

## Crisi del Consiglio Superiore della Magistratura e prospettive di cambiamento della composizione e del sistema elettorale<sup>1</sup>

*Giampietro Ferri*

*Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Verona*

### Riassunto

Il saggio si occupa della composizione e del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura. Dopo un sintetico esame delle leggi che hanno disciplinato la materia, esso si sofferma sul recente disegno di legge governativo che prevede un aumento dei componenti e un sistema elettorale maggioritario a doppio turno per l'elezione dei componenti magistrati. Il saggio si conclude con alcune riflessioni sulle possibili soluzioni legislative per limitare il potere delle correnti della magistratura all'interno del Consiglio.

*Parole chiave:* Consiglio Superiore della Magistratura, sistema elettorale, composizione, indipendenza, autonomia, correnti

**Abstract.** *The Crisis of the Italian Superior Council of the Judiciary and Possible Changes of its Composition and Electoral System*

The essay examines the composition and electoral system of the Italian High Council of the Judiciary. After a brief review of the laws that regulated the matter, the essay focuses on a recent government bill that provides for an increase in the number of members and a two-round majoritarian electoral system for the election of magistrates. The study concludes with some reflections on possible legislative solutions to restrict the influence of the judiciary currents within the Council.

*Keywords:* High Council of the Judiciary, electoral system, composition, independence, autonomy, currents

DOI: 10.32049/RTSA.2021.2.08

### 1. La composizione e il sistema elettorale del C.S.M. in base alla legge n. 195/1958

Il recente scandalo che ha coinvolto il Consiglio Superiore della Magistratura, mostrando la degenerazione delle associazioni dei magistrati (le c.d. correnti) che operano al suo interno, ha posto nuovamente il problema della modifica della composizione e del sistema elettorale dell'organo.

La Costituzione configura il C.S.M. come organo a composizione mista, in cui sono presenti membri di diritto e membri elettivi.

Per quanto riguarda i membri di diritto, la Costituzione prevede che facciano parte del

---

<sup>1</sup> Il presente studio si colloca nell'ambito della ricerca «Processi decisionali e fonti del diritto» del progetto di eccellenza «Diritto, Tecnologie e Cambiamenti (IUSTeC)» del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona.

C.S.M. il Presidente della Repubblica, che lo presiede, il Primo presidente della Corte di cassazione e il Procuratore generale della Corte di cassazione (art. 104, commi 2 e 3).

Per quanto riguarda i membri elettivi, invece, la Costituzione non dà indicazioni numeriche. Prevede che essi siano scelti, per i due terzi, dai magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie e, per un terzo, dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati con almeno quindici anni di esercizio professionale (art. 104, comma 4).

La determinazione del numero dei membri elettivi è demandata pertanto alla legge ordinaria, alla quale compete anche l'individuazione delle «varie categorie» e la suddivisione dei posti tra di esse.

In base alla legge 24 marzo 1958, n. 195 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura*), il C.S.M. era composto di ventuno membri elettivi. I quattordici membri eletti dai magistrati erano così ripartiti: sei magistrati della Corte di cassazione (due con ufficio direttivo), quattro magistrati di appello e quattro magistrati di tribunale con almeno quattro anni di anzianità (art. 23, comma 1).

L'elettorato era suddiviso per categorie: ciascun magistrato votava per gli appartenenti alla propria categoria<sup>2</sup>. Il voto si esprimeva scrivendo sulla scheda il nome del candidato o dei candidati prescelti<sup>3</sup>. L'elezione dei magistrati di tribunale avveniva all'interno di quattro collegi – costituiti secondo il criterio della massima equivalenza numerica possibile dei magistrati in essi compresi –, in ognuno dei quali era eletto il candidato con il maggior numero di voti. Gli elettori potevano esprimere due preferenze<sup>4</sup>. Lo stesso valeva per i magistrati d'appello. L'elezione dei magistrati di Cassazione si svolgeva, invece, all'interno di un collegio unico nazionale: ogni elettore poteva esprimere nove preferenze<sup>5</sup>.

La disciplina della composizione e del sistema elettorale del Consiglio, privilegiando i

---

2 Art. 23, comma 3, l. n. 195/1958.

3 Era espressamente vietata l'esposizione e la diffusione, sotto qualsiasi forma, di liste di eleggibili «o comunque l'indicazione di persone o di gruppi di persone determinate per le quali può essere espresso il voto». V. l'art. 14, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916 (*Disposizioni di attuazione e di coordinamento della legge 24 marzo 1958, n. 195, concernente la costituzione e il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, e disposizioni transitorie*).

