



SEMINARIO DEL GRUPPO DI PISA  
IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA:  
SNODI PROBLEMATICI E PROSPETTIVE DI RIFORMA  
23 OTTOBRE 2020

**LE PROSPETTIVE DI RIFORMA ELETTORALE  
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA\***

FRANCESCO DAL CANTO\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Un’istituzione essenziale, in crisi. – 3. La riforma elettorale come improbabile “toccasana” e la necessità di affrontare anche altri problemi. – 4. I nodi a monte: il C.S.M. quale organo “intrinsecamente politico”, dalla necessaria “composizione rappresentativa” e “costituzionale”. – 5. I precedenti: dal 1958 ad oggi, sette discipline elettorali. – 6. Le numerose proposte sul tappeto avanzate negli ultimi anni. – 7. Il progetto Bonafede: a) le norme sul funzionamento del C.S.M. rilevanti ai fini dell’elezione dei componenti togati. – 8. Il progetto Bonafede: b) l’“indecifrabile” sistema elettorale. – 9. Osservazioni conclusive.

**1. Premessa**

La presente relazione è dedicata all’esame delle prospettive di riforma della legge elettorale per il rinnovo della componente togata del Consiglio superiore della magistratura.

Com’è noto, è assai diffusa la convinzione che tale riforma sia ormai imprescindibile per favorire il “rilancio” di un’istituzione in grave crisi di legittimazione a seguito delle note vicende di cronaca che l’hanno vista protagonista negli ultimi mesi.

In realtà, per affrontare adeguatamente il tema è necessario allargare lo sguardo in due ulteriori direzioni. In primo luogo, verso il complessivo assetto dell’ordinamento giudiziario, dal momento che le ragioni della crisi del C.S.M. sono molteplici e rendono

---

\* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Pisa.

necessario muovere da un bilancio dell'intera disciplina di settore a circa quindici anni dall'entrata in vigore della legge Castelli (n. 150/2005). Non è questa, ovviamente, la sede per affrontare un simile impegno, ma di tale circostanza non è possibile non tenere conto: la nuova legge elettorale, pur necessaria, rischia di non sortire alcun effetto positivo, né di provocare alcuna effettiva inversione di tendenza, se non inserita all'interno di un progetto organico, come suggerisce, del resto, anche la riserva di legge di cui all'art. 108 Cost.<sup>1</sup>

In secondo luogo, occorre allargare lo sguardo al tema, antico ma mai davvero risolto, della natura dell'organo di governo della magistratura e della sua collocazione nella forma di governo italiana, perché non vi sono leggi elettorali migliori o peggiori ma leggi elettorali più o meno rispondenti all'idea di Consiglio superiore della magistratura che si intende affermare e, nel caso, preservare.

## **2. Un'istituzione essenziale, in crisi**

Dunque, il C.S.M. è in crisi.

La “pietra angolare” dell'ordinamento giudiziario<sup>2</sup>, posta a presidio dell'interesse pubblico all'autonomia e all'indipendenza della magistratura, sta attraversando probabilmente la fase peggiore dal momento della sua istituzione.

Le cronache degli incontri clandestini avvenuti lo scorso anno tra alcuni esponenti politici e alcuni componenti del Consiglio superiore della magistratura, finalizzati a concordare preventivamente una serie di nomine di competenza di tale organo - per lo più riguardanti incarichi direttivi requirenti<sup>3</sup> - hanno innescato dubbi sul grado di autonomia reciproca tra magistratura e politica e sulla stessa credibilità e legittimazione dell'organo di governo autonomo. Tali avvenimenti hanno rivelato, per dirla con il Presidente della Repubblica, “un quadro sconcertante e inaccettabile”<sup>4</sup>.

Si è aperta dunque una ferita particolarmente profonda nel rapporto di fiducia tra società civile, sistema politico e C.S.M.; è stato rilanciato il tema antico della c.d. politicizzazione dell'organo di governo della magistratura, i cui lavori sarebbero condizionati, più che da criteri oggettivi e trasparenti, da spinte corporative derivanti dalla suddivisione di fatto dei suoi componenti togati in gruppi facenti riferimento alle

---

<sup>1</sup> Cfr. R. ROMBOLI-S. PANIZZA, *Ordinamento giudiziario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995, 368 ss.

<sup>2</sup> Secondo la notissima immagine utilizzata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 4/1986.

<sup>3</sup> Cfr., di recente, G. VERDE, *Il conferimento degli incarichi direttivi fra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia*, in *Lo Stato*, 2019, 105.

<sup>4</sup> Così G. MATTARELLA, *Intervento* nel corso del Plenum straordinario del C.S.M. del 21 giugno 2019, che ha aggiunto: “quanto avvenuto ha prodotto conseguenze gravemente negative per il prestigio e per l'autorevolezza non soltanto di questo Consiglio ma anche per il prestigio e l'autorevolezza dell'intero ordine giudiziario; la cui credibilità e la cui capacità di riscuotere fiducia sono indispensabili al sistema costituzionale e alla vita della Repubblica”. E ancora: “il coacervo di manovre nascoste, di tentativi di screditare altri magistrati, di millantata influenza, di pretesa di orientare inchieste e condizionare gli eventi, di convinzione di poter manovrare il Csm, di indebita partecipazione di esponenti di un diverso potere dello Stato, si manifesta in totale contrapposizione con i doveri basilari dell'ordine giudiziario e con quel che i cittadini si attendono dalla magistratura”.

diverse correnti interne all'Associazione nazionale magistrati<sup>5</sup>. Con la conseguenza che sovente le decisioni non sarebbero adottate nell'interesse generale al buon andamento del sistema giustizia ma in applicazione di un criterio di sostanziale lottizzazione tra le diverse componenti associative.

Alla crisi esterna si collega poi una crisi interna, nel senso che gli episodi sopra richiamati hanno ampliato la distanza tra il C.S.M. e i singoli magistrati, molti dei quali hanno perso fiducia nelle modalità con cui viene esercitato il governo della magistratura.

E ancora, la crisi del C.S.M. rischia di coinvolgere l'intero ordine giudiziario; o meglio, tale crisi non è altro che il riflesso di una crisi identitaria della magistratura<sup>6</sup>. Del resto, com'è stato da tempo sottolineato, la storia mostra che "le tensioni che si riversano sul C.S.M. sono, in linea generale, il puntuale riflesso sull'organo di autogoverno delle tensioni che investono la nostra società e il ruolo del giudice"; e dunque, quando nel dibattito pubblico si ripropone il tema della crisi del C.S.M., "è il ruolo del giudice ad essere messo in tensione e in discussione"<sup>7</sup>.

Tutto ciò premesso, la constatazione di tale stato di crisi non deve far dimenticare che al C.S.M. - prima ancora che alla Corte costituzionale e al legislatore, quest'ultimo per molti anni latitante - si deve la progressiva affermazione dei principi costituzionali in tema di magistratura e la conseguente definizione del sistema italiano di ordinamento giudiziario, da tempo apprezzato sul piano internazionale, dove spesso è stato considerato, che piaccia o no, un vero e proprio modello di riferimento.

In altre parole, il C.S.M., negli oltre sessant'anni dall'inizio della sua attività, certamente con alti e bassi, ha rivestito un ruolo fondamentale nella democratizzazione della magistratura e nell'affermazione conseguente dell'assetto democratico della Repubblica. Al C.S.M. si deve anche, com'è noto, soprattutto a partire dagli Anni Settanta, un grande attivismo non soltanto nell'interpretare la disciplina in materia di ordinamento giudiziario in senso conforme a Costituzione ma, sovente, nella stessa scrittura di tale disciplina, negli ampi spazi lasciati liberi dal legislatore, attraverso l'esercizio del c.d. potere para-normativo.

Attivismo che, per inciso, non ha rappresentato una deviazione dal modello costituzionale, ovvero una sorta di "appropriazione indebita" di una natura che la Costituzione non aveva originariamente riservato a tale organo, bensì, al contrario, almeno in larga parte, il segno - circostanza non certo inedita nell'ordinamento italiano -

---

<sup>5</sup> A dire il vero, come giustamente ha notato L. PEPINO, *La magistratura e il suo consiglio superiore*, in *Questione giustizia*, 2020, le vicende di cronaca sopra richiamate evidenziano un fatto ben più grave del (già grave) fenomeno della lottizzazione correntizia; esse, infatti, riguardano una serie di contatti intercorsi tra politici e magistrati finalizzati ad individuare i candidati più idonei per certi incarichi direttivi in relazione non tanto alla loro appartenenza ad una certa associazione quanto alla loro "ritenuta maggiore o minor duttilità nella gestione di indagini eccellenti".

Sulle correnti della magistratura, da ultimo e per tutti, cfr. M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 1 ss. e G. MELIS, *Le correnti della magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Questione giustizia*, 10 gennaio 2020, 1 ss.

<sup>6</sup> Così, da ultimo, A. NAPPI, *Crisi del CSM e crisi della magistratura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2020, 406.

<sup>7</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Crisi del Csm, indipendenza della magistratura, modifica del sistema elettorale*, in *Questione giustizia*, 1/1990, 18 ss.

che la realizzazione di tale modello è avvenuta attraverso fasi successive, dunque gradualmente, e non sempre in modo lineare<sup>8</sup>.

Uscire dalla crisi, dunque, significa porsi l'obiettivo di tenere conto del contingente elevandosi però da esso, in considerazione del ruolo essenziale che la Costituzione assegna all'organo di governo della magistratura e dell'esperienza concreta registratasi in oltre sessant'anni di attività; e ciò, allo scopo di "migliorare il C.S.M. nella cornice costituzionale"<sup>9</sup>, ponendo esso nelle condizioni di tornare a svolgere con pienezza la funzione di presidio indefettibile dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

### **3. La riforma elettorale come improbabile "toccasana" e la necessità di affrontare anche altri problemi**

Come anticipato, ritenere che una nuova legge elettorale possa sortire effetti miracolosi, come una sorta di toccasana, appare errato, oltre che ingenuo<sup>10</sup>. D'altra parte, la "politicizzazione" del C.S.M. ha trovato terreno fertile in numerose altre scelte legislative, recenti e meno recenti, che hanno contribuito ad alimentare il clima di contrapposizione che si respira oggi nella magistratura e hanno agevolato il consolidarsi di alcune pericolose commistioni tra quest'ultima e gli ambienti della politica.

Mi limito a due esempi, di segno assai diverso<sup>11</sup>.

Il primo riguarda la disciplina dei criteri per l'attribuzione ai magistrati degli incarichi direttivi, che, com'è noto, ha subito una profonda riforma nel 2005 allorché il parametro dell'anzianità, perno del sistema a partire dalla legge Breganze n. 560/1966, è

---

<sup>8</sup> Non concordo dunque sul punto con F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in corso di pubblicazione in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, la quale ha recentemente sottolineato come il modello costituzionale abbia subito, nel corso degli anni, uno sviluppo diverso da quello immaginato dai Costituenti.

Si tratta in realtà di un orientamento piuttosto diffuso. Da ultimo, ad esempio, A. POGGI, *L'associazionismo è consustanziale al CSM? Riflessioni in margine alla Relazione di Francesca Biondi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2020, 417 ss., ha osservato che, a fronte di una normativa costituzionale che assegna al C.S.M. "poteri amministrativi (ed eventualmente giurisdizionali) connessi alla disciplina sul pubblico impiego (come emerge chiaramente dall'art. 105 Cost)", si sarebbe invece perpetrata da parte di tale organo una sorta di "appropriazione" di funzioni, "correlata all'im porsi all'interno del CSM di logiche di corrente ...". E tuttavia si tratta di un indirizzo a mio giudizio non convincente, che finisce per confondere piani diversi: una cosa sono le distorsioni del "correntismo", che nessuno difende, altro è il modello costituzionale di C.S.M., che certamente non può ricavarsi dalla mera sommatoria delle competenze enumerate all'art. 105 Cost.

<sup>9</sup> Cfr. B. BERNABEI e P. FILIPPI (a cura di), *Migliorare il C.S.M. nella cornice costituzionale*, Padova, 2020, 1 ss.

<sup>10</sup> In senso analogo, di recente, E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, in *Questione giustizia*, 30 luglio 2020, 1 ss., che dichiara di non credere che "la modifica del sistema elettorale per la composizione della componente togata del CSM sia davvero in grado di incidere sugli attuali problemi dell'autogoverno della magistratura. Il che non significa peraltro che la vigente, pessima, legge elettorale non meriti di essere modificata".

<sup>11</sup> Analogamente, di diversi "nodi da sciogliere", che risultano oggi "ancora più urgenti alla luce della crisi che sta attraversando il CSM", parla T. GIUPPONI, *Il Consiglio superiore della magistratura e le prospettive di riforma*, in corso di pubblicazione, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3.

stato sostanzialmente sostituito con modalità di selezione di tipo concorsuale fondate prevalentemente sulla valutazione del merito dei candidati.

A prescindere dagli obiettivi che il legislatore ha inteso allora perseguire, per certi versi condivisibili, tale riforma ha di fatto innescato una serie di problemi<sup>12</sup>.

Innanzitutto, è prepotentemente rientrata nella cultura di una parte della magistratura la logica della carriera, ovvero della rincorsa all'avanzamento di "grado". Sebbene sia vero che la maggiore attenzione ai temi della dirigenza, anche grazie agli interventi del C.S.M. all'indomani della riforma<sup>13</sup>, ha contribuito ad innalzare il livello medio dei titolari degli incarichi direttivi e semi-direttivi, tuttavia è altresì incontestabile che si è venuta a creare una più netta separazione tra una sorta di "carriera dirigenziale", percorsa da alcuni magistrati, che si snoda da un incarico direttivo ad un altro incarico direttivo, senza soluzione di continuità, e il normale avanzamento dei magistrati "normali"<sup>14</sup>.

La frattura appena richiamata suscita perplessità. Non è inutile ricordare che il descritto fenomeno favorisce inevitabilmente un assetto più gerarchico della magistratura e costituisce il terreno ideale, come più volte evidenziato in passato, nel quale può diffondersi l'atteggiamento di deferenza e di conformismo giudiziario, i quali, a propria volta, mettono a rischio l'indipendenza del giudice<sup>15</sup>. Per tali ragioni l'idea stessa della carriera è incompatibile con l'assetto costituzionale della magistratura, che, com'è ben noto, si fonda sugli assunti per i quali i magistrati sono soggetti "soltanto alla legge" (art. 101, comma 2, Cost.) e si distinguono "soltanto per funzioni" (art. 107, comma 3, Cost.).

Tale fenomeno, poi, ha favorito il formarsi di una grande mole di aspettative, tensioni e pressioni che si sono scaricate proprio sul C.S.M., organo chiamato a gestire l'applicazione dei nuovi criteri in materia di carriera. Malgrado i generosi tentativi di tale organo di rendere più trasparenti le proprie scelte, attraverso l'adozione della richiamata disciplina secondaria, tanto minuziosa quanto fragile, tale obiettivo si è rivelato di ardua realizzazione. Si è rafforzata così, in una grande parte della magistratura, la percezione che le scelte discrezionali del C.S.M., non agganciate a criteri oggettivi e davvero verificabili, siano sovente poco trasparenti, imprevedibili, talora arbitrarie.

---

<sup>12</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Notte e nebbia sulla magistratura italiana*, in *Questione giustizia*, 12 giugno 2020, che osserva come, sebbene l'unico criterio oggettivo non aggirabile sia quello dell'anzianità, esso debba avere rilievo soltanto come criterio residuale, a parità di merito, mentre la meritocrazia andrebbe "integrata con regole, queste sì, molto rigide, sull'ordine cronologico di trattazione delle pratiche riguardanti gli uffici direttivi e con audizioni accurate dei candidati con maggiori titoli"; inoltre, l'A. auspica che il C.S.M. si renda "promotore di approfondimenti ed autore di linee guida innovative sulle tecniche di redazione dei pareri dei Consigli giudiziari, troppo uniformemente elogiativi e pertanto talvolta fuorvianti in sede di comparazione tra candidati o di valutazione di professionalità".

<sup>13</sup> Mi riferisco, in particolare, al *Testo unico sulla dirigenza* adottato con delibera del 28 luglio 2015, sul quale si veda G. CAMPANELLI, *Nuovo testo unico sulla dirigenza giudiziaria: possibili effetti sui limiti del sindacato giurisdizionale*, in *Questione giustizia*, 2016.

<sup>14</sup> N. ROSSI, *L'etica professionale dei magistrati: non un'immobile Arcadia, ma un permanente campo di battaglia*, in *Questione giustizia*, 3/2019, 44ss.

<sup>15</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *I problemi della giustizia italiana tra passato e presente*, in *Diritto pubblico*, 2/2003, 328 ss.

Non è sorprendente, dunque, che siano aumentati esponenzialmente i casi in cui i provvedimenti adottati dall'organo di governo della magistratura riguardanti incarichi direttivi e semidirettivi sono stati impugnati davanti al giudice amministrativo per insufficiente o incongrua motivazione; facendo una media degli ultimi dieci anni, circa il 30% delle delibere adottate dal C.S.M. di conferimento di incarichi direttivi ha conosciuto tale sorte<sup>16</sup>.

E infine, i fatti appena descritti hanno rafforzato inevitabilmente le logiche corporative cui si è fatto sopra cenno. Nell'applicazione dei criteri riguardanti la carriera dei magistrati, divenuti meno oggettivi, i componenti del C.S.M., soprattutto i togati ma non soltanto loro, hanno non raramente assecondato le aspettative derivanti dalle rispettive appartenenze, spogliandosi del ruolo di rappresentanti imparziali di pluralismo culturale per divenire meri terminali delle scelte delle rispettive "associazioni di categoria", al fine di tutelare gli interessi degli affiliati.

Com'è stato efficacemente sintetizzato, "nell'ambito della selezione dei dirigenti, il difficile esercizio della discrezionalità ha incrociato le più forti resistenze culturali di una magistratura che, di fronte al venir meno delle certezze rappresentate dal criterio dell'anzianità, ha riscoperto il valore della carriera e la dimensione della corporazione"<sup>17</sup>.

Dimensione corporativa che, in molte occasioni, non si è fermata all'utilizzo dell'"appartenenza" quale criterio di selezione - ciò che non avrebbe escluso scelte "professionalmente adeguate" - ma è andata oltre, attraverso una "sostanziale omogeneizzazione dei gruppi associativi su posizioni corporative, con la professionalizzazione dell'impegno nel cosiddetto sindacato dei magistrati": insomma, per coltivare ambizioni di carriera spesso non è bastato appartenere all'una o all'altra corrente ma è stato necessario possedere il titolo decisivo del "merito sindacale", ovvero aver dato prova di impegno a favore degli aderenti al proprio stesso gruppo<sup>18</sup>.

Un secondo esempio di legislazione che ha favorito i fenomeni di politicizzazione della magistratura può essere tratto, a mio parere, dalla disciplina degli incarichi extragiudiziari dei magistrati con particolare riguardo alle ipotesi di concessione del "fuori ruolo" (cfr. art. 276, comma 3, r.d. n. 12/1941).

Si tratta di un tema solo apparentemente marginale e dal grande impatto simbolico. Le ipotesi di fuori ruolo hanno assunto negli ultimi anni una dimensione ragguardevole e, per certi versi, preoccupante<sup>19</sup>. Ciò, per inciso, appare curioso: in una fase storica ove si registrano da parte della classe politica numerosi segnali di insofferenza dinanzi ad episodi di attivismo o addirittura di (vera o presunta) supponenza giudiziaria<sup>20</sup> - ovvero di invadenza dei giudici e delle loro pronunce in ambiti ritenuti

---

<sup>16</sup> Cfr. Ufficio Statistico del CSM, in *www.csm.it*.

<sup>17</sup> Cfr. M. GUGLIELMI, *La discrezionalità del Consiglio una prerogativa irrinunciabile dell'autogoverno o un peso insostenibile per la magistratura?*, in *Questione giustizia*, 4/2017, 34.

<sup>18</sup> Così, quasi letteralmente, A. NAPPI, *Crisi del CSM e crisi della magistratura*, cit., 407, che parla di "cursus honorum di attivista sindacale".

<sup>19</sup> Cfr. R. FUZIO, *Le funzioni fuori ruolo*, in *Dieci anni di riforme dell'ordinamento giudiziario*, in *Foro italiano*, 2016, V, 182.

<sup>20</sup> In argomento, da ultimo, M. LUCIANI, *L'attivismo, la deferenza e la giustizia del caso singolo*, in *Questione giustizia*, 2020, 1 ss.

riservati alla discrezionalità delle scelte politiche - quella stessa classe politica stimola poi, per altra via, un fenomeno diverso ma per certi aspetti analogo, affidando a magistrati una molteplicità di incarichi che inevitabilmente avvicinano loro alla sfera della politica<sup>21</sup>.

Si noti che il necessario presupposto del collocamento fuori ruolo è la sussistenza sia dell'interesse dell'amministrazione giudiziaria sia di quella di destinazione, in osservanza del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost.<sup>22</sup>.

L'ordinamento giudiziario del 1941 contemplava due sole previsioni dedicate al fuori ruolo dei magistrati, tuttora vigenti, figlie peraltro di una fase storica in cui il Ministero della Giustizia era titolare del complesso delle funzioni di amministrazione della magistratura: si tratta dell'art. 196, che riguarda la specifica destinazione di magistrati a tale Ministero, e dell'art. 210, relativo al collocamento fuori ruolo di magistrati ai quali, nel numero massimo di sei, siano conferiti incarichi "speciali" che comportino la sospensione dal servizio per più di due mesi.

Più tardi, l'art. 15 della legge n. 195/1958, istitutiva del C.S.M., ha previsto, pur senza innovare molto rispetto al passato, due tipi di collocamento fuori ruolo: la destinazione dei magistrati al ministero della Giustizia (art. 15, comma 1) e il conferimento ai magistrati di incarichi, estranei alle loro funzioni, che risultino previsti dalle norme vigenti (art. 15, comma 3).

Una sostanziale svolta si è realizzata più di recente, con il d.lg. n. 217/2001 (convertito con legge n. 317/2001), che ha esteso le possibilità di attribuire ai magistrati incarichi da parte di amministrazioni pubbliche di fatto a prescindere dal richiamato presupposto della sussistenza di un raccordo con gli interessi dell'amministrazione giudiziaria; in particolare, l'art. 13, comma 1, del citato testo stabilisce che sono attribuibili a magistrati "gli incarichi di diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio dei Ministri, con il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il Segretario del Consiglio dei Ministri, con i singoli Ministri, anche senza portafoglio", mentre, al successivo comma 3, si precisa che gli organi competenti deliberano in tali casi il collocamento fuori ruolo "fatta salva per i medesimi la facoltà di valutare motivate e specifiche ragioni ostative al suo accoglimento". Sembra evidente, dunque, come il C.S.M. possa negare in questi casi il fuori ruolo solo in circostanze sostanzialmente eccezionali.

A rendere il quadro normativo ancora più articolato hanno poi contribuito una serie di specifiche previsioni normative - talora in attuazione della normativa internazionale o di quella dell'Unione europea - con le quali sono state previste svariate ipotesi di fuori ruolo collegate ad incarichi presso autorità indipendenti o enti

---

<sup>21</sup> Cfr., in tal senso, G. M. FLICK, *Magistratura, incarichi extragiudiziari e politica*, in *Rivista AIC*, 1/2016.

<sup>22</sup> Cfr. M. ATELLI, *Collocamento fuori ruolo*, in *Enciclopedia giuridica*, VII, Roma, 1998, 1.

La definizione normativa dell'istituto del fuori ruolo si rinviene, in particolare, nell'art. 58 del Testo unico sugli impiegati civili dello Stato (d.P.R. n. 3/1957), che si applica anche ai magistrati in forza del rinvio operato da citato art. 276, comma 3, del r.d. n. 12/1941; in tale articolo si prevede che "il collocamento fuori ruolo può essere disposto per il disimpegno di funzioni dello Stato o di altri enti pubblici attinenti all'interesse dell'amministrazione che lo dispone e che rientrano nei compiti istituzionali dell'amministrazione stessa".

internazionali e sovranazionali di varia natura, alcuni dei quali, peraltro, comportanti l'esercizio di funzioni giurisdizionali.

Dal 2006 è stato fissato in dieci anni il periodo massimo di fuori ruolo nell'arco dell'intero servizio di ogni singolo magistrato, con esclusione, tuttavia, dei membri di Governo, delle cariche elettive, anche presso gli organi di autogoverno, e dei componenti delle Corti internazionali comunque denominate (cfr. art. 50 del d.lgs. n. 160/2006 e art. 1, commi 68 e 70, legge n. 190/2012)<sup>23</sup>. Inoltre, il tetto massimo di magistrati destinati a svolgere "funzioni diverse da quelle giudiziarie" è fissato, dal 2008, in 200 (art. 1 *bis* della legge n. 181/2008), ma in tale limite non rientrano coloro che svolgono il proprio incarico presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale o il C.S.M., nonché i magistrati in aspettativa per mandato elettorale.

Si tratta all'evidenza di limiti molto generosi, considerato l'organico complessivo della magistratura ordinaria (meno di diecimila unità) e la scoperta ricorrente di molti uffici giudiziari.

I profili critici sono diversi. Innanzi tutto, spesso l'amministrazione della giustizia non trae alcun vantaggio dalla concessione del fuori ruolo ad un magistrato: infatti, oltre alle ovvie conseguenze negative in termini di riduzione dell'organico e di sottrazione di energie lavorative agli uffici giudiziari, il fuori ruolo, tanto più se prolungato nel tempo, può determinare una diminuzione del sapere professionale che si riverbera sfavorevolmente sul sistema giustizia al momento del ritorno alla giurisdizione.

Inoltre, e per quanto qui più interessa, la circostanza che la carriera di un magistrato si snodi tra i luoghi della giurisdizione e i luoghi della politica può rappresentare l'occasione per il verificarsi di fenomeni degenerativi: a tacer d'altro, occupare posizioni di rilievo all'interno di istituzioni eminentemente politiche, come ad esempio i ministeri, per lo svolgimento di compiti di natura giuridico-amministrativa ai più vari livelli, pone inevitabilmente, in vista del ritorno in ruolo, un potenziale pregiudizio sulla indipendenza e imparzialità nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali; e ciò sia in senso oggettivo, perché il magistrato conosce come amministratore ciò che un giorno potrebbe essere chiamato a giudicare come giudice, sia e soprattutto in senso soggettivo, in quanto i compiti svolti porteranno inevitabilmente a coltivare rapporti e relazioni che potrebbero favorire un domani, anche al di là delle intenzioni, dinamiche indebite di vario tenore.

Infine, vi è un'altra e diversa ragione per la quale la riforma della legge elettorale, da sola, non appare sufficiente.

I problemi che oggi si manifestano non chiedono una risposta soltanto sul piano strettamente giuridico ma anche, e forse prima di tutto, su quello culturale. La deriva etica cui abbiamo di recente assistito, in altre parole, non si risolve soltanto con interventi legislativi ma deve essere affrontata anche con altri strumenti; i quali, peraltro, possono certamente essere sorretti con misure puntuali riguardanti, ad esempio, la selezione all'ingresso dei magistrati e la loro formazione.

---

<sup>23</sup> Cfr. R. FUZIO, *Le funzioni fuori ruolo*, cit., 180 ss.



**4. I nodi a monte: il C.S.M. quale organo “intrinsecamente politico”, dalla necessaria “composizione rappresentativa” e “costituzionale”**

Come anticipato, prima di esaminare la questione di quale sia la legge elettorale più adeguata, è necessario affrontare alcuni nodi tradizionali di carattere generale<sup>24</sup>, allo scopo di definire la posizione e il ruolo del C.S.M. nel sistema costituzionale<sup>25</sup>.

Il primo nodo ruota intorno al quesito su quale sia il corretto rapporto che deve sussistere tra il Consiglio e la politica in senso lato. In altre parole, si tratta di prendere posizione nel dibattito riguardante la dicotomia che vede da un lato coloro che configurano il C.S.M. quale organo “intrinsecamente politico” e, dall’altro, quanti invece ne sottolineano la natura esclusivamente amministrativa, pur talora precisando che si tratta comunque di “alta” amministrazione.

A tale proposito, la Costituzione e la legge istitutiva del 1958 offrono numerosi appigli: la presidenza dell’organo affidata al Capo dello Stato, la composizione mista laici-togati, la presenza di un terzo di membri eletti dal Parlamento in seduta comune a maggioranza qualificata, la vicepresidenza affidata ad un componente laico, l’attribuzione per legge all’organo di autogoverno del compito di rendere pareri e formulare proposte in materia di giustizia e di presentare annualmente, per il tramite del Ministro della Giustizia, una relazione al Parlamento sullo stato della giustizia.

Non è possibile in questa sede soffermarsi sulle singole previsioni richiamate, peraltro di peso e di tenore diverso. Certo è che dal loro combinato disposto sembra agevole ricavare l’impossibilità di affermare la natura meramente amministrativa del C.S.M., collocato al centro di un delicato equilibrio tra organi costituzionali e interlocutore del potere politico<sup>26</sup>.

Ma vi è di più. Nell’esercizio delle stesse attribuzioni più tipicamente amministrative (assegnazioni, promozioni, assunzioni trasferimenti, ecc.), elencate all’art. 105 Cost., il C.S.M. è chiamato ad assumere decisioni che, per non risultare frutto di arbitrio, non possono che essere fondate su criteri predeterminati, ovvero su un insieme di indirizzi, una *policy* come ha sottolineato Alessandro Pizzorusso<sup>27</sup>. Le decisioni adottate dal C.S.M. non sono frutto di scelte meramente tecniche e neutrali; assegnazioni e promozioni dei magistrati sono effettuate nel contesto di una “politica” dell’amministrazione della magistratura<sup>28</sup>. Del resto, si tratta di quel potere di indirizzo

---

<sup>24</sup> Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Quale sistema elettorale per quale CSM*, in *Giustizia insieme*, 18 giugno 2020.

<sup>25</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, ora in ID., *L’ordinamento giudiziario*, II, Napoli, 2019, 519 ss. e, di recente, R. BALDUZZI, *La posizione costituzionale del Csm tra argomenti di ieri ed effettività dell’organo*, in *Jus-online*, 3/2019, 1 ss.

<sup>26</sup> Su tali aspetti, da ultimo, cfr. G. SOBRINO, *Il C.S.M. e i raccordi istituzionali*, bozza provvisoria, in AA.VV., *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma*, relazione al Seminario Annuale dell’Associazione Gruppo di Pisa del 23 ottobre 2020, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>27</sup> A. PIZZORUSSO, *L’organizzazione della giustizia in Italia*, ora in ID., *L’ordinamento giudiziario*, I, Napoli, 2019, 116.

<sup>28</sup> Cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, Padova, 2005, 247.

che in passato era il Governo ad esercitare e che, con la Costituzione, è stato in gran parte trasferito al C.S.M. a garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario<sup>29</sup>.

La valenza "politica" del C.S.M. risiede, com'è stato notato, nel complesso delle sue attribuzioni. Tutti i poteri del C.S.M., "considerati nel loro insieme, non sono la sommatoria di competenze frazionate, generatrici di atti isolati, privi di criteri ordinatori, ma si inseriscono in una *policy* di settore, i cui confini sono tracciabili a partire dal dettato costituzionale e dalle leggi attuative"<sup>30</sup>. Ci troviamo dunque al cospetto di un organo "di garanzia" chiamato ad esprimere, nei limiti fissati dalla Costituzione e dalla legge sull'ordinamento giudiziario, "indirizzi" in materia di amministrazione della giurisdizione<sup>31</sup>.

In questo senso, e solo in questo senso, può dirsi che il C.S.M. è un organo dotato di una "politicità intrinseca"<sup>32</sup>. Com'è ovvio, si tratta di una natura politica del tutto diversa da quella di cui sono espressione gli organi titolari di indirizzo politico. Altrettanto certamente, si tratta di una politicITÀ che non giustifica le sue possibili degenerazioni, quali la pratica delle spartizioni tra le correnti per l'assegnazione degli incarichi direttivi o, a maggior ragione, la soggezione dei processi decisionali a pressioni provenienti da esponenti della politica partitica.

Per inciso, tornando alla crisi che ha investito il C.S.M. di recente, essa non sembra tanto manifestazione della natura eccessivamente politica dell'organo ma, all'opposto, della sua incapacità di esprimere correttamente tale natura; proprio questa difficoltà ha favorito il rafforzarsi delle logiche burocratico-amministrative, fondate per lo più sulle appartenenze dei singoli componenti. Allo stesso modo, il fenomeno delle degenerazioni correntizie tradisce, più che l'eccessivo potere di tali aggregazioni, il loro snaturamento ovvero la loro torsione da motori di pluralismo ideale a centri di interessi particolari.

Altro tradizionale nodo da sciogliere, al primo strettamente collegato, è poi quello riguardante la riconducibilità del C.S.M. alla categoria degli organi di tipo rappresentativo. E anche in questo caso, come sulla questione della sua natura politica, occorre intendersi sulle parole.

Sicuramente non può parlarsi di rappresentanza politica, non essendo il C.S.M. un organo di democrazia rappresentativa, né può dirsi che il C.S.M. rappresenti propriamente il corpo giudiziario; opzione, del resto, che sarebbe coerente con la sua eventuale natura corporativa, ipotesi chiaramente scartata dai Padri costituenti, quando, tra l'altro, optarono per la composizione mista laici-togati. E del resto, la stessa Corte

---

<sup>29</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il CSM nella forma di governo vigente in Italia*, in ID., *L'ordinamento giudiziario*, II, cit., 548.

<sup>30</sup> G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 4/2017, 24.

<sup>31</sup> Nella Relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla Costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, presieduta da Luigi Scotti (disponibile in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)), pubblicata nel 2016, si legge che il CSM "non è un semplice consiglio di amministrazione, è piuttosto un'istituzione di garanzia nonché rappresentativa di idee, di prospettive, di orientamenti su come si effettua il governo della magistratura e su come si organizza il servizio giustizia, anzi su quale sia il ruolo della magistratura e dello stesso Consiglio superiore".

<sup>32</sup> P. BARILE, *Il CSM e la Costituzione*, in *la Repubblica*, 9 aprile 1986.

costituzionale ha da tempo escluso che il C.S.M. possa essere considerato uno strumento di "rappresentanza in senso tecnico dell'ordine giudiziario"<sup>33</sup>.

Ciò che invece può affermarsi è che il C.S.M. deve avere una necessaria "composizione rappresentativa"<sup>34</sup>.

Con ciò va inteso che, tenuto conto del complesso delle funzioni di cui è titolare, tale organo deve tendere a presentarsi quale specchio del pluralismo ideale presente nella magistratura, con riguardo ai componenti togati, e nella società civile, con riguardo ai componenti laici<sup>35</sup>. Le decisioni adottate dal *plenum* costituiscono necessariamente il risultato di bilanciamenti tra visioni e sensibilità diverse in materia di giustizia, e sul modo di intendere l'amministrazione della giustizia, e la loro autorevolezza sarà tanto maggiore quanto più i componenti risulteranno individuati secondo criteri idonei a garantirne la differente estrazione e la più ampia rappresentatività. In questo senso può giustamente affermarsi che "la funzione di garanzia e quella di rappresentanza sono niente affatto in contrasto, bensì suscettibili di una piena ed utile integrazione"<sup>36</sup>.

E qui, al netto di patologie e degenerazioni, si pone il ruolo delle correnti.

Il collegamento tra associazionismo giudiziario e designazione dei componenti togati trova la sua principale ragione - ovviamente in linea di principio, vale a dire a prescindere dalla sua resa effettiva - proprio nella garanzia del pluralismo all'interno del collegio. Senza contare che il nesso di "rappresentanza" tra elettori ed eletti, nei limitati termini appena precisati, rileva anche sul piano della responsabilità (o, meglio, della responsabilizzazione) dei secondi nei confronti dei primi, che si traduce in una forma di pur lato "controllo" (in senso atecnico) del modo con il quale viene esercitata la funzione<sup>37</sup>.

Si badi bene, però.

Quanto detto non significa affatto che le esigenze del pluralismo siano da ritenere interamente assorbite nell'azione delle correnti, ovvero debbano passare necessariamente attraverso la loro mediazione, dal momento che niente esclude, proprio per cogliere tale obiettivo, che sia opportuno congegnare sistemi che consentano di raggiungere anche candidati autorevoli e "indipendenti", ovvero esclusi, per varie ragioni, dal circuito dell'associazionismo giudiziario.

---

<sup>33</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 142/1973.

<sup>34</sup> Analogamente, cfr. R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte*, in *Questione giustizia*, 2020, 23.

Si noti che, nella sent. n. 142/1973 richiamata alla nota precedente, la stessa Corte costituzionale ha affermato, con riferimento alla componente togata, che il CSM è un "organo a composizione parzialmente rappresentativa".

<sup>35</sup> Nella citata Relazione conclusiva della Commissione ministeriale presieduta dall'on. Scotti, si osserva che il Consiglio "è una istituzione di garanzia nonché rappresentativa di idee, di prospettive, di orientamenti su come si effettua il governo della magistratura e su come si organizza il servizio di giustizia, anzi su quale sia il ruolo della magistratura e dello stesso Consiglio superiore".

<sup>36</sup> Così R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm*, cit., 23.

<sup>37</sup> Gli eletti, pur dovendo rimanere sciolti da qualsiasi formale vincolo associativo o di altro tipo, devono percepire un dovere di coerenza nell'esercizio delle loro funzioni, ancorché posto esclusivamente su un piano ideale e progettuale; a questo proposito, non pare convincente l'affermazione, abbastanza ricorrente, secondo la quale il candidato indipendente dalle associazioni offre garanzie di essere quello più indipendente in assoluto una volta eletto.

E tuttavia vero - ovviamente al netto delle disfunzioni - che un equilibrato raccordo con le associazioni non può che rimanere la via maestra per garantire il pluralismo ideale all'interno del Consiglio, preservandone la natura "intrinsecamente politica".

Infine, il terzo nodo.

A me pare che sia opportuno tornare a riflettere anche sul tradizionale indirizzo secondo il quale il C.S.M. deve essere inserito tra gli organi cosiddetti di rilievo costituzionale - previsti e disciplinati dalla Carta e dunque non modificabili, né tanto meno sopprimibili, senza una revisione costituzionale - mentre andrebbe scartata la possibilità di riconoscere allo stesso la natura di vero e proprio organo costituzionale<sup>38</sup>. Si tratta, com'è noto, di una conclusione largamente accolta nel dibattito dottrinale degli ultimi decenni e verso la quale, tuttavia, si è registrata un'acquiescenza forse eccessiva.

Va premesso che oggi il dibattito può certamente apparire ozioso.

Ma è pur vero che la qualifica di organo di mera rilevanza costituzionale attribuita al C.S.M. ha dato spazio assai spesso a quelle teorie tese a degradare il suo ruolo a un'attività di carattere esclusivamente amministrativo<sup>39</sup>.

Certamente, ogni indagine su tale questione deve prendere avvio dalla constatazione che le formule di organo "costituzionale" e "di rilievo costituzionale", malgrado i tentativi profusi dalla dottrina<sup>40</sup>, sono e rimangono assai sfuggenti e controverse, in quanto fondate su criteri di identificazione non assoluti. E' pure controverso che la circostanza di riconoscere natura costituzionale ad un determinato organo comporti come conseguenza l'attribuzione ad esso di uno specifico e comune regime giuridico, ad esempio in termini di assoggettabilità dei rispettivi atti ad un controllo esterno, essendo per lo più ammesse differenziazioni da caso a caso<sup>41</sup>. A ben vedere, vi è un solo carattere tipico che generalmente si tende ad attribuire ai soli organi costituzionali: quello della loro "insopprimibilità" in prospettiva di una revisione costituzionale<sup>42</sup>.

Ciò detto, è noto che l'orientamento maggioritario riconosce il principale elemento di differenziazione tra le due categorie di organi nella circostanza che soltanto quelli costituzionali sarebbero "in grado di esercitare, nello svolgimento delle loro funzioni - attive, di controllo e organizzative - un'influenza effettiva sul processo

---

<sup>38</sup> Su tale annoso dibattito, di recente, M. LUCIANI, *Il consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 1/2020, 6 ss.

<sup>39</sup> L. GENINATTI SATÈ, *Il ruolo costituzionale del C.S.M. e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, Torino, 2012, 85.

<sup>40</sup> Cfr., per tutti, E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, in *Studi economico-giuridici della Facoltà di Giurisprudenza di Cagliari*, vol. XLVI, 1/1966, 155 ss.

<sup>41</sup> S. FRANZONI, *I giudici del Consiglio superiore della magistratura*, Torino, 2014, 117 ss. Nel 2019, peraltro, la Corte dei conti (N. 2/SSRRCO/QMIG/19) ha affermato che, per quanto il suo controllo contabile debba essere escluso nei confronti dei soli organi costituzionali, anche quelli di rilevanza costituzionale hanno quale tratto comune riconoscibile "l'estraneità ad una sussunzione del loro operato nell'ambito delle politiche pubbliche governative".

<sup>42</sup> Per M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 8, il legislatore costituzionale può "disporre" degli organi di rilevanza costituzionale ma non delle "prestazioni" loro affidate, le quali dovrebbero comunque essere erogate in quanto connesse a scelte costituzionali fondamentali e non eludibili.

produttivo delle norme primarie"<sup>43</sup>. Traducendo in pratica tale definizione, l'orientamento dottrinale qui richiamato riconduce al novero degli organi costituzionali - alcuni di indirizzo politico, altri di garanzia - il Corpo elettorale, il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale e il C.N.E.L., quest'ultimo in quanto titolare dell'iniziativa legislativa e compartecipe dell'elaborazione della legislazione economica e sociale. Al contrario, sulla base dello stesso ragionamento, vengono invece esclusi la Corte di cassazione, la Corte dei conti, il Consiglio di Stato e, per quanto qui più interessa, il C.S.M., "perché nessuno di questi organi, per quanto *superiorem non recognoscens*, appare dotato di poteri politici o di poteri suscettibili di operare allo stesso livello di quelli politici" ed in particolare "è in grado di esercitare una influenza sul contenuto sostanziale delle norme primarie"<sup>44</sup>.

Tali conclusioni, con riguardo al C.S.M., non sembrano molto convincenti. Aldilà di ogni altra considerazione, pare piuttosto formalistico riconoscere al C.N.E.L. il potere di incidere sulla normazione primaria, e per tale ragione annoverarlo tra gli organi costituzionali, e negare tale attitudine al C.S.M., estromettendolo da quel catalogo, senza tener conto, da un punto di vista sostanziale, che a tale organo è di fatto riconosciuto un ruolo fondamentale nella "scrittura" delle regole in materia di ordinamento giudiziario<sup>45</sup>.

Ad ogni modo, alla conclusione di inserire il C.S.M. tra gli organi costituzionali è possibile giungere anche seguendo un diverso indirizzo, ovvero facendo leva sul criterio dell'indispensabilità dell'organo costituzionale per il raggiungimento di finalità indicate come fondamentali dalla Costituzione. L'appellativo di "costituzionali", in altre parole, dovrebbe spettare a quegli organi che devono necessariamente essere previsti, "pena la lesione di quel nucleo essenziale la cui integrità è la vera ragion d'essere della Repubblica democratica e pluralista"<sup>46</sup>.

La natura costituzionale del C.S.M. sarebbe desumibile dal suo carattere di indefettibilità in relazione all'obiettivo di "garanzia e immediata attuazione" del principio fondamentale dell'autonomia e indipendenza della magistratura, non potendosi immaginare, per la difesa dello stesso, soluzioni alternative a quelle dell'istituzione di un organo svincolato dal Governo a cui affidare funzioni prima appartenenti al potere esecutivo<sup>47</sup>.

In definitiva, al C.S.M. dovrebbe riconoscersi una natura costituzionale in quanto, sebbene la sua disciplina costituzionale sia certamente modificabile con il procedimento

---

<sup>43</sup> E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 100 s., ove peraltro si osserva come tale definizione sia il risultato dell'adozione di un criterio inedito fondato, tuttavia, sull'utilizzo sinergico di due caratteri tradizionali, già presenti nel precedente dibattito scientifico, ovvero quello della "posizione" e quello delle "funzioni" riconosciute agli organi.

<sup>44</sup> E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 105 s.

<sup>45</sup> Sia qui consentito il rinvio a F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, 2020, 66 ss.

<sup>46</sup> G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 21.

<sup>47</sup> In senso analogo, pur con diverse sfumature, U. DE SIERVO, *A proposito della ricorribilità in Consiglio di Stato delle deliberazioni del CSM*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 698, L. DAGA, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, 1973, 269 ss., cui appartiene peraltro il virgolettato nel testo, L. GENINATTI SATÈ, *Il ruolo costituzionale del CSM*, cit., 75 ss. e G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 22.

di revisione, la sua "esistenza" si configura come un "punto di non ritorno" nel disegno costituzionale<sup>48</sup>.

### ***5. I precedenti: dal 1958 ad oggi, sette discipline elettorali***

È sulla legge elettorale per il rinnovo della componente togata del C.S.M. che in questi mesi si sono concentrate le attenzioni maggiori.

Non è la prima volta che accade. Dal 1958 ad oggi si sono avute quindici consiliature del C.S.M. e ben sette discipline elettorali (cfr. leggi nn. 195/1958, 1198/1967, 695/1975, 1/1981, 655/1985, 74/1990 e 44/2002)<sup>49</sup>. Senza contare che la legge elettorale è stata oggetto, nel 1986 e nel 2000, anche di due procedimenti referendari promossi senza successo dal partito radicale. Nessun sistema elettorale, almeno a partire dagli anni Settanta, ha mai retto all'accusa di favorire la politicizzazione del Consiglio superiore<sup>50</sup>.

La legge istitutiva del C.S.M. n. 195/1958 prevedeva che il Consiglio fosse formato, oltre che dai tre membri di diritto, da ulteriori ventuno membri elettivi, di cui quattordici (sei magistrati di Cassazione, quattro magistrati di Corte di appello e quattro magistrati di Tribunale) nominati dai magistrati ordinari con voto personale e segreto e sette dal Parlamento. Il sistema elettorale era un maggioritario secco, per cui venivano eletti i candidati che ottenevano il maggior numero di voti nella categoria d'appartenenza, con una netta prevalenza, quindi, della c.d. "alta magistratura".

Una prima riforma è stata realizzata con legge n. 1198/1967, che, senza modificare il rapporto tra le diverse categorie di eletti, ha però per la prima volta consentito a ciascun magistrato di votare per ciascuna di esse. Si trattava, ancora, di un sistema maggioritario secco, per cui venivano eletti i candidati che ottenevano il maggior numero di voti nella categoria rispettiva, fermo restando che, in ogni caso, dovevano risultare eletti almeno quattro magistrati di Cassazione, tre di Corte d'appello e tre di Tribunale.

Nel 1975 si realizza una svolta. Con la legge n. 695 le correnti della magistratura, in realtà vive e vitali fin dall'inizio delle attività del C.S.M., "entrano" ufficialmente al suo interno; la riforma porta non soltanto i componenti togati elettivi da quattordici a venti (otto giudici di legittimità, otto di tribunale e quattro di appello) ma introduce per la prima volta il voto per liste concorrenti, con nome e simbolo del gruppo e con possibilità di esprimere preferenze all'interno della lista prescelta. Il sistema introdotto è proporzionale, con collegio unico nazionale e con clausola di sbarramento al 6%.

Il ragionamento che conduce all'approvazione di tale riforma, realizzata con il diffuso consenso della magistratura associata, della classe politica e della prevalente dottrina, è il seguente: poiché il C.S.M. definisce i criteri generali sulla cui base è tenuto

---

<sup>48</sup> C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007.

<sup>49</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm*, cit., 13ss.

<sup>50</sup> Cfr. N. ZANON-F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6/2019, 2.

ad adottare i singoli provvedimenti riguardanti i magistrati, esso è in grado di incidere con un potere "immenso" sulla politica giudiziaria, ragione per la quale la sua composizione deve necessariamente essere "rappresentativa" delle diverse anime di cui la magistratura si compone<sup>51</sup>.

Con la legge del 1975, il C.S.M. passa da una rappresentanza di tipo "categoriale-corporativo", in linea con una organizzazione gerarchica della magistratura, ad una di tipo "politico-ideologico", tesa a realizzare l'imparzialità attraverso il reciproco controllo delle correnti<sup>52</sup>. Inoltre, il nuovo assetto viene considerato il più adeguato allo scopo di consentire all'organo di autogoverno di farsi garante dell'indipendenza non soltanto esterna ma anche interna della magistratura<sup>53</sup>.

In definitiva, in una fase storica nella quale viene raggiunta la piena consapevolezza del ruolo del giudice e della funzione giudiziaria nell'ordinamento, la componente togata del C.S.M. diviene diretta espressione della vivacità culturale presente nel corpo giudiziario.

Quindici anni più tardi le prospettive sono parzialmente mutate.

In un clima caratterizzato da forti tensioni tra politica e magistratura e preso atto, già allora, di alcune evidenti degenerazioni del "correntismo"<sup>54</sup>, si giunge all'approvazione della legge n. 74/1990, predisposta con la quasi esclusiva finalità di diminuire il peso delle correnti nel C.S.M.

Gli stessi promotori del testo, come rilevato in dottrina<sup>55</sup>, osservano che il correntismo aveva favorito "atteggiamenti vistosamente conflittuali su questioni di estrema delicatezza e rilevanza nell'attività istituzionale del Consiglio, avvalorandone l'immagine di un organo condizionato dalle varie componenti associative non meno che dai partiti", mentre l'idea di superare il collegio unico nazionale viene vista come necessaria per impedire "la mediazione degli apparati di corrente, costituiti da una ristretta cerchia di persone ed ispirati spesso volte da mere logiche di potere anziché dalla scelta dei candidati più idonei e meritevoli per la migliore soddisfazione dell'interesse generale"<sup>56</sup>.

Vengono dunque previsti più collegi nazionali, uno per l'elezione di due magistrati di cassazione e quattro (composti associando una pluralità di distretti di Corte d'Appello scelti mediante sorteggio) per l'elezione di diciotto magistrati di merito; il voto è espresso a favore delle liste e all'assegnazione dei seggi, realizzata con metodo proporzionale, partecipano soltanto i gruppi che hanno conseguito almeno il 9% dei suffragi sul piano nazionale. L'elettore riceve due schede di voto, una con la lista dei candidati esercitanti funzioni di merito in servizio nel proprio collegio e l'altra per l'elezione dei due magistrati di legittimità; il voto per questi ultimi viene esercitato

---

<sup>51</sup> M. RAMAT, *Consiglio superiore della magistratura: false alternative e alternativa reale*, in *Quale Giustizia*, 1972, 377.

<sup>52</sup> Cfr. G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, cit., 82 ss.

<sup>53</sup> A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del CSM*, cit., 1069.

<sup>54</sup> G. VOLPE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. IV, Milano, 2000, 380.

<sup>55</sup> Da F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo*, cit., 4.

<sup>56</sup> Relazione introduttiva alla proposta di legge A.C. 4109 "Modifiche delle norme concernenti il Consiglio superiore della magistratura".

esprimendo una preferenza per un candidato, mentre per eleggere i restanti diciotto membri si deve optare per una delle liste concorrenti.

Tuttavia, se l'obiettivo della legge del 1990 era quello di avvicinare i candidati agli elettori riducendo il peso della mediazione dei gruppi organizzati, in realtà la non sufficiente ristrettezza dei collegi e alcuni infelici tecnicismi sortiranno l'effetto esattamente contrario, rendendo ancora più decisivi gli apparati<sup>57</sup>.

Si giunge quindi alla legge n. 44/2002, oggi in vigore, anch'essa figlia di una stagione caratterizzata da contrapposizioni tra politica e magistratura e da una malcelata volontà di depotenziare, con l'associazionismo giudiziario, il ruolo e il peso dell'organo di governo della magistratura. I componenti togati vengono ridotti a sedici, eletti col sistema maggioritario in tre collegi unici nazionali: uno per eleggere due magistrati di Cassazione, uno per eleggere dieci magistrati giudicanti, uno per eleggere quattro magistrati requirenti. Il voto non è per lista ma sui singoli candidati, ogni elettore ne ha uno per ciascun collegio, risultano eletti coloro che hanno ottenuto più suffragi fino alla copertura dei posti. Ciascun magistrato riceve tre schede elettorali (una per ogni collegio unico nazionale) ed esprime in ciascuna la preferenza per un solo candidato.

La finalità perseguita è ancora quella, al contempo, di esaltare il rapporto diretto tra eletti ed elettori e di "ridurre sensibilmente" il peso delle correnti e la conseguente logica spartitoria<sup>58</sup>. Ma anche in questo caso tale obiettivo non sarà raggiunto e le correnti rimarranno saldamente protagoniste delle competizioni elettorali.

A prescindere dalle critiche tradizionali rivolte ad un siffatto sistema, di tipo maggioritario, da alcuni giustamente ritenuto "la negazione del ruolo assegnato al C.S.M. dalla Costituzione"<sup>59</sup>, ben presto viene posta in risalto soprattutto l'incongruenza tra abolizione del voto di lista e introduzione soltanto di tre collegi unici nazionali; la prassi, infatti, mostra fin da subito l'impossibilità per i candidati di fare a meno dell'appoggio di gruppi organizzati su tutto il territorio nazionale. Diviene più unica che rara l'eventualità che un candidato "indipendente", ovvero non appartenente alle associazioni, possa divenire componente del Consiglio<sup>60</sup>. Del resto, proprio per mantenere un minimo di collegamento con la "base", dal 2009, su proposta dell'Associazione nazionale magistrati, alcune correnti hanno cominciato a seguire la prassi di selezionare i propri candidati attraverso delle elezioni primarie interne<sup>61</sup>.

In definitiva, dunque, l'esperienza insegna che nessuna formula elettorale, da sola, è in grado - a prescindere dalla meritevolezza di un siffatto obiettivo - di risolvere il problema del peso delle correnti all'interno del C.S.M.

---

<sup>57</sup> G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, cit., 36 e M. CICALA, *Rappresentanza, istituzioni e sistemi elettorali (la problematica relativa al CSM)*, in *Foro italiano*, 2019, V, 122.

<sup>58</sup> S. PANIZZA, *Art. 104*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2014.

<sup>59</sup> G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 180.

<sup>60</sup> Cfr. F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo*, cit., 5.

<sup>61</sup> Ancora cfr. F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo*, cit., 5, che osserva come anche tale accorgimento abbia subito, in alcune occasioni, una sorta di torsione verso l'accentramento del potere delle correnti, come quando il numero dei candidati selezionati è stato perfettamente coincidente con il numero dei posti disponibili, rendendo poco utile il voto.



## 6. Le numerose proposte avanzate negli ultimi anni

Alla luce di quanto prima sottolineato, circa l'effettiva natura del C.S.M. e la sua necessaria composizione rappresentativa, il sistema elettorale per il rinnovo dei togati dovrebbe essere finalizzato - ovviamente nei limiti ristretti in cui una formula elettorale può incidere su questo profilo - a contenere le degenerazioni del correntismo senza rinunciare al pluralismo di idee di cui le correnti sono espressione<sup>62</sup>.

Come detto, una cosa è il pluralismo culturale, che è un valore da preservare, altro è la lottizzazione, che è una degenerazione da combattere. La circostanza per la quale le correnti si sono dimostrate non sempre all'altezza del ruolo "pubblico" loro affidato, in quanto assorbite dal far prevalere gli interessi particolari dei propri associati, è un fattore di cui si deve tenere conto ma che non incide sulla centralità della loro funzione.

Quanto si è venuti dicendo impone, innanzi tutto, di scartare, tra le diverse ipotesi di riforma prospettate negli ultimi mesi e poi fortunatamente abbandonate, la non-soluzione del sorteggio dei componenti togati del C.S.M.<sup>63</sup>, peraltro già a suo tempo avanzata nel d.d.l. cost. n. 4275/2011 e prima ancora, negli anni Settanta, dal Movimento sociale italiano.

A prescindere dalla circostanza che tale prospettiva, anche se preceduta o seguita da una fase elettorale, potrebbe essere percorribile soltanto con una revisione dell'art. 104 Cost., contro di essa depone soprattutto l'evidente incompatibilità con la natura del C.S.M. così come appena tratteggiata: il sorteggio, infatti, presuppone un Consiglio del tutto svilito, ridotto a mero organismo burocratico, in netto contrasto con l'esigenza di valorizzazione del pluralismo interno di cui si è detto.

Senza contare che tale modalità di selezione, a prescindere dalle istanze antisistema e populiste di cui essa è chiaramente espressione<sup>64</sup>, più che garantire una riduzione del peso delle correnti all'interno dell'organo, è in grado di assicurare soltanto una sua casuale redistribuzione; né la stessa può offrire uno scudo insuperabile contro le pratiche lottizzatorie, le quali, anzi, potrebbero rinnovarsi secondo logiche diverse e

---

<sup>62</sup> Cfr., di recente, S. BENVENUTI, *Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in *Osservatorio AIC*, 1/2020, 30.

<sup>63</sup> Ipotesi da tempo criticata dalla maggioranza della dottrina: tra i molti, G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 21 ss., G. FERRI, *Problemi e prospettive di riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giustizia insieme*, 2009, 43 ss., R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale CSM*, cit., 16 ss., C. SALAZAR, *Questioni vecchie e nuove sul sistema elettorale del Csm*, in *Giudicedonna*, 2 marzo 2019, 1 ss., M. GUGLIELMI, *Crisi dell'autogoverno, crisi della magistratura: la necessità di ricostruire una forte identità collettiva*, in *Questione giustizia*, 2019, 1 ss., V. SAVIO, *Come eleggere il Csm, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, ivi, 26 giugno 2019).

In senso favorevole all'idea del sorteggio, peraltro, tra gli altri: S. MAZZAMUTO, *Per una riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura e della Sezione disciplinare*, in *Giustizia insieme*, 2011, 113 ss., M. AINIS, *Il sorteggio dei migliori*, in *Repubblica*, 7 giugno 2019 e G. SCARSELLI, *La riforma del CSM*, in G. FERRI e A. TEDOLDI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, Napoli, 2016, 200, che vede nel sorteggio una soluzione idonea ad evitare che l'associazionismo dei magistrati si trasformi in "correntismo".

Sulla democrazia del sorteggio, alternativa alla democrazia rappresentativa, cfr. di recente le considerazioni critiche di N. URBINATI-L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2019, 1 ss.

<sup>64</sup> Cfr. M. GUGLIELMI, *Crisi dell'autogoverno, crisi della magistratura*, cit., 1 ss.

meno trasparenti. Infine, com'è ovvio, il sorteggio non assicura l'individuazione delle persone più adeguate a ricoprire quel peculiare ruolo<sup>65</sup>.

Sembra peraltro troppo radicale il recente progetto di legge A.C. 226, presentato negli scorsi mesi alla Camera dei deputati per iniziativa dei deputati Stefano Ceccanti e Marco Di Maio (in realtà riproductivi di proposte analoghe presentate nella XVI legislatura)<sup>66</sup>, tesi all'introduzione di un sistema, di tipo maggioritario, caratterizzato dall'articolazione in sedici piccoli collegi uninominali (uno per i magistrati di legittimità, quattro per i pubblici ministeri, undici per i giudici di merito) e dalla circostanza che ogni elettore può votare soltanto per il collegio ad esso relativo<sup>67</sup>. Tale sistema, avvicinando i candidati agli elettori, renderebbe almeno in prima battuta plausibilmente meno essenziale l'intermediazione delle correnti; d'altra parte, il rischio in cui si potrebbe incorrere sarebbe duplice: da un lato favorire la creazione di una rappresentanza fortemente localistica, dove l'interesse generale potrebbe cedere il posto agli interessi particolari, con possibile esaltazione di rapporti clientelari tra elettori ed eletti; dall'altro, il rischio di estromettere le minoranze culturali dal Consiglio.

A mio giudizio sono da preferire sistemi più calibrati. Mi limito a richiamarne tre, di cui molto si è parlato negli ultimi tempi, posti in ordine inverso di preferenza.

Innanzitutto, il progetto elaborato dalla citata Commissione Scotti, che ha ultimato i suoi lavori nel 2016, laddove in esso si è tentato di coniugare il sistema maggioritario con quello proporzionale, prevedendo sia collegi territoriali che un collegio nazionale. Le votazioni vengono articolate infatti in due turni: il primo maggioritario, per collegi territoriali, definiti in rapporto alla consistenza del corpo elettorale e delle singole categorie in cui esso viene suddiviso (quattro pubblici ministeri, dieci giudici, un unico collegio per i magistrati di legittimità); il secondo, al quale viene ammesso un numero di candidati pari a quattro volte quello dei magistrati da eleggere per ciascuna categoria, è di tipo proporzionale per liste concorrenti, su base nazionale. Si tratta di un sistema che si pone il ragionevole obiettivo di ridurre lo strapotere delle associazioni senza tuttavia rinunciare al pluralismo ideologico e programmatico di cui esse sono portatrici; tuttavia, lo stesso è stato criticato, oltre che per la farraginosità, proprio per i dubbi circa la sua idoneità ad assicurare tale equilibrio<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Cfr. V. SAVIO, *Come eleggere il CSM, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, in *Questione giustizia*, 2019, 1 ss. In senso esattamente contrario S. MAZZAMUTO, *Per una riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura e della Sezione disciplinare*, cit., 113 ss.

<sup>66</sup> Proposta di legge A.C. 226 contenente "introduzione del sistema maggioritario per l'elezione del Consiglio superiore della magistratura nonché delega al governo per la determinazione dei collegi uninominali", presentata il 23 marzo 2018.

<sup>67</sup> Gli stessi deputati Ceccanti e Di Maio sono firmatari anche della proposta di legge n. A.C. 227, contenente "introduzione del voto alternativo in collegi uninominali maggioritari per l'elezione del Consiglio superiore della magistratura nonché delega al governo per la determinazione dei collegi uninominali", presentata il 23 marzo 2018.

Un'altra proposta di legge presentata in Parlamento il 12 luglio 2019 - a parte il progetto predisposto dal Ministro Bonafede, di cui riferirò più avanti nel testo - è quella di iniziativa della deputata on. Fabiana Dadone (A.C. 1977), che prevede un sistema maggioritario a turno unico.

<sup>68</sup> G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 21 ss.

Appare poi coerente con l’obiettivo indicato la proposta avanzata a suo tempo dalla Commissione Balboni, istituita nel 1995. La soluzione del “voto singolo trasferibile”, infatti, ha il vantaggio di “mantenere un elevato grado di proporzionalità” impedendo al contempo di far prevalere la “logica di lista e degli schieramenti”, valorizzando la personalità dei singoli magistrati<sup>69</sup>. I collegi sono plurinomiali e l’elettore si esprime votando un singolo candidato di una lista e indicando, in ordine di preferenza, altri candidati, non necessariamente della stessa lista, ai quali il voto potrebbe essere trasferito qualora il primo candidato non possa essere eletto o non abbia bisogno del voto per essere eletto. Tale proposta è stata ben accolta dallo stesso C.S.M.<sup>70</sup> e da una parte degli osservatori, mentre altri hanno espresso perplessità per i rischi connessi al suo carattere eccessivamente innovativo<sup>71</sup>.

Nello stesso senso, ovvero con la finalità di coniugare esigenze di “conservazione del pluralismo ideale e culturale [...] e valorizzazione delle capacità e dell’indipendenza dei singoli magistrati”, si muove anche la proposta di un sistema proporzionale “temperato” elaborata da Gaetano Silvestri<sup>72</sup>. Essa, in particolare, prevede tanti collegi uninominali quanti sono i magistrati da eleggere (esclusi quelli di legittimità, da concentrare in un collegio apposito), con collegamento di ciascun candidato con candidati in altri collegi facenti parte dello stesso gruppo e con distribuzione dei seggi su scala nazionale con il sistema proporzionale. Una volta ripartiti su scala nazionale i seggi tra i diversi gruppi, risultano eletti i candidati che, nel rispettivo collegio, ottengono la percentuale di voti più alta. Tale sistema manterrebbe il ruolo delle correnti ma garantirebbe allo stesso tempo un rapporto diretto tra elettore e candidato nel collegio uninominale.

Il sistema “migliore”, in definitiva, è quello che meglio riesce a quadrare il cerchio; ovvero quello che, quanto meno sulla carta, riesce ad assicurare il migliore equilibrio tra tre esigenze: a) preservare il pluralismo culturale, assicurato prevalentemente, anche se non esclusivamente, dal raccordo con l’associazionismo; b) consentire la conoscenza diretta del candidato da parte dell’elettorato; c) assicurare la qualità dei componenti, sotto il profilo sia della loro autorevolezza sia della loro autonomia (come anticipato, una cosa è l’affinità ideale e culturale con un’associazione, altra cosa è la stretta dipendenza ad una sorta di disciplina di gruppo).

### **7. Il progetto Bonafede: a) le norme sul funzionamento del C.S.M. rilevanti ai fini dell’elezione dei componenti togati**

---

<sup>69</sup> Cfr. Relazione conclusiva del Presidente della Commissione Enzo Balboni, in *Quaderni costituzionali*, 3/1997, 552.

<sup>70</sup> Cfr. Risoluzione del 7 settembre 2016 avente ad oggetto la Relazione della Commissione ministeriale “per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura”, in [www.csm.it](http://www.csm.it).

<sup>71</sup> Sul punto cfr. R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale CSM*, cit., 19.

<sup>72</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 27 ss.

Vengo ora al disegno di legge Bonafede (A.C. 2681), presentato alla Camera il 28 settembre 2020 e attualmente in discussione in Commissione Giustizia in sede referente<sup>73</sup>. Il testo si compone di 6 Capi e di 41 articoli; il Capo IV del disegno di legge, composto dagli articoli da 20 a 38, contiene disposizioni con le quali il Governo intende modificare gran parte della legge n. 195/1958, istitutiva del Consiglio superiore della magistratura.

La riforma incide sulla composizione, organizzazione e funzionamento dell’organo di governo (artt. 20ss.); pur trattandosi di previsioni non riguardanti in senso proprio il sistema elettorale per il rinnovo dei componenti togati, appare indubbio che le stesse incidono profondamente su di esso, costituendo il contesto nel quale quest’ultimo va ad applicarsi.

A tale proposito, le novità più significative sono, seguendo l’ordine dell’articolato:

1. la modifica del numero dei componenti elettivi del Consiglio, che è portato dagli attuali 24 a 30 complessivi, di cui 20 magistrati ordinari e 10 eletti dal Parlamento, con conseguente modifica del *quorum* funzionale per la validità delle deliberazioni (art. 20);

2. la previsione per cui l’individuazione dei componenti di tutte le commissioni del Consiglio avviene, annualmente, per sorteggio (art. 21);

3. l’incompatibilità tra l’appartenenza ad alcune commissioni consiliari (quelle per l’accertamento delle incompatibilità, per le valutazioni di professionalità e per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi; ovvero la prima, la quarta e la quinta) e l’appartenenza alla sezione disciplinare (art. 21);

4. la designazione per sorteggio dei componenti delle Sezione disciplinare con la sola esclusione del Vicepresidente, che è componente di diritto (art. 22);

5. la previsione del divieto di costituzione di gruppi all’interno del Consiglio, i cui componenti esercitano le funzioni “in piena indipendenza e imparzialità” (art. 27).

Vale la pena soffermarsi, in particolare, su tre aspetti, piuttosto significativi anche dalla prospettiva della disciplina elettorale.

Il primo riguarda il numero dei componenti elettivi del C.S.M., che passa, nel progetto, da ventiquattro a trenta; com’è noto, nel 1958 i membri elettivi erano ventuno, saliti a trenta nel 1975 e ridotti a ventiquattro nel 2002.

---

<sup>73</sup> A.C. 2681, contenente “deleghe al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e per l’adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura”, consultabile in [www.camera.it](http://www.camera.it).

Su tale progetto cfr. N. ROSSI, *Rimpicciolire il CSM? Osservazioni critiche sul progetto di riforma del CSM*, in *Questione giustizia*, 4 settembre 2020, che osserva come la principale, se non unica, *ratio* del capitolo del disegno di legge Bonafede dedicato al C.S.M. è quella di “sminuire, depotenziare, rimpicciolire” tale organo, “riducendone non solo la discrezionalità ma anche la capacità operativa e la valenza istituzionale di luogo di confronto su idee, programmi e scelte di amministrazione della giurisdizione”.

Per un commento puntuale della proposta di veda anche il documento di AREA DEMOCRATICA PER LA GIUSTIZIA, *Sistema elettorale del CSM. Quale riforma?*, in [www.aredg.it](http://www.aredg.it).

Si tratta, in un certo senso, di una scelta in controtendenza. L'andamento a "montagne russe"<sup>74</sup> che ha caratterizzato la storia del C.S.M., infatti, è per lo più andato di pari passo con l'idea che di tale organo si intendeva valorizzare di volta in volta: una visione riduttiva di esso e delle sue funzioni ha fatto preferire un collegio più ristretto; la consapevolezza invece della sua centralità, unita alla constatazione dell'espansione delle sue competenze, ha comportato invece scelte opposte. Nel progetto Bonafede, per la prima volta, ad una visione dell'organo piuttosto riduttiva si accompagna un aumento del numero; in questo caso, peraltro, la soluzione è resa necessaria da una ragione specifica, ovvero la circostanza di aver introdotto delle rigide incompatibilità tra sezione disciplinare e alcune commissioni istruttorie<sup>75</sup>.

Vengo ora alla previsione del sorteggio per la formazione sia delle commissioni sia della sezione disciplinare. Si tratta, nella sostanza, di "quel che resta" dell'originaria proposta, di cui si è parlato nel paragrafo precedente, tesa a designare con tale metodo tutti i componenti togati dell'organo di governo della magistratura. Come detto, si trattava di un obiettivo che, pur nelle diverse varianti in cui era stato prospettato, non poteva reggere alle numerose critiche che ne avevano sottolineato la radicale inconciliabilità non soltanto con la lettera dell'art. 104 Cost. ma con lo stesso spirito della Costituzione in relazione al ruolo dalla stessa assegnato al C.S.M.

Ora il sorteggio, uscito dalla porta della composizione del C.S.M., rientra dalla finestra della sua organizzazione interna, come metodo di formazione di tutte le commissioni - al posto dell'attuale criterio di rinnovo "di regola annuale" (cfr. art. 53 del Regolamento interno) - e come metodo di formazione della sezione disciplinare, oggi eletta a scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio (cfr. art. 4, comma 4, legge n. 195/1958 e art. 4 del R.I.)<sup>76</sup>.

Ciò introduce nell'organizzazione del Consiglio un elemento di casualità, finalizzato ad affermare l'equivalenza di ogni componente dello stesso e allo stesso tempo a contrastare, ancora una volta, l'azione delle correnti; tuttavia tale innovazione rischia di rendere meno efficace l'attività di tale organo, potenzialmente sacrificando, con riguardo alle commissioni, il rispetto del rapporto tra laici e togati e senza alcuna certezza che sia colto l'obiettivo voluto: non sembra esservi alcuna garanzia, infatti, che un componente non sia sorteggiato più di una volta nella stessa commissione.

Il secondo aspetto che prendo in esame è quello che concerne la previsione del divieto di costituire gruppi all'interno del Consiglio. Da notare che nella Relazione introduttiva al disegno di legge si sottolinea che tale previsione avrebbe una "funzione principalmente simbolico-programmatica" e sarebbe tesa a stigmatizzare una "pratica" ricorrente, per la quale "i diversi componenti si presentano e si rapportano con l'esterno come, appunto, "gruppi", per di più nominati esattamente come le correnti che quei componenti hanno candidato, in tal modo confermando che le correnti operano,

---

<sup>74</sup> R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm*, cit., 10.

<sup>75</sup> In tal senso v. N. ROSSI, *La riforma del Csm proposta dal ministro Bonafede*, in *Questione giustizia*, 12 luglio 2019.

<sup>76</sup> Cfr. N. ROSSI, *Rimpicciolire il CSM?*, cit., 3.

impropriamente, all'interno dell'organo di autogoverno di tutti i magistrati e ne determinano le scelte"<sup>77</sup>.

La funzione meramente simbolica e "didattica" di tale previsione trova conferma nella circostanza che è ben difficile controllare l'osservanza di un siffatto divieto, atteso che la formazione eventuale di gruppi non avviene mai in modo formale, né, d'altra parte, la stessa è oggi prevista da alcuna fonte normativa, sia essa la disciplina elettorale - la legge n. 44/2002 prevede, come detto, candidature individuali - sia quella riguardante il funzionamento del Consiglio; neppure il Regolamento interno, infatti, richiama mai gruppi, associazioni, aggregazioni, correnti, ecc.

Ma ciò che rende più perplessi, oltre alla sua ingenuità e a qualche dubbio addirittura circa la sua conformità a Costituzione<sup>78</sup>, è il messaggio implicito che traspare da tale innovazione, ovvero la propensione ad immaginare un Consiglio superiore della magistratura dove ciascun componente si muove come una monade separata dal resto, senza rapporti, senza un retroterra di valori condivisi, senza un passato; un organo dove le decisioni sono estemporanee e non espressione di idee comuni, di opzioni programmatiche radicate nel tempo che si confrontano nel dibattito.

E anche l'altra previsione, in forza della quale ciascun componente del C.S.M. è tenuto ad esercitare le sue funzioni in modo indipendente ed imparziale, appare coerente con la stessa visione: oltre a risultare, nella sua ovvietà, piuttosto offensiva per la dignità dei membri dell'organo, essa sembra ribadire l'idea che l'indipendenza del singolo possa essere garantita soltanto attraverso l'isolamento dagli altri.

Ma si tratta, ancora una volta, di un obiettivo "mortificante e innaturale"; com'è stato giustamente osservato, "non si cancellano per decreto né le differenze né le identità di visione dei problemi del giudiziario e non si annullano con un tratto di penna consonanze ideali e programmatiche che hanno la loro radice nella storia della giustizia e della magistratura"<sup>79</sup>.

## **8. Il progetto Bonafede: b) l'"indecifrabile" sistema elettorale**

L'intervento più incisivo, e meritevole di attenzione in questa sede, si rinviene nella disciplina che introduce il nuovo sistema elettorale per la nomina dei componenti togati (artt. 29ss.).

Al riguardo, tra le principali novità si segnalano le seguenti:

1. l'elettorato passivo è riconosciuto a tutti i magistrati che esercitano funzioni giudiziarie i quali abbiano conseguito almeno la terza valutazione di professionalità

---

<sup>77</sup> La Relazione è consultabile sul sito della Camera dei deputati ([www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>78</sup> Cfr. S. PANIZZA, *Sulla possibilità di costituire gruppi tra i componenti del Consiglio superiore della magistratura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2020, 416, che si domanda se tale previsione sia compatibile con la giurisprudenza costituzionale, laddove essa ha sottolineato l'esigenza di rispetto del principio pluralista nella composizione del C.S.M. almeno con riguardo alla necessaria valorizzazione delle categorie previste dall'art. 104 Cost.

<sup>79</sup> N. ROSSI, *Rimpicciolire il CSM?*, cit., 4, da cui sono tratti i virgolettati.

(ovvero dopo dodici anni di servizio), mentre oggi lo stesso è attribuito a chi ha tre anni di anzianità;

2. vengono previsti diciannove collegi elettorali di dimensioni ridotte al posto dei tre collegi unici nazionali previsti attualmente, suddivisi in ragione delle diverse categorie funzionali (legittimità, merito requirente e merito giudicante);

3. di tali collegi, uno è costituito dai magistrati appartenenti alle Corti superiori (Corte di cassazione, Procura generale presso la stessa e Tribunale superiore delle acque pubbliche), che eleggono tra di loro due membri, mentre tutti gli altri sono collegi uninominali, dei quali diciassette "ordinari", costituiti a livello territoriale e riservati ai magistrati che svolgono funzioni di merito, senza distinzione tra funzioni giudicanti e requirenti, e uno "speciale", ovvero riservato ai magistrati della Corte d'Appello di Roma e della Procura generale presso la medesima Corte, della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, dell'Ufficio del massimario e del ruolo della Cassazione ed ai magistrati fuori ruolo;

4. ciascun dei diciassette collegi "ordinari" deve comprendere un numero di elettori tendenzialmente pari ad un diciassettesimo del corpo elettorale. I collegi sono individuati con Decreto dal Ministro almeno tre mesi prima del giorno fissato per le elezioni;

5. ciascun magistrato può candidarsi solo nel collegio nel quale esercita le funzioni; ogni collegio deve esprimere almeno dieci candidature. Le candidature devono rispettare un rapporto tra generi tale per cui quello meno rappresentato deve avere una percentuale di candidati pari almeno al quaranta per cento. Ogni candidatura è presentata da non meno di dieci e da non più di venti magistrati. Se le candidature presentate sono in numero inferiore a dieci, o non rispettano la parità di genere, si procede al sorteggio dei candidati mancanti tra elenchi separati per genere. È sorteggiato il quadruplo dei candidati necessari e i magistrati estratti, in assenza di indisponibilità manifestata entro le 48 ore, sono candidati nel collegio secondo l'ordine di estrazione;

6. l'elettore può esprimere fino a quattro preferenze, poste in ordine ed espresse alternando candidati di genere diverso;

7. nel collegio viene eletto al primo turno il candidato che ha ottenuto almeno il 65% dei voti di preferenza validamente espressi al primo posto sulla scheda;

8. se nessun candidato ottiene tale maggioranza, si procede al ballottaggio (il secondo giorno successivo al completamento delle operazioni di spoglio) tra i quattro candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti, ma applicando un coefficiente di riduzione pari rispettivamente a 0,90-0,80-0,70 per i candidati indicati al secondo, terzo e quarto posto; al secondo turno ciascun elettore può esprimere fino a due preferenze, purché differenziate per genere, ordinate e numerate sulla scheda; risulta eletto il candidato che ha ottenuto più voti applicando un coefficiente di riduzione pari a 0,80 per il voto di preferenza indicato al secondo posto sulla scheda;

9. nel collegio per i magistrati appartenenti alle Corti superiori (dove vengono eletti due candidati) il voto al primo turno si svolge secondo le medesime regole indicate per gli altri collegi, ma nessun candidato viene eletto; accedono al secondo

turno i quattro magistrati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti, tuttavia applicando un coefficiente di riduzione pari rispettivamente a 0,90-0,80-0,70 per i candidati indicati al secondo, terzo e quarto posto. Al secondo turno sono eletti i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti applicando un coefficiente di riduzione pari a 0,80 per il voto di preferenza indicato al secondo posto sulla scheda.

Dunque, la riforma sbarrare la porta alle varie proposte, descritte nel paragrafo precedente, tendenti a individuare, attraverso l'introduzione di sistemi "misti", un equilibrio ragionevole tra esigenza di scegliere candidati qualificati e indipendenti e quella di garantire una rappresentanza ampia del pluralismo ideale presente nel corpo dei magistrati.

Il Governo persegue invece l'idea di un sistema prevalentemente basato su candidature individuali - in continuità con la soluzione già oggi prevista dalla legge n. 44/2002 - e collegi elettorali uninominali molto ristretti. Si tratta di una soluzione estremamente sofisticata, della quale è davvero difficile, in astratto, fornire una valutazione compiuta, tanto essa è elaborata e, a tratti, quasi fantasiosa.

Evidenti sembrano essere i vantaggi che si intendono ottenere sulla carta: avvicinare i candidati agli elettori, garantire la molteplicità delle provenienze territoriali dei componenti, favorire la rappresentanza di genere; infine, ma non certo ultimo, promuovere delle candidature non formalmente collegate alle correnti della magistratura. Ciò detto, la resa effettiva di tale sistema è tutt'altro che certa: ogni suo potenziale vantaggio, a bene vedere, potrebbe trasformarsi in un effettivo svantaggio.

Prendo in esame, innanzi tutto, uno degli aspetti più politicamente "scottanti", ovvero il ruolo delle correnti nella competizione elettorale, che, all'evidenza, la riforma si propone di cancellare o, quanto meno, di depotenziare.

Parto da una considerazione generale, forse banale: qualsiasi sistema elettorale che si ponga un tale obiettivo, come la storia ha dimostrato, è destinato all'insuccesso, per la ragione che nessuna disciplina è in grado di scardinare un tratto costitutivo della magistratura italiana, che, nel bene e nel male, è suddivisa da sempre in aggregazioni. Come più volte sottolineato in questo contributo, si può ovviamente discutere se esse funzionano bene o male, se nel tempo hanno subito delle trasformazioni e delle degenerazioni, se ciò che unisce davvero gli aderenti è la condivisione di valori ideali o la mera difesa dei propri interessi corporativi, chiederne con forza il rinnovamento; ma è ben difficile, oltre che errato, pensare di depennarle con un tratto di penna.

Com'è stato giustamente osservato, inoltre, pur riconoscendo che il correntismo è un "problema serio", sarebbe "una pessima risposta sostenere che le correnti debbano essere cancellate in un contesto generale di indebolimento dei corpi intermedi (anche nella politica) che potrebbe dare spazio a tendenze personalistiche, corporative e localistiche"<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> M. VOLPI, *Sintesi della Relazione introduttiva*, bozza provvisoria, in AA.VV., *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma*, cit., che aggiunge che "le associazioni vanno ricondotte alla loro funzione originaria di espressione di concezioni politico-ideali sulla giustizia e sul ruolo della magistratura e non devono imporre una disciplina di gruppo ai componenti del Consiglio".



Ciò detto, il disegno di legge consente soltanto candidature individuali e non formalmente collegate con gruppi o associazioni, ma questa, come detto, non è certamente una differenza con il sistema vigente; la novità, caso mai, è quella di aver previsto numerosi, e dunque ristretti, collegi uninominali, in luogo dei tre oggi esistenti, ma anche tale elemento non offre garanzia in ordine al raggiungimento dell'obiettivo di depotenziare il ruolo sostanziale dei gruppi.

Anzi, in linea di principio, tale innovazione, unitamente alla prospettiva di un turno di ballottaggio assai probabile (essendo difficile che un candidato possa raggiungere il 65% dei voti di prima preferenza), che avviene addirittura tra quattro candidati, e alla previsione circa la possibilità di esprimere più preferenze<sup>81</sup>, sembra sollecitare la ricerca di accordi preventivi e, in ultima analisi, pare favorire la rappresentanza dei raggruppamenti più forti e organizzati.

In altre parole, quanto meno a prima lettura, il sistema non sembra affatto porre un argine alla formazione di alleanze tra le correnti più radicate sul territorio, con il conseguente rischio di una potenziale "spartizione a tavolino" dei vari collegi; insomma, come spesso è capitato in passato, la riforma potrebbe addirittura alimentare il male che intende combattere, con una riproduzione in forma diversa delle peggiori dinamiche del "correntismo", a scapito sia della rappresentanza delle minoranze sia dell'effettivo potere di scelta dell'elettore.

Vero è che il meccanismo con il quale vengono contati i voti espressi a favore dei candidati, sia al primo che al secondo turno, caratterizzato dal fatto di attribuire agli stessi un peso via via degradante a seconda del posizionamento nell'ordine delle preferenze, sembra ideato appositamente per rendere più difficile - ma non impossibile - ogni calcolo a monte: la sensazione che si ricava è che, pur di sbarrare la strada all'azione delle correnti - con accorgimenti che probabilmente si riveleranno inefficaci - si sia preferito approntare un sistema la cui "cifra" più caratterizzante è la sua "indecifrabilità", senza una vera scelta di campo, senza una vera visione: per dirla con una battuta, un'idea non così lontana da una sorta di "sorteggio" travestito.

Ancora, la dimensione ridotta dei collegi - tenendo conto che l'organico della magistratura è, ad oggi, di 9787 unità, ciascun di essi coinvolge circa 500 magistrati - favorisce un legame molto stretto tra eletto e territorio, circostanza cui si collega non solo il vantaggio di rendere più probabile la conoscenza diretta, e dunque la scelta consapevole e autonoma da parte dell'elettorato, ma anche il rischio, all'opposto, dell'insorgenza di rapporti molto ripiegati sul territorio, di tipo localistico e magari "clientelare".

---

<sup>81</sup> Cfr. E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, cit., il quale - con riferimento, peraltro, ad una prima versione del progetto Bonafede, predisposta nel gennaio 2020, nella quale si prevedevano tre "soli" voti di preferenza (e non quattro) e un eventuale ballottaggio tra i due (e non quattro) candidati più votati - osserva che, "nel prevedere la possibilità di esprimere fino a tre preferenze (in ordine decrescente di importanza e con introduzione del voto "di genere") nell'ambito di uno scrutinio maggioritario a doppio turno, aggiunge difetti ai difetti", atteso che "in termini teorici la preferenza multipla associata allo scrutinio a doppio turno nell'ambito di un collegio uninominale è letteralmente un'assurdità, in quanto produce, come unico risultato, quello di esaltare il formarsi di "cordate" tra candidati appartenenti al medesimo gruppo, con l'obiettivo di portare al ballottaggio due candidati (verosimilmente appartenenti a generi diversi) della stessa componente organizzata, che così si garantirebbe la vittoria certa dell'elezione".

Com'è stato efficacemente notato, il vagheggiato "ritorno al territorio", presentato come il toccasana che guarirà ogni male del correntismo, può aprire le porte "ad un vizio ancor più temibile rispetto allo strapotere nazionale delle componenti organizzate: quello del localismo", che "può produrre sacche di clientela ben più radicate e impermeabili di quelle che si possono formare con sistemi basati su circoscrizioni nazionali"<sup>82</sup>.

Senza contare che la vicinanza territoriale tra eletto ed elettore, oltre ad essere diversa da collegio a collegio, dal momento che l'elettorato non è uniformemente distribuito, è un fattore non sempre decisivo ai fini dell'effettiva conoscenza, atteso che, in una comunità molto ristretta come quella dei magistrati, tale vicinanza dipende non soltanto dal fatto di lavorare fisicamente a poca distanza gli uni dagli altri ma anche (forse soprattutto) dalle singole storie personali, dall'identità di vedute e dalle affinità professionali che si creano nel corso della carriera<sup>83</sup>.

Ma gli aspetti che destano perplessità non sono esauriti.

Se con il sistema vigente tutti i magistrati votano, con tre schede separate, per i colleghi delle tre categorie dei giudici di merito, dei pubblici ministeri e dei magistrati esercenti funzioni di legittimità, il disegno di legge abbandona tale ripartizione, mantenendo soltanto la distinzione, prevista in Costituzione, tra funzioni di legittimità e funzioni di merito.

Di conseguenza, non viene più garantita, all'interno del Consiglio, una presenza predefinita di magistrati di merito giudicanti e di magistrati di merito requirenti, così da privare potenzialmente il Consiglio dell'apporto equilibrato delle diverse esperienze professionali di cui le due categorie di magistrati sono espressione<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, cit., che aggiunge come l'alto numero di collegi assegnerebbe di fatto "la scelta di ciascun singolo componente togato del CSM a circa 450 persone, ossia a una platea estremamente ridotta di elettori perlopiù afferenti a uffici situati nel medesimo luogo o in luoghi vicini, con un evidente rischio di frammentazione della rappresentanza", cosicché "la campagna elettorale finirebbe inevitabilmente per essere condizionata da questioni localistiche, con una maggiore difficoltà a ricondurre il dibattito alle grandi questioni di principio concernenti il ruolo della giurisdizione, le sue finalità, i criteri generali dell'organizzazione giudiziaria".

<sup>83</sup> N. ROSSI, *Rimpicciolire il CSM?*, cit., 5.

<sup>84</sup> La distinzione tra le categorie dei magistrati giudicanti e dei magistrati requirenti non è certamente imposta dalla Costituzione, la quale si limita a stabilire, all'art. 104, che l'elettorato passivo è riconosciuto a tutti i magistrati ordinari "appartenenti alle varie categorie", lasciando ampia discrezionalità al legislatore di individuare in concreto a quali categorie si debba fare riferimento.

La Corte costituzionale, nel confermare tale indirizzo, ha osservato che "la tipologia delle funzioni giurisdizionali è comunque così varia e articolata che la composizione del Consiglio non potrebbe mai rispecchiarla totalmente, tanto più che i vari generi di classificazioni astrattamente ipotizzabili possono interferire a vicenda"; lo stesso Giudice delle leggi ha peraltro ulteriormente precisato che un sicuro criterio è comunque rappresentato dal "nesso esistente fra le "varie categorie" e le classificazioni dei magistrati configurate dalle leggi che concorrono a formare la normativa sull'ordinamento giudiziario" (Corte cost., sent. n. 87/1982).

Coerentemente con tale precisazione, data l'evidente rilevanza delle diverse esperienze di cui sono portatori i giudici e i pubblici ministeri nell'ordinamento, appare ragionevole la scelta compiuta da legislatore, per la prima volta con la legge n. 44/2002, di associare tali diverse esperienze a due distinte categorie di eleggibili al Consiglio superiore della magistratura; in senso contrario, peraltro, G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura*, cit., per il timore che tale soluzione possa aprire la strada all'introduzione della separazione delle carriere.

Con specifico riguardo al collegio per i magistrati delle alte corti, poi, la riforma prevede che l'elettorato attivo e passivo sia riservato ai soli magistrati appartenenti alle stesse magistrature, venendo dunque meno la possibilità per i magistrati di merito, che quotidianamente si confrontano con il lavoro dei colleghi di Cassazione, di votare i consiglieri provenienti dalla magistratura di legittimità e per i magistrati di legittimità di votare i consiglieri provenienti dalla magistratura di merito, le cui decisioni sono chiamati a valutare quotidianamente.

Si tratta di una soluzione poco convincente e piuttosto anacronistica, laddove essa induce a marcare la distanza tra magistrati di merito e magistrati di legittimità, tradendo una sorta di nostalgia dei tempi passati, quando la magistratura era rigorosamente distinta in inferiore e superiore.

Può ricordarsi, a tale proposito, che la Corte costituzionale ha da tempo affermato che la distinzione per categorie si giustifica non in relazione all'obiettivo che siano rappresentate all'interno del C.S.M. le distinte partizioni della magistratura, anche perché i magistrati si distinguono "soltanto per diversità di funzioni" (cfr. art. 107, comma 4, Cost.), bensì esclusivamente in ragione dell'esigenza che all'esercizio del governo della magistratura "contribuiscano le diverse esperienze di cui le singole categorie sono portatrici" (c.vi aggiunti)<sup>85</sup>.

Ancora, con riguardo al collegio speciale che comprende i magistrati fuori ruolo, quelli dell'ufficio del massimario e delle direzioni nazionali, esso sembra pensato come una sorta di contenitore "di risulta", nel quale confluiscono categorie eterogenee, unite senza alcun criterio logico se non quello, meramente numerico, teso a consentire il formarsi di un collegio con un elettorato più o meno dello stesso peso di quello degli altri collegi.

Si noti, tuttavia, che la componente maggioritaria risulta essere quella dei magistrati fuori ruolo: ora, la possibilità per questi ultimi di scegliere di fatto un consigliere desta perplessità perché pone in particolare rilievo una categoria di magistrati, come ricordato sopra, molto problematica, sulla quale, anzi, sarebbe stato auspicabile un intervento legislativo di segno diverso, nel senso di un suo contenimento e di una sua più precisa definizione.

Un ulteriore profilo critico attiene, inoltre, alla previsione di affidare ad un decreto ministeriale la formazione dei collegi per ogni elezione, favorendo, in ipotesi, la possibilità di definire gli stessi sulla base di situazioni e aspettative contingenti.

La scelta poi di prevedere tra i requisiti di eleggibilità un'anzianità di almeno dodici anni (mentre oggi sono sufficienti tre anni), se comprensibile da un punto di vista sostanziale, può destare qualche dubbio con riguardo alla sua conformità all'art. 104 Cost., che, quanto all'elettorato passivo, si limita a stabilire, come sopra ricordato, che i membri togati devono essere eletti "tra gli appartenenti alle varie categorie". È vero che anche attualmente possono essere candidati soltanto i magistrati con un'anzianità di almeno tre anni, e tuttavia il "salto" da tre a dodici anni potrebbe essere negativamente apprezzato in termini di ragionevolezza della scelta del legislatore.

---

<sup>85</sup> Corte cost., sent. n. 12/1971.

Infine, una sorta di "chicca" la possiamo rinvenire nella soluzione di prevedere il sorteggio del quadruplo dei candidati mancanti nel caso in cui non si giunga, in uno o più collegi, al raggiungimento del numero di dieci candidature necessarie, tenendo anche conto della necessaria presenza dei due generi; i sorteggiati, in assenza di indisponibilità manifestata entro le 48 ore, risultano candidati nel collegio secondo l'ordine di estrazione.

Si tratta di una previsione nella quale fa capolino per l'ennesima volta, come in una sorta di "tormentone", la tecnica del sorteggio e dunque l'idea che la casualità debba avere un ruolo, seppur residuale, nella composizione dell'organo. Ma, soprattutto, con essa si sfiora davvero il ridicolo: l'eventualità che si possa essere eletti al C.S.M. a prescindere dalla propria volontà, semplicemente perché non si sono mostrati dei riflessi sufficientemente pronti all'indomani del sorteggio, appare davvero goffa, oltre che poco dignitosa per il malcapitato.

### ***9. Osservazioni conclusive***

Mi limito a poche battute. Se è vero che il sistema elettorale migliore è quello che meglio corrisponde al ruolo che si intende riconoscere al C.S.M., la soluzione predisposta dal Governo con il disegno di legge Bonafede, al di là della sua evidente farraginosità, non sembra andare nella direzione giusta.

La riforma pare tesa, nel suo complesso, a neutralizzare alcune delle potenzialità dell'organo iscritte nel modello costituzionale. Il sorteggio dei componenti delle commissioni, il divieto di costituzione dei gruppi ed un sistema elettorale privo di identità e del tutto imprevedibile, sono chiari indicatori della volontà di riscrivere la fisionomia del C.S.M. per privarla della sua dimensione "rappresentativa" e "politica"; dimensione che, nei termini e nei limiti sopra evidenziati, rappresenta un tratto essenziale della sua natura.

In precedenza, ho segnalato alcune proposte, elaborate di recente in alcune sedi istituzionali e dalla dottrina, che assai meglio potrebbero rispondere a tale obiettivo.

Per uscire dalla crisi il C.S.M. ha bisogno di essere valorizzato e non mortificato, così da poter svolgere al meglio la sua funzione "indefettibile"; in tale prospettiva, peraltro, un associazionismo che recuperasse la sua ragion d'essere originaria, oggi in buona parte smarrita, potrebbe continuare a rivestire un ruolo fondamentale.