaria più di una votazione: non una novità, in quanto solo nel 1986, nel 2006 e nel 2018 i membri laici sono stati eletti contemporaneamente nella prima seduta (senza considerare le eventuali tornate suppletive). Le tempistiche, anzi, sono state molto più ridotte rispetto a un'elezione "fiume" quale quella del 2014,

¹⁷ Sulla vicenda funditus V. STELLA, *Csm, Valentino si ritira: «Su di me palate di fango a orologeria»*, in *Il Dubbio*, 18 gennaio 2023.

la più lunga della storia, per la quale furono necessari ben quattordici scrutini, anche se in tale occasione, date la frammentazione assai accentuata del Parlamento e l'incertezza degli equilibri politici, risultava assai difficile raggiungere un accordo che accontentasse i vari gruppi¹⁸. Nel 2010, invece, le difficoltà di raggiungere un accordo tra maggioranza e opposizione, specialmente con riferimento alla selezione del potenziale vicepresidente, nonostante i soli tre scrutini si tennero ben sette sedute comuni delle Camere, data la frequente assenza del numero legale, tanto che in più occasioni il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano fu costretto a intervenire sollecitando la velocizzazione delle procedure¹⁹. Anche nel 1998 le votazioni furono cinque, ma le procedure richiesero più di un mese, in quanto in ben tre sedute non fu raggiunto il numero legale; al contrario, nel 1958 nessun consigliere fu eletto prima del quinto scrutinio, quando furono proclamati contemporaneamente i primi sette membri laici della storia dell'organo di autogoverno della magistratura.

Passando al *background* dei membri laici eletti²⁰, si registrano quattro consiglieri su dieci con una precedente carriera politica e partitica (circa il 15% dei membri del CSM dal 1959 al 2022 rispondono a questo requisito²¹): nello specifico, tre (Aimi, Bertolini e Carbone) avevano ricoperto la carica di parlamentare, il primo al Senato della Repubblica, gli altri due alla Camera dei Deputati, mentre Rosanna Natoli aveva un'esperienza pregressa di assessore (2008-2010) e consigliere comunale (2009-2012 e 2019-2021) di Paternò. Il rapporto tra "politici e non politici" è più o meno in linea con le precedenti consiliature, fatte salve notevoli eccezioni rappresentate dalle ultime due: infatti, da un lato, nel periodo 2014-2018 ben 7 membri laici su 8 avevano avuto precedenti esperienze di natura politica, dall'altro, gli anni tra il 2018 e il 2023 avevano registrato soli due consiglieri di elezione parlamentare su otto annoverabili in tale categoria (due su dieci tra 1998 e 2002). Nessun componente dell'attuale CSM ha invece mai ricoperto un incarico di governo, così come nel periodo 2018-2023, mentre nelle quattro precedenti consiliature erano presenti uno o due *ex* ministri o sottosegretari²².

Il tempo di passaggio intercorso tra l'ultimo incarico parlamentare o consiliare e l'ingresso nell'organo di autogoverno della magistratura è stato piuttosto variabile, confermando un *trend* in assestamento rispetto al 70% di membri laici della consiliatura 2014-2018 che avevano lasciato la precedente carica da meno di

¹⁸ M. VOLPI, *I membri laici del CSM*, cit., pp. 6-7.

¹⁹ E. TIRA, *L'elezione dei nuovi membri del Consiglio Superiore della Magistratura e la formazione delle sue articolazioni interne*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, pp. 1-5.

²⁰ Non si considerano qui le elezioni suppletive.

²¹ Dati provenienti da Openpolis, *I membri laici del Csm provengono spesso dai incarichi politici nazionali*, disponibile all'indirizzo: www.openpolis.it, 7 giugno 2020.

²² *Ibidem*.

tre mesi²³: tra gli attuali consiglieri, il periodo in oggetto passa dai poco più di tre mesi per il senatore uscente Enrico Aimi ai quasi dieci anni per Isabella Bertolini, che aveva cessato il proprio mandato alla Camera nel marzo 2013, un anno circa invece per Rosanna Natoli, poco meno di quattro per Ernesto Carbone²⁴.