4 Artt. 26 e 27, comma 2, l. n. 195/1958.

5 Art. 27, comma 1, l. n. 195/1958.

magistrati di Cassazione<sup>6</sup>, mirava a conservare l'assetto "piramidale" della magistratura configurato dal Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (*Ordinamento giudiziario*).

L'ordinamento giudiziario del 1941 – che s'ispirava a due principi: quello dell'eterogoverno e quello gerarchico (Senese, 1993; Bruti Liberati, 2018) – non era compatibile con la Costituzione, la quale afferma che la magistratura è autonoma e indipendente da ogni altro potere (art. 104, comma 1), vietando una gerarchia interna (art. 101, comma 2, e art. 107, comma 3). Per esplicita volontà del Costituente, esso avrebbe dovuto essere sostituito da un nuovo ordinamento giudiziario<sup>7</sup>, informato al principio di "orizzontalità". Tuttavia, a reggere la magistratura era un sistema di potere formato dalla Democrazia cristiana – il partito di raccolta dei "moderati", ininterrottamente al Governo dalla nascita della Repubblica – e dai magistrati di Cassazione, quasi tutti di orientamento conservatore e moderato, che rappresentavano il vertice organizzativo e funzionale dell'ordine giudiziario, ricoprendo anche ruoli di rilievo nella struttura del ministero della Giustizia. La maggioranza governativa, imperniata sulla Democrazia cristiana, che ebbe un ruolo egemone nel periodo del centrismo, era perciò restia al superamento del modello "piramidale" (Ferri, 2005; 2018).

Di qui la resistenza ad attuare la Costituzione. Di qui il grave ritardo nell'istituzione del C.S.M.: non potendo più rimandarne l'approvazione, il Parlamento votò sul finire della II legislatura la legge istitutiva dell'organo, ma con un'impostazione che favoriva l'"alta magistratura" e concedeva troppo alla tradizione italiana di subordinazione del potere giudiziario all'esecutivo (Onida, 1994), tradendo lo spirito della Costituzione<sup>8</sup>.

---

6 I quali, pur essendo meno del 10% del totale dei magistrati ordinari, disponevano di oltre il 40% dei posti riservati alla componente togata.

7 VII disposizione transitoria e finale: «Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente».

8 Le circostanze in cui avvenne l'approvazione sono significative. La l. n. 195/1958 fu approvata quando la Democrazia cristiana reggeva un Governo monocolor senza maggioranza preconstituita, appoggiato dai partiti di destra (Partito nazionale monarchico e Movimento sociale italiano), collocati al di fuori dell'"arco costituzionale". La Corte costituzionale, con la sentenza 12 dicembre 1963, n. 168, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 11, comma 1, perché escludeva l'iniziativa del Consiglio, subordinando l'esercizio delle funzioni ad esso spettanti per Costituzione (art. 105) alla richiesta del ministro della Giustizia. La Corte ha, invece, rigettato le questioni di legittimità costituzionale relative alla composizione (ossia alla ripartizione dei seggi fra le varie categorie di magistrati) e alla categorizzazione dell'elettorato. Secondo la Corte, «il precetto costituzionale esige soltanto che i componenti siano scelti fra i magistrati tra gli appartenenti alle varie categorie».

## **2. Le variazioni della composizione e del sistema di elezione del C.S.M.: dalla legge n. 1198/1967 alla legge n. 44/2002**

La legge 18 dicembre 1967, n. 1198 (*Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura*), aveva superato la divisione del corpo elettorale in categorie, stabilendo che ogni magistrato concorre con il proprio voto all'elezione dei magistrati appartenenti a tutte le categorie<sup>9</sup>.

La legge aveva previsto, nell'ambito del procedimento elettorale, due fasi: la designazione elettiva dei magistrati candidati e l'«elezione dei componenti del Consiglio». Nella prima, i magistrati avrebbero formato, con votazioni separate per categoria di appartenenza, una «lista nazionale dei magistrati designati» (dodici designati dai magistrati di cassazione nel collegio centrale, otto dai magistrati di appello e otto dai magistrati di tribunale<sup>10</sup>). Nella seconda, i magistrati, tutti insieme, senza distinzioni di categoria, avrebbero eletto i componenti del C.S.M. tra quelli inseriti nella «lista nazionale», con la possibilità di esprimere preferenze aggiuntive per i magistrati estranei a detta lista. In particolare, ogni magistrato avrebbe potuto votare per un numero massimo di sei magistrati di cassazione (di cui almeno quattro scelti fra quelli designati) e per un numero massimo di quattro magistrati di appello e quattro magistrati di tribunale (di cui almeno tre fra quelli designati).

La l. n. 1198/1967, concepita nel periodo storico-politico del centrosinistra, esprimeva un timido riformismo. Essa introduceva elementi di novità che rendevano più democratico il sistema elettorale, posto che, pur permanendo una forte sproporzione tra la consistenza numerica delle singole categorie e il numero di seggi ad esse spettanti, a vantaggio dei magistrati di cassazione, il diritto di elettorato attivo veniva esteso a tutti i magistrati, consentendo ai magistrati di grado inferiore di concorrere all'elezione dei magistrati di grado superiore (e viceversa). Tuttavia, la legge trascurava il fatto che all'interno della magistratura si erano formati dei gruppi sulla base di diversi orientamenti politico-ideali (le

---

<sup>9</sup> Art. 7: «Alla elezione di tutti i magistrati componenti il Consiglio superiore partecipano i magistrati senza distinzione di categorie».

<sup>10</sup> Due in ciascuno dei quattro collegi elettorali.

c.d. correnti: Guarnieri, 1992), che si erano già confrontati “a viso aperto” nella competizione elettorale per il rinnovo del comitato direttivo centrale dell’Associazione nazionale magistrati, per il quale era stato introdotto pochi anni prima il sistema proporzionale con scrutinio di lista.

Il legislatore, consapevole che la competizione elettorale coinvolgeva dei gruppi organizzati, ignorati dalla legge, aveva successivamente modificato il sistema elettorale, recependo le istanze provenienti dal corpo giudiziario. La legge 22 dicembre 1975, n. 695 (*Riforma della composizione e del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*), aveva disposto che le elezioni dei componenti magistrati del Consiglio «si effettuano in collegio unico nazionale, col sistema proporzionale e sulla base di liste concorrenti». Il sistema proporzionale era corretto da una clausola di sbarramento, congegnata in modo da impedire l’accesso al Consiglio a gruppi espressivi di interessi particolari (territoriali, personali, ecc.), salvaguardando tutti i gruppi rappresentativi degli orientamenti politico-culturali presenti nella magistratura<sup>11</sup>. Il passaggio dal voto alle persone al voto di lista (con la possibilità di esprimere una o più preferenze per i candidati inseriti nella lista stessa<sup>12</sup>) aveva sancito sul piano formale il passaggio da una rappresentanza categoriale ad una rappresentanza politico-ideale (Volpe, 1980).

La l. n. 695/1975 aveva cambiato anche la composizione del C.S.M. Essa aveva alzato il numero dei componenti elettivi, portandolo a trenta. L’aumento dei componenti togati, che si collega strettamente alla riforma elettorale, rispondeva all’esigenza di dare una congrua rappresentanza alle correnti, specialmente a quella più a sinistra, Magistratura democratica, che, assai attiva sul piano culturale, all’epoca aveva un seguito nettamente inferiore alle altre. Il correlato aumento dei membri laici consentiva di dare uno spazio maggiore al Partito comunista, in forte ascesa elettorale, ma anche di accrescere il numero di membri designati dalla Democrazia cristiana, offrendo rappresentanza a tutte le correnti interne al partito di maggioranza relativa<sup>13</sup>. La crescita del numero complessivo dei membri elettivi

---

11 «Sono escluse dalle operazioni di assegnazione le liste che abbiano riportato un numero di voti validi inferiori al 6 per cento del numero dei votanti» (art. 27, comma 3, l. n. 195/1958 come modificato dall’art. 5 della l. n. 695/1975).

12 Art. 5 l. n. 695/1975.

13 Nel Consiglio eletto nel 1972 i laici erano così ripartiti: 2 alla D.C., 2 al P.C.I., 1 al P.S.I., 1 al P.R.I. e 1 al P.S.D.I.

del C.S.M. mirava anche ad accrescere la funzionalità dell'organo, i cui compiti erano diventati più gravosi: sia per l'aumento del numero dei magistrati, sia per l'introduzione di un nuovo meccanismo di progressione in carriera dei magistrati, che avrebbe dovuto comportare uno spostamento del carico di lavoro dalle commissioni di esame e di concorso al Consiglio<sup>14</sup>. La legge del 1975 aveva rivisto il criterio di ripartizione dei posti fra i togati, assegnando i due quinti ai magistrati di legittimità e i tre quinti ai magistrati di merito (otto magistrati di tribunale e quattro di appello). Diminuiva così, sia pure lievemente, la percentuale dei magistrati di cassazione, la cui presenza all'interno del Consiglio aveva però un diverso significato rispetto al passato, essendo superato con le leggi di «abbattimento della carriera» il modello piramidale di organizzazione giudiziaria (Lattanzi, 1983; Borrè, 1986) ed essendo l'aggregazione dei magistrati nella competizione elettorale trasversale alle categorie di appartenenza.

La legge n. 695/1975, che si colloca nella stagione della «solidarietà nazionale», rappresenta la più importante legge di variazione del sistema elettorale e della composizione del C.S.M. Il cambiamento della legge elettorale in senso proporzionale, con il voto per liste di candidati<sup>15</sup>, che uniforma il sistema di elezione dei componenti togati a quello utilizzato per l'elezione del Parlamento, ispirato al principio proporzionalista<sup>16</sup>, costituisce un passaggio cruciale nella trasformazione del C.S.M. in organo «endopolitico». In una temperie favorevole alla democrazia partecipativa, intesa come mezzo di partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost.), che integra la democrazia rappresentativa, il C.S.M., anche grazie all'allargamento della

---

Nelle consiliature successive saranno così suddivisi: 4 alla D.C., 3 al P.C.I., 2 al P.S.I. e 1 a rotazione ai partiti laici minori (P.L.I., P.R.I. e P.S.D.I.).

14 Le leggi 25 luglio 1966, n. 570 (*Disposizioni sulla nomina a magistrato di Corte di appello*) e 20 dicembre 1973, n. 831 (*Modifiche dell'ordinamento giudiziario per la nomina a magistrato di Cassazione e per il conferimento degli uffici direttivi superiori*), note, rispettivamente, come legge Breganze e Breganzone, avevano abolito la carriera selettiva (con l'accesso limitato al numero dei posti disponibili), prevedendo un sistema di promozioni a ruoli aperti: un sistema collegato all'anzianità di servizio e alla professionalità, da accertarsi sulla base di parametri stabiliti dalle stesse leggi.

15 Ognuna delle quali può essere presentata «con una propria denominazione distintiva» (art. 3, ultimo comma, del d.P.R. 12 aprile 1976 n. 9 (*Disposizioni di attuazione della legge 22 dicembre 1975, n. 695*)).

16 Il sistema elettorale della Camera dei deputati era di tipo proporzionale con scrutinio di lista. Il sistema elettorale del Senato era formalmente maggioritario con collegi uninominali, ma funzionava in senso proporzionale. Il principio proporzionalista, applicato anche a livello territoriale, era parte integrante della costituzione materiale, ossia della materialità costituzionale sottesa alla prima fase di applicazione della Costituzione repubblicana (1948-1992).

composizione, è in grado di rappresentare quasi completamente lo scenario politico<sup>17</sup> (Ferri, 2005).

La legge 3 gennaio 1981, n. 1 (*Modificazioni alla legge 24 marzo 1958 e al decreto del Presidente della Repubblica 1958 sulla costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*), aveva innovato la disciplina della composizione, svincolando la scelta della metà dei membri togati dall'appartenenza e dalle funzioni esercitate. Per quanto riguarda l'altra metà, aveva invece confermato il criterio di ripartizione previsto dalla legislazione precedente, stabilendo che quattro consiglieri devono essere scelti fra i magistrati di cassazione e sei fra i magistrati di merito.

La legge 22 novembre 1985, n. 655 (*Modifiche al sistema per l'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura*), dando seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 87/1982, aveva modificato la composizione del C.S.M., prevedendo la presenza nell'organo di magistrati con effettivo esercizio delle funzioni di legittimità<sup>18</sup>. Ferma restando la scelta di metà dei componenti togati indipendentemente dalla categoria di appartenenza e dalle funzioni esercitate, l'altra metà dei posti era così ripartita: due posti ai magistrati di cassazione con effettivo esercizio delle funzioni di legittimità e otto posti ai magistrati con funzioni di merito (Bruti Liberati, 1984).

La legge 12 aprile 1990, n. 74 (*Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura*), aveva introdotto tre elementi di

---

17 Il C.S.M. è, quindi, in grado di affrontare i problemi politici connessi alla giurisdizione. Esso, «anche in ragione della diversa provenienza dei suoi membri, portatori di un democratico pluralismo di idee e di orientamenti», si pone «come la naturale sede nella quale può essere delineata e chiarita una visione organica ed equilibrata dell'amministrazione della giustizia» (sono parole pronunciate dal Presidente della Repubblica Sandro Pertini nella seduta consiliare del 13 luglio 1978). Al cambiamento del sistema elettorale farà seguito un altro cambiamento: l'introduzione del regime di pubblicità delle sedute, che avverrà nel 1982, con una modifica del regolamento interno del C.S.M. (Zagrebelsky, 1983). Questo cambiamento, giustificato per lo più da esigenze di trasparenza, era in realtà anch'esso espressione del fatto che l'istituzione giudiziaria “si era aperta al Paese” e che la dialettica politica era entrata nella magistratura.

18 Lo stabilire quali e quante siano le categorie, destinate a riflettersi sulla composizione del C.S.M., «resta – in larga misura – affidato alle scelte del legislatore ordinario». «Ma sarebbe arbitrario desumerne che il legislatore sia completamente libero, senza doversi attenere a criteri di sorta, costituzionalmente rilevanti allo scopo della definizione delle “varie categorie”». In una «prospettiva costituzionale» sono «ben diverse le posizioni spettanti alle Corti d'appello e alla Corte di cassazione» (le prime, infatti, non esercitano, a differenza della seconda, funzioni attribuite dalla Costituzione), «nonché alle rispettive categorie di magistrati» (solo i magistrati di cassazione sono distintamente considerati dagli artt. 106 e 135). La Corte «deve solo assicurare che i magistrati di cassazione, investiti delle corrispondenti funzioni, non rimangano esclusi dal Consiglio superiore» (Corte costituzionale, sentenza n. 87/1982).



novità nel sistema elettorale. Il primo: la divisione del territorio nazionale in collegi: quattro collegi territoriali per l'elezione di diciotto magistrati con effettivo esercizio delle funzioni di merito e un collegio nazionale per l'elezione di due magistrati con effettivo esercizio delle funzioni di legittimità. Il secondo: la preferenza unica<sup>19</sup>. Il terzo: l'innalzamento della clausola di sbarramento dal sei al nove per cento per le liste concorrenti.

In base alla legge, il voto si esprimeva su «due schede»: «a) per il collegio nazionale presso la Corte di cassazione con il voto ad uno solo dei candidati; b) per i collegi territoriali con il voto di lista ed una sola eventuale preferenza nell'ambito della lista votata» (art. 7).

La legge n. 74/1990, che si colloca in un'altra stagione della politica nazionale, quella del pentapartito, caratterizzata da momenti di forte tensione tra il potere politico e quello giudiziario per le azioni penali promosse dai magistrati requirenti contro esponenti dei partiti della maggioranza governativa, rispondeva alle esigenze delle correnti della magistratura più vicine alla stessa maggioranza. Infatti, la pluralità dei collegi era funzionale alle loro dinamiche interne<sup>20</sup>. La previsione della soglia di sbarramento del nove per cento – in sé troppo elevata se considerata in relazione all'obiettivo di limitare la frammentazione della rappresentanza e semplificare in tal modo il processo decisionale<sup>21</sup> – aveva legittimato il sospetto che il legislatore volesse impedire l'ingresso di nuovi gruppi, che avrebbero potuto sottrarre seggi alle correnti moderate (Bruti Liberati, 1990).

Il complesso delle innovazioni introdotte dalla l. n. 74/1990 aveva attenuato sensibilmente il carattere proporzionale del sistema elettorale, ma senza stravolgere l'impianto della l. n. 695/1975.

Infine, la legge 28 marzo 2002, n. 44 (*Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della*

---

19 La preferenza plurima aveva effetti negativi. Essa comportava la formazione delle c.d. «cordate», ossia di alleanze tra candidati della medesima corrente. Tali alleanze, dopo il rinnovo del Consiglio, si trasformavano in “gruppi di potere”, capaci di influenzare le decisioni dell'organo.

20 In particolare, a garantire una “riserva territoriale” agli apparati di Unità per la Costituzione, la corrente più rappresentativa, nell'ambito della quale si registravano da tempo forti tensioni, specialmente tra i gruppi radicati nelle più importanti aree metropolitane.

21 Ancora più elevata se si tiene conto del fatto che essa era calcolata sul totale dei votanti sul piano nazionale (art. 10 della l. n. 74/1990). Era perciò lecito il dubbio di un vizio di ragionevolezza, apparendo l'esigenza di garantire l'efficienza dell'organo – in sé costituzionalmