

GIAMPIETRO FERRI

Problemi e prospettive di riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*

È entrato nel dibattito politico sulla riforma della giustizia il tema del cambiamento delle modalità di elezione dei membri “togati” del CSM.

Non siamo di fronte a una novità perché — com'è noto — il sistema elettorale è stato più volte modificato nel corso del tempo, tanto che si è potuto dire che ogni Consiglio ha visto una riforma del meccanismo di voto¹. Non sempre, però, si è trattato di modifiche apprezzabili. Il legislatore è infatti intervenuto talvolta su aspetti di minore importanza, a completamento di una riforma realizzata in precedenza (l. n. 1/1981 e l. n. 655/1985). Cambiamenti di rilievo sono sempre avvenuti quando la politica nazionale, dopo la fase iniziale del centrismo, ha conosciuto nuove stagioni. Anzitutto, quella del centrosinistra, durante la quale il sistema elettorale, inizialmente disciplinato dalla l. n. 195/1958 in modo da assicurare il dominio dei magistrati di Cassazione — all'epoca in sintonia con la maggioranza governativa —, viene “democratizzato”, estendendo all'intero ordine giudiziario l'elettorato attivo per i membri “togati”, sia pure con il limite che la scelta era in parte ristretta in un ambito predefinito dai componenti di ogni singola categoria (l. n. 1198/1967). Poi, quella della solidarietà nazionale, nel corso della quale viene approvata la più importante riforma elettorale, che segna — se non altro sul piano formale — il passaggio da una rappresentanza di categoria a una rappresentanza politico-ideologica. Introducendo il proporzionale con lo scrutinio di lista, la l. n. 695/1975 legittima infatti le “correnti”, riconoscendo come soggetti della competizione le associazioni politico-culturali della

* L'articolo, al quale sono state aggiunte le note, è pubblicato sulla rivista «Giustizia insieme», fasc. n. 2/3 del 2009, pp. 43 ss.

¹ Sulla lunga vicenda dei cambiamenti del sistema di elezione dei membri “togati” del CSM, che s'intreccia con quella dei rapporti fra “politica” e “giustizia”, cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, Padova, 2005 e la letteratura ivi citata.

magistratura che, pur dominando il gioco elettorale e monopolizzando la rappresentanza, non erano in precedenza visibili elettoralmente. Il fatto che la legge del 1975 uniformi sostanzialmente il sistema elettorale del CSM a quelli delle Camere, ispirati al principio proporzionalista fin dal 1948, è assai significativo perché indica che la dialettica politica viene portata all'interno dell'organo di "autogoverno" della magistratura, dove l'intero scenario politico trova rappresentanza. Il Consiglio, che ha progressivamente esteso la propria sfera d'intervento per l'accresciuto livello di "politicalità" della funzione giurisdizionale, è così pienamente attrezzato per affrontare i complessi problemi politici connessi alla giurisdizione. Infine, a conclusione della prima fase di attuazione della Costituzione repubblicana, la politica nazionale conosce la stagione del pentapartito, durante la quale la maggioranza governativa, dopo aver tentato di reagire in vario modo alle iniziative della magistratura che la mettono più volte in difficoltà, sente la necessità di contenere le spinte "a sinistra" dell'associazionismo giudiziario e cerca di favorire le correnti d'ispirazione "moderata" che sono ad essa più vicine. Ciò, alzando la soglia di sbarramento — che era stata introdotta in precedenza non per limitare il pluralismo della rappresentanza, ma per impedire l'eventuale ingresso nell'organo di esponenti di liste d'impronta localistica, personalistica, ecc. — e sostituendo il collegio nazionale con quattro collegi circoscrizionali (l. n. 74/1990).

L'esigenza che giustificerebbe oggi un nuovo intervento del legislatore sarebbe quella di limitare il potere delle correnti: un'esigenza che si era manifestata nel dibattito politico-istituzionale fin dagli anni Ottanta del secolo scorso, quando erano già evidenti gli effetti negativi del correntismo sul funzionamento del CSM, ma che potrebbe apparire curiosa, ove si considerasse che il voto di lista non è previsto dalla vigente legislazione elettorale, e quindi che le correnti sono formalmente escluse dalla competizione. Secondo la l. n. 44/2002, il voto non si esprime più infatti dando la preferenza ad un gruppo, ma soltanto con una preferenza per un candidato all'interno di ciascuna delle categorie da eleggere: quella dei magistrati di legittimità, quella dei giudici di merito e quella dei pubblici ministeri che esercitano le funzioni presso gli

uffici di merito.

Tuttavia, come già era accaduto per il primo Consiglio eletto con il sistema vigente, tutti i membri “togati” in carica sono espressione delle correnti in cui si articola l’ANM. L’ampiezza dei collegi elettorali, che comprendono l’intero territorio nazionale, impedisce che l’elezione possa avvenire senza il sostegno di un’associazione organizzata. La circostanza che gli apparati delle correnti — così influenti sull’esito del voto da scoraggiare la presentazione di candidature indipendenti — si accordino preventivamente sui candidati da eleggere toglie all’elettore la possibilità d’incidere effettivamente sulla scelta dei consiglieri, creando un sistema elettorale che, per le modalità concrete di funzionamento, tende ad avvicinarsi a quello basato sulle liste bloccate.

Si è così potuto affermare che i consiglieri, più che eletti dai magistrati, sarebbero nominati dalle segreterie delle correnti, della cui influenza è inevitabile che essi risentano nell’esercizio del mandato. Anche se sarebbe una forzatura sostenere che «tutti i giochi sono fatti prima del voto». L’articolazione interna di alcune delle componenti dell’ANM, infatti, non sempre permette di predeterminare — soprattutto nel collegio per i giudici di merito, in cui viene eletto il maggior numero di magistrati — l’“ordine delle candidature”, e pertanto di prestabilire quali siano i candidati con maggiori probabilità di successo, come dimostrerebbe il fatto che, contrariamente alle previsioni, nelle ultime elezioni non sia risultato eletto un esponente di spicco della corrente più rappresentativa².

In definitiva, dimostrando di non essere in grado né di aprire la rappresentanza ai settori del mondo giudiziario che non si riconoscono nelle associazioni tradizionali della magistratura, né di allentare i legami degli eletti con gli apparati, il sistema elettorale riproduce l’effetto più negativo del sistema proporzionale con scrutinio di lista applicato fino al 1998, dando addirittura l’impressione di aggravarlo. Tanto che, di fronte alle difficoltà riscontrate nel processo decisionale durante la consiliatura

² Il riferimento è all’ex segretario dell’ANM Carlo Fucci, di «Unità per la Costituzione». Cfr., ad esempio, *il Giornale*, 14 e 15 luglio 2006.

precedente — reso alquanto faticoso dall’opera di mediazione richiesta per comporre gli interessi delle varie correnti, la quale ha comportato gravi ritardi nell’assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, nocendo alla funzionalità dell’organo —, il Presidente della Repubblica dell’epoca aveva avvertito la necessità di richiamare il Consiglio ai suoi doveri istituzionali³. E, intervenendo nella prima seduta dell’attuale Consiglio, dopo l’elezione del Vicepresidente, il Presidente in carica ha rivolto al CSM un monito affinché operi «al di fuori di logiche [...] correntizie che si sono rivelate di ostacolo a un corretto esercizio delle sue funzioni», rinnovando successivamente l’appello a non farsi condizionare dal sistema delle correnti⁴.

Considerato che l’obiettivo dichiarato dal legislatore che ha approvato la riforma del 2002 — contrastare la «politicizzazione» del CSM — non è stato raggiunto, non essendosi ridotto il peso “politico” delle correnti all’interno dell’organo, non si vedrebbe allora la ragione per la quale il voto debba continuare a essere espresso con un meccanismo basato su una finzione, come avveniva in passato quando la legge ignorava le liste. Anche perché non si può trascurare la circostanza che, con il cambiamento dei sistemi elettorali delle Camere, sembra venuto meno il presupposto che aveva giustificato l’ultima modifica del sistema di elezione del CSM (come confermerebbe la presentazione durante la precedente legislatura di progetti di legge — sia da parte della maggioranza, sia da parte dell’opposizione — tendenti a reintrodurre il proporzionale con scrutinio di lista)⁵. La legge n. 44/2002 tendeva infatti ad armonizzare le modalità di elezione del Consiglio con quelle del Parlamento, che oggi è invece eletto con il voto di lista: un’operazione, quella volta a creare una simmetria fra i due sistemi elettorali, che è apparsa assai discutibile, sia perché non dovrebbe sussistere la necessità di garantire il “governo” del CSM da parte di una maggioranza stabile, sia perché, in un ordinamento che s’informa al principio

³ Cfr. M. BREDI, *Ciampi ai magistrati: nomine troppo lente*, in *Corriere della Sera*, 24 febbraio 2005.

⁴ I testi degli interventi svolti dal Presidente Napolitano dinanzi al CSM nei giorni 1 agosto 2006 e 9 giugno 2009 sono consultabili sul sito www.quirinale.it.

⁵ Cfr., in particolare, il disegno di legge d’iniziativa dei senatori Magnalbò e Cavallaro, recante «Modifica alla legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura» (*Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Disegni di legge e Relazioni, Documenti* n. 3478).

pluralista, bisognerebbe proteggere le minoranze. Il pluralismo della rappresentanza in seno al CSM, garantendo l'indipendenza "interna" dei magistrati, accresce la tutela per i singoli cittadini e per le stesse minoranze⁶.

Ma non si comprenderebbe fino in fondo il senso dell'ultimo cambiamento del sistema elettorale se non si tenesse conto del fatto che esso è avvenuto insieme a una modifica della composizione dell'organo che, diminuendo il numero dei consiglieri, intendeva creare le condizioni per restringere la sfera d'azione dell'organo e che pochi anni dopo è stata approvata un'importante riforma dell'ordinamento giudiziario (l. n. 150/2005), la quale è intervenuta sui poteri del Consiglio, riducendoli, e sulla disciplina delle carriere dei magistrati, dividendo i percorsi professionali dei giudici e dei pubblici ministeri. Emergerebbe allora che un intervento legislativo apparentemente finalizzato a escludere le correnti dalla competizione elettorale, e quindi dal Consiglio, mirava in realtà a preparare il terreno per un'effettiva restrizione dei poteri dell'organo e, soprattutto, per la separazione delle carriere (che può dirsi, con l'entrata in vigore della l. n. 111/2007, tendenzialmente realizzata), istituendo due collegi distinti per i pubblici ministeri e per i giudici di merito⁷.

Tuttavia, la riduzione dei componenti non ha impedito al CSM di continuare a esercitare le funzioni "politiche" che esso svolgeva in passato, assumendo posizioni che lo hanno fatto percepire dall'attuale maggioranza governativa come un

⁶ Cfr., tra gli altri, E. CHELI, *Caratteri del conflitto ideologico nella magistratura italiana*, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, p. 140; S. SENESE, *Il governo della magistratura in Italia oggi*, in *Governo e autogoverno della magistratura nell'Europa occidentale*, a cura di P.L. Zanchetta, 1987, p. 25-6; A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, p. 476, nota 12.

⁷ La legge 25 luglio 2005 n. 150, pur mantenendo un unico concorso per l'ingresso in magistratura e consentendo il passaggio dall'una all'altra categoria, e quindi non separando formalmente le carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, aveva ristretto notevolmente la possibilità di uno scambio di ruoli fra di essi, tanto che la letteratura in argomento aveva osservato che detta legge tendeva a dividere sostanzialmente le carriere stesse (cfr., per tutti, G. SILVESTRI, *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *La Magistratura nello Stato costituzionale*, a cura di S. Gambino, Milano, 2004, p. 8). La separazione delle carriere era stata "congelata" con la legge 24 ottobre 2006 n. 269, preferendo successivamente il legislatore optare per una maggiore "distinzione" fra la funzione giudicante e quella requirente, ma senza arrivare a una sostanziale separazione delle carriere (cfr. G. FERRI, *L'ordinamento giudiziario dopo la legge n. 111 del 2007*, in *Studium Iuris*, 2008, p. 33 ss.).

L'effetto della disciplina legislativa attualmente vigente è stato comunque quello di limitare notevolmente i passaggi dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa, il che fa comprendere perché si parli frequentemente di carriere tendenzialmente separate.

“contropotere” (si pensi all’espressione di pareri negativi su alcuni provvedimenti legislativi, agl’interventi a difesa di magistrati attaccati da uomini politici, ecc.).

Per risolvere in radice il problema di un organo che “fa resistenza” al potere politico non resterebbe allora che eliminare — come vorrebbe la stessa maggioranza — il meccanismo di elezione, prevedendo che la scelta dei “togati” avvenga tramite sorteggio, e privando così il CSM del carattere di organo rappresentativo degli orientamenti presenti nel “corpo giudiziario”: un’ipotesi che sembrerebbe percorribile però soltanto con una revisione della Costituzione, dal momento che essa parla di componenti «eletti» (art. 104, comma 4)⁸. Non è casuale che in passato iniziative miranti a introdurre il sorteggio si siano espresse, oltre che con un disegno di legge volto a modificare la legge istitutiva del CSM, con un contestuale disegno di legge di revisione costituzionale⁹.

La proposta del sorteggio sembra tuttavia incongrua perché il CSM ha una connotazione “politica” rispetto alla quale mal si addice una modalità di selezione dei componenti che, essendo affidata al caso, trascura la politicità che dovrebbe essere implicata nella scelta di essi¹⁰. È questa la ragione per la quale il CSM, nell’esprimere parere negativo sulla proposta di una parziale estrazione a sorte dei “togati” presentata nella V legislatura, sostenne che esso «non è un organo tecnico e rappresentativo degli interessi settoriali della magistratura», avendo il «compito di garantire l’indipendenza dei giudici, di assicurare il buon funzionamento della giustizia e di realizzare gli opportuni collegamenti tra la magistratura e gli altri poteri dello Stato»¹¹.

⁸ In questo senso, nell’ambito degli interventi pubblicati sulla stampa quotidiana a commento dell’ipotizzata introduzione del sorteggio, N. ROSSI, *Csm sorteggiato? Idea irrazionale e anticostituzionale*, in *il Riformista*, 3 giugno 2009; B. TINTI, *Csm: il sorteggio incostituzionale che vuole Alfano*, in *Il Fatto Quotidiano*, 6 aprile 2010.

⁹ Cfr. la proposta di legge d’iniziativa dei deputati Almirante e altri, recante «Modifica degli articoli 104, 105, 107 della Costituzione sulla funzione giurisdizionale» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, V Legislatura, Disegni di legge e Relazioni, Documenti* n. 3568).

¹⁰ Sulla natura “politica” del CSM, sulla progressiva espansione dei suoi poteri e sulla crescita del livello di “politicità” dello stesso organo nel corso del tempo, cfr. G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e il suo Presidente. La determinazione dell’ordine del giorno delle sedute consiliari nella prassi costituzionale della presidenza Cossiga*, Padova, 1995, *passim*; ID., *Magistratura e potere politico*, cit., *passim*, specialmente p. 239 ss.

¹¹ Cfr. *Il Consiglio superiore della Magistratura*, 1972, n. 3, p. 9 ss.

In ogni caso, l'estrazione a sorte non garantirebbe che a svolgere le funzioni di consigliere siano le persone più adeguate. Ciò, anche nell'ipotesi in cui il sorteggio avvenisse dopo avere acquisito la disponibilità all'assunzione della carica (escludendo eventualmente i magistrati immeritevoli sotto il profilo professionale e disciplinare): un passaggio che potrebbe far sì che il "bacino di estrazione" sia composto in larga misura dai rappresentanti della magistratura associata, rendendo probabile l'ipotesi che nel CSM siano ancora presenti, sia pure senza una legittimazione del corpo elettorale, le correnti.

Inoltre, la casualità della composizione del collegio non consentirebbe di escludere che possano essere maggioranza i magistrati appartenenti a una corrente di minoranza, riproponendo una situazione simile a quella creatasi prima dell'introduzione dello scrutinio di lista.

Senza considerare, poi, l'"asimmetria" di un organo a composizione mista, in cui una componente (quella rappresentativa della magistratura) verrebbe sorteggiata e l'altra (che è espressione della "politica") eletta.

In conclusione, in presenza di un pluralismo associativo che ha perso alcuni dei connotati originari ma è ancora vivo nel "corpo giudiziario", il metodo più idoneo per scegliere i "togati" sembrerebbe quello elettivo, che potrebbe essere disciplinato però in modo da limitare l'influenza delle correnti, consentendo ad esempio all'elettore di esprimere alcune preferenze per candidati non appartenenti alla lista votata¹² oppure prevedendo che l'elezione dei candidati avvenga in collegi uninominali di piccole dimensioni, anche se ciò comporterebbe il rischio che nell'attività del CSM pesino eccessivamente interessi localistici e potrebbe anche produrre effetti distorsivi della rappresentanza che comprimerebbero il pluralismo.

Occorrerebbe aggiungere, però, che il contrasto alle pratiche lottizzatorie fra le correnti, più che con la modifica delle norme elettorali (che hanno una limitata

¹² Si può consultare, oltre ai progetti di legge presentati, la *Relazione* della Commissione di studio per la riforma del sistema elettorale del CSM presieduta dal prof. Enzo Balboni, in *Quaderni costituzionali*, 1997, p. 541 ss.

capacità d'incidenza), dovrebbe avvenire con un cambiamento dei comportamenti individuali che elevi il “tono” della rappresentanza¹³.

¹³ Che si debba creare un nuovo «costume», «più attento all'interesse generale», e che ciò sia indispensabile per poter contrastare efficacemente il corporativismo è riconosciuto dalla stessa magistratura associata (cfr., ad esempio, l'intervista dell'ex presidente dell'ANM Edmondo Bruti Liberati a *Il Foglio Quotidiano*, 14 aprile 2010).