Quanto invece ai requisiti posseduti, si segnala la prevalenza degli avvocati (sette) rispetto ai professori ordinari (due), con Felice Giuffrè appartenente ad ambedue le categorie; si osserva un minor equilibrio tra le due componenti rispetto alla precedente consiliatura, quando 4 membri laici su 8 erano sia professori ordinari sia avvocati, pur senza raggiungere la quota minima di un solo docente raggiunta nel 2014.

Non si sono registrati, tuttavia, casi di incompatibilità con la carica di consigliere *ex art.* 33 della l. n. 195/1958: nessun nuovo membro laico al momento delle elezioni faceva infatti parte del Parlamento, di consigli regionali, provinciali e comunali, della Corte Costituzionale o del Governo. Si tratta di un *unicum* nella storia recente del CSM: a partire dal 1998, infatti, non erano mai mancati parlamentari in carica tra i membri laici. Nel 1994, pur in assenza di deputati o senatori nel pieno delle proprie funzioni, fu selezionato Carlo Federico Grosso, consigliere regionale del Piemonte, lo stesso vale per il 1976, con l'elezione di Vittorio Bachelet, che pochi mesi prima aveva ottenuto un seggio nel Consiglio comunale di Roma. Bisogna risalire invece al 1958 e al 1963 per individuare consiliature che presero avvio senza che alcun componente di elezione da parte delle Camere ricoprisse una carica incompatibile con l'appartenenza al CSM. Tuttavia, è opportuno evidenziare che nel 1963 ben quattro dei sette membri laici fossero parlamentari uscenti della III Legislatura, terminata da poco più di tre mesi.

Come ricordato in precedenza, uno degli obiettivi cui mirava la riforma dell'ordinamento giudiziario approvata nel 2022 era la garanzia di un'equa rappresentanza di genere, pur non prevedendo quote con riferimento ai membri laici da eleggere. Ciononostante, nell'applicazione pratica la percentuale minima del 40% di candidature del genere sottorappresentato è stata recuperata in fase di elezione, con sei uomini e quattro donne selezionati dal Parlamento in seduta comune. Considerando i membri elettivi dell'intero organo e comprendendo dunque anche i togati, tale rapporto scende a 1:3, con 10 donne su un totale di 30 componenti. Si tratta di un netto passo avanti rispetto alla precedente consiliatura, quando mancava del tutto la presenza femminile tra i consiglieri laici. Più equilibrato il periodo 2014-2018, con due donne (tre qualora fosse stata

²³ ID., *Come vengono eletti i membri del Csm*, disponibile all'indirizzo: www.openpolis.it, 7 febbraio 2023.

²⁴ ID., *Come affrontare la riforma del Csm, dati alla mano*, disponibile all'indirizzo: www.openpolis.it, 9 giugno 2020.

convalidata l'elezione di Teresa Bene) su otto laici, così come 2006-2010, mentre ripresentava la totale assenza di una benché minima rappresentatività di genere la XIII consiliatura (2010-2014)²⁵.

4. L'entrata in carica dei nuovi consiglieri

Una volta terminate le procedure elettorali, il 24 gennaio 2023 il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in qualità di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, ha disposto l'insediamento dei nuovi consiglieri laici e togati, procedendo al contempo alla nomina, *ex art. 1, comma 2, del regolamento interno*, della Commissione per la verifica dell'elezione dei componenti del Consiglio, nella persona di un magistrato di Cassazione e uno di merito e di un membro eletto dal Parlamento. Nella giornata stessa la Commissione si è riunita per formulare un parere sulla verifica dei titoli dei membri togati e della sussistenza dei requisiti di eleggibilità dei laici, riferendo al *plenum* nel corso della seduta del giorno successivo per l'eventuale approvazione. La sussistenza dei requisiti di eleggibilità non è tema di poco conto: si poneva, infatti, la questione relativa alla possibilità di interpretare estensivamente la nozione di professore ordinario di materie giuridiche comprendendo anche i docenti a riposo, come nel caso del prof. Roberto Romboli, in pensione dal 2021 ed emerito dal 2022, il quale, tra l'altro, era stato selezionato per comporre la Commissione competente in materia.

Sul punto il quadro normativo non è del tutto chiaro: in favore di un'interpretazione restrittiva si potrebbe invocare la perdita della qualifica di "professore ordinario" con il collocamento a riposo e l'assenza di un esplicito riferimento alla possibilità di nomina di docenti in quiescenza, come invece emerge dall'art. 135 Cost. con riferimento ai magistrati a riposo per la Corte Costituzionale²⁶. Secondo un'opposta concezione, invece, la mancata attualità dell'insegnamento non dovrebbe essere di per sé idonea a impedire che chi abbia esercitato in passato la funzione di professore ordinario di materie giuridiche possa apportare il proprio contributo ai lavori del Consiglio grazie alla propria preparazione tecnica e culturale. Tale tesi sarebbe corroborata dal fatto che la Consulta ha chiarito (seppur con riferimento ad un giudice costituzionale²⁷)

²⁵ *Funditus*, M. D'AMICO, *Magistratura e questione di genere: alcune riflessioni sulla (necessaria) presenza femminile nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, pp. 383 ss.

²⁶ Così F. CUOCOLO, *Lezioni di diritto pubblico*, IV ed., Giuffrè, Milano,

²⁷ Si tratta, nello specifico, della delibera del 23 febbraio 2009 concernente il possesso dei requisiti di eleggibilità da parte del prof. Paolo Grossi, eletto giudice costituzionale dal Parlamento in seduta comune quando ricopriva la carica di professore emerito, cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 130.

l'autosufficienza della mera qualifica per le tre categorie di eleggibili, al di là delle attività svolte in concreto al momento dell'entrata in carica²⁸.

Bisogna premettere che sulla specifica questione non sono rinvenibili precedenti esattamente sovrapponibili nella giurisprudenza del Consiglio. Tuttavia, sono stati numerosi i casi in cui l'organo è stato chiamato a esprimersi su fattispecie di particolare incertezza relativamente al rispetto dei requisiti previsti da parte dei profili eletti dalle Camere. Destò scalpore il caso dell'esclusione nel 2014 di Teresa Bene: secondo il parere della Commissione, poi accolto all'unanimità dal *plenum*, la docente non rientrava in nessuna delle due categorie previste dal dettato costituzionali. Da una parte, infatti, essa non risultava aver esercitato la professione forense per almeno quindici anni, nonostante fosse iscritta all'elenco speciale dei docenti e ricercatori universitari a tempo pieno, che non consente l'accesso al libero foro, ma solo attività di consulenza extragiudiziaria. Dall'altra, sebbene fosse abilitata all'insegnamento come docente di prima fascia, non ricopriva l'incarico di professore ordinario. Ne conseguì una nuova convocazione del Parlamento in seduta comune con l'elezione di Alessio Zaccaria, non prima che la diretta interessata chiedesse, senza successo, che fossero le Camere a valutare la sussistenza dei suoi requisiti²⁹.

Si è trattato dell'unico caso di reiezione da parte del CSM di un profilo votato dal Parlamento, per quanto in passato non fossero mancate ipotesi assai liminali: al di là dello spinoso (e dunque spesso indulgente³⁰) accertamento dell'effettivo esercizio della professione di avvocato, specialmente qualora questi fossero anche docenti universitari e dovessero rispettare le condizioni previste per legge, anche per quanto riguarda i docenti universitari erano state poste all'attenzione della Commissione prima e del *plenum* poi delle situazioni non di immediata soluzione. Eppure, il Consiglio si era pronunciato favorevolmente nel caso di Annibale Marini, il quale nel 2010 era collocato in pensione dall'insegnamento da due anni; tuttavia, in questo caso fu comunque riconosciuto il rispetto dei requisiti. Per quanto a detta di alcuni sia risultato controverso se fosse stata espressamente autorizzata l'elezione di un docente in quiescenza o se invece fosse stato decisivo nel merito³¹ l'indiscutibile esercizio continuato della professione forense da parte

²⁸ A. POGGI, "Bene" o male ci vogliono i titoli per essere eletti al CSM, in *Sito Documenti Anna Poggi*, 9 ottobre 2014, disponibile all'indirizzo www.annapoggi.com.

²⁹ *Funditus*, C. CARUSO, *Quando il Parlamento non fa le cose per "Bene"*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2015, pp. 181-183; A. POGGI, "Bene" o male ci vogliono i titoli per essere eletti al CSM, cit.

³⁰ D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore della magistratura*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 121.

³¹ S. MUSCO, *Giallo vicepresidenza: resta in lizza anche il "democrat" Romboli*, in *Il Dubbio*, 24 gennaio 2023; *contra*, P. SAMMARCO intervistato da G.M. JACOBACCI,

dell'interessato, fattispecie non presente nel caso di Romboli, dai verbali della Commissione risulta con chiarezza che il titolo indicato da Marini al momento della nomina fosse quello di professore ordinario e non di avvocato. Per la prima volta, dunque, la prassi avrebbe deposto nel senso di consentire la selezione anche di docenti collocati a riposo, dal momento che la qualifica di avvocato per essere presa in esame avrebbe dovuto essere necessariamente indicata dall'interessato, il che non avvenne.

Anche per l'elezione l'anno successivo di Ettore Adalberto Albertoni è stato indubbiamente decisivo lo svolgimento della professione di avvocato per più di quindici anni, sebbene tale condizione non fosse più sussistente, in quanto egli si era cancellato dall'albo già nel 1995. Inoltre, il consigliere era sì professore ordinario, ma di Storia delle dottrine politiche, disciplina non rientrante nel novero delle materie giuridiche. Si può al contempo osservare che il collocamento a riposo nel corso del mandato non integra una causa di perdita dei requisiti: si pensi a Giuseppe Di Federico, professore ordinario di Diritto processuale civile che terminò il suo mandato a Palazzo dei Marescialli nel 2006 nonostante fosse in pensione già dal 2003, e a Luigi Berlinguer, il quale cessò dall'insegnamento pochi mesi prima del termine del suo mandato nell'organo di autogoverno.

Nella fattispecie in esame, nessuna situazione di incompatibilità o di carenza di requisiti è stata rilevata: la Commissione si è espressa favorevolmente anche con riguardo alla posizione di Roberto Romboli, il quale, per chiare ragioni di opportunità, si è astenuto dalla decisione sulla propria posizione. Nel parere, approvato con un solo voto contrario e l'astensione del Presidente, si fa riferimento a una ricostruzione storico-dottrinale dei lavori dell'Assemblea Costituente e dei precedenti della Corte Costituzionale (casi Grossi e Tesauro) e del CSM stesso, potendosi dunque individuare un'esplicita pronuncia in favore dell'inclusione dei docenti in pensione (indipendentemente dall'esercizio della professione forense) tra i profili eleggibili, per quanto, in assenza di una revisione dell'art. 104 Cost., eventuali future situazioni di tale natura potrebbero non ricevere analoga tutela, nonostante la giurisprudenza univoca in materia. Nello specifico, tra le ragioni addotte a favore di tale decisione vi sono l'assenza di un esplicito riferimento all'effettività per l'esercizio della docenza universitaria (presente invece solo per quanto riguarda la professione forense), la reiezione di un emendamento proposto dall'on. Oscar Luigi Scalfaro in Assemblea Costituente volto a limitare ai professori "di ruolo" l'accesso al Consiglio, in ragione della perduranza della competenza tecnico-giuridica (come già è previsto per i magistrati in pensione), e infine, sotto un profilo formale, la permanenza in capo al professore ordinario della propria

Sammarco: «La legge parla chiaro, la verifica dei requisiti ora sia effettiva», in Il Dubbio, 25 gennaio 2023.

qualifica formale anche a seguito della cessazione dal servizio *ex art.* 1 del D.P.R. n. 3/1957.

Ai sensi dell'art. 3 R.C.S.M. si è proceduto quindi all'elezione del Vicepresidente del Consiglio, da selezionare tra i membri laici³² con un *quorum* pari alla maggioranza assoluta nei primi due scrutini (17 voti) e alla maggioranza relativa a partire dalla terza. Anche in tale sede non è previsto un dibattito né la presentazione di candidature, nonostante varie istanze in merito siano state avanzate negli anni anche in dottrina, ne discende che in varie occasioni la scelta del consigliere indicato dalle forze di maggioranza è stata di fatto ratificata dal *plenum*³³. Sono fin da subito emersi come *front-runner* l'avvocato Fabio Pinelli e il professor Roberto Romboli, con il primo che ha accumulato un progressivo vantaggio (prima uno, poi tre voti), fino a conseguire l'elezione nel corso del terzo scrutinio con 17 voti contro i 14 del principale sfidante e una scheda bianca.

L'elezione di Pinelli porta indubbiamente più elementi di novità: per la prima volta dal 2002, quando fu nominato Virginio Rognoni (già deputato e ministro nelle fila della Democrazia Cristiana), il Vicepresidente del CSM non è selezionato tra i parlamentari in carica. Bisogna risalire invece al 1998 per l'elezione di una personalità che mai avesse ricoperto cariche politiche di rilievo in precedenza, ovvero Giovanni Verde. Si tratta di una circostanza assai rara: fatti salvi i casi di tre vicepresidenti subentrati in corso di consiliatura (Adolfo Salminci tra il 1967 e il 1968, Ugo Zilletti e Giovanni Conso tra il 1980 e il 1981), soltanto Cesare Mirabelli (1986-1990), Piero Alberto Capotosti (1994-1996) e Giovanni Verde (1998-2002) non erano mai stati parlamentari, componenti del Governo o consiglieri regionali, provinciali e comunali. Tra i vicepresidenti eletti a inizio consiliatura, invece, considerando anche Fabio Pinelli, esattamente il 50% (8 su 16) era in carica come parlamentare al momento della votazione. Si conferma invece la tendenza a selezionare avvocati per la carica di vicepresidente: l'unico caso in cui tale carica non è stata ricoperta da una personalità che esercitasse o avesse esercitato solo o anche la professione forense è stato quello di Vittorio Bachelet tra il 1976 e il 1980.

³² Per una ricostruzione storica della scelta operata dall'Assemblea Costituente in materia di vicepresidenza, si veda G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM nella Costituzione e nella legge*, in Atti del convegno su *Ruolo e funzione del Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura a 35 anni dalla scomparsa di Vittorio Bachelet*, Roma, 30 settembre 2015, in *Consiglio Superiore della Magistratura*, disponibile all'indirizzo www.csm.it, p. 6 ss.

³³ S. SENESE, *Quattro note sul Presidente della Repubblica nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Politica del diritto*, 1986, pp. 141 ss.

5. Conclusioni

All'esito della presente analisi, è opportuno indagare sulla misura in cui le modifiche normative in materia di disciplina elettorale per la selezione dei membri laici introdotte dalla recente riforma dell'ordinamento giudiziario si siano dimostrate idonee allo scopo cui erano preposte.

Prendendo le mosse dal tema della parità di genere, il Parlamento in seduta comune si è dimostrato comunque sensibile al rispetto degli artt. 3 e 51 Cost. e ha garantito un'equa rappresentanza pur in assenza di soglie minime ed espliciti vincoli in materia. L'integrazione successiva su base volontaria della lista delle candidature si è rivelata decisamente insufficiente: qualora si voglia anticipare alla fase preselettiva il perseguimento dell'obiettivo dell'equa rappresentanza potrebbe essere necessario adottare strumenti di cooptazione casuale simili a quelli in vigore per i membri togati, anche se non v'è chi non veda come una candidatura con questi presupposti finisca per essere screditata in partenza, o in alternativa espungere le disponibilità più tardive del genere maggiormente rappresentato, una tecnica comunque foriera di conseguenze potenzialmente lesive dei diritti dei potenziali eleggibili. Appare ben più semplice, qualora non ci si fidi della capacità delle Camere di autoimporsi di evitare la sottorappresentazione di un genere, propendere per una nuova revisione del testo della legge introducendo una soglia minima in fase di elezione analoga a quella in vigore per le candidature (una delibera del CSM del 2 aprile 2014 aveva proposto una quota minima di un terzo sia per i togati sia per i laici).

Quanto al tema della "trasparenza" delle candidature, non v'è dubbio che si tratti di un elemento di assoluta novità, potenzialmente applicabile anche ad altre tipologie di elezioni indirette di organi di rilievo costituzionale. Il pensiero corre immediato a quella del Presidente della Repubblica, che però appare difficilmente compatibile con la presentazione di autocandidature, data la natura molto meno stringente dei requisiti richiesti per l'eleggibilità e l'innegabile prestigio della carica, che risulterebbe svilito da un procedimento di preselezione a maglie così larghe. Ben diverse sarebbero le valutazioni qualora si restringesse ai gruppi parlamentari il potere-dovere di presentare le candidature prima dell'inizio del procedimento elettorale o di ogni scrutinio, con o senza il necessario assenso del soggetto interessato, in modo tale da rendere più trasparente l'emersione dei profili potenzialmente in grado di assurgere alla carica di Capo dello Stato, limitando i talvolta stucchevoli esercizi di pretattica e le manovre di organizzazione del dissenso dai vertici di gruppo coperte dalla segretezza del voto. Al di là di questo

profilo, che richiederebbe un approfondimento *ad hoc*³⁴, il sistema in esame potrebbe essere adottato senza particolari difficoltà anche per la Corte Costituzionale, nonché per organi non previsti dalla Carta e i cui membri laici sono eletti dalle singole Camere quali il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

Tuttavia, è altresì opportuno interrogarsi su quanto effettivamente la trasparenza sia garantita dalle procedure in oggetto. Se non v'è dubbio che il novero dei potenziali eleggibili sia più ristretto e di pubblico dominio, non essendo concepibile la possibilità di effettuare “colpi di mano” avanzando candidature a sorpresa in qualsiasi momento della votazione, bisogna osservare che la decisione finale rimane comunque in capo ai gruppi. È assai improbabile che questi ultimi vedano limitata la propria capacità di selezione dalla possibilità di presentare autocandidature, dal momento che nulla vieta loro di concordare preventivamente e privatamente con il diretto interessato l'invio della sua disponibilità e di ignorare totalmente gli altri profili che si siano presentati, rendendo di fatto superfluo il meccanismo dell'indicazione da parte di dieci parlamentari appartenenti ad almeno due gruppi, specialmente in un contesto di elezione “in blocco” in base a un accordo tra le varie forze politiche. Anzi, forse il sistema in esame risulterebbe più efficiente in un'elezione in cui siano ben pochi o addirittura uno solo i profili da selezionare, specialmente qualora la carica sia della massima responsabilità, come nel caso del Capo dello Stato, il che comporterebbe un numero ridotto di candidature, necessariamente ben meditate e condivise tra i vari gruppi. Inoltre, la possibilità di presentare candidature a estremo ridosso dell'apertura delle votazioni vanifica in parte l'obiettivo di trasparenza perseguito dal legislatore, non lasciando spazio per un'adeguata valutazione dei profili da parte degli altri gruppi.

Una possibile strategia per conferire davvero un alto livello di trasparenza alla procedura di selezione forse richiederebbe un ripensamento totale della natura di seggio elettorale del Parlamento in seduta comune: si potrebbe ipotizzare, infatti, di consentire ai candidati, chiaramente selezionati con criteri rigidi e in numero ridotto, di intervenire nel contesto di una breve “audizione collettiva” precedente all'elezione di fronte alle Camere, avente a oggetto le linee di politica giudiziaria che si intendono seguire nel caso del CSM. Tale audizione potrebbe anche avvenire in sede più ristretta, di fronte alle Commissioni Giustizia delle due Camere riunite, come proposto dal ddl Bonafede in una delle prime versioni³⁵. In questo modo, certamente a fronte di un dilatarsi delle tempistiche e dell'esigenza di delineare

³⁴ Si rimanda per un'analisi più approfondita ad A. POGGI, *La elezione del Presidente della Repubblica. Le proposte sulle candidature: questioni di metodo e di merito*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2, 2022, pp. 36-52.

³⁵ Si mostra favorevole a tale soluzione N. ZANON, *Un confronto tra modello astratto ed esperienza concreta*, cit., pp. 451-452.

compiutamente tale momento di confronto, sarebbe possibile almeno teoricamente superare la logica dell'elezione "a pacchetto", che finisce per abbinare indissolubilmente i candidati, magari poco conosciuti agli altri parlamentari e all'opinione pubblica, ai gruppi che li hanno selezionati, mettendo in secondo piano le competenze tecnico-giuridiche del singolo profilo.

Ne deriva in definitiva che l'innovazione promossa dalla legge n. 71/2022, seppur di limitato impatto contingente, può rappresentare un punto di partenza per una rivoluzione delle modalità di elezione degli organi di rango costituzionale, CSM *in primis*, ma anche per una riflessione sul ruolo e sulla funzione dei membri laici in sé. Un'elezione davvero trasparente e consapevole da parte del Parlamento, infatti, è il presupposto irrinunciabile per una partecipazione attiva e fattiva dei membri da esso selezionati alle attività del Consiglio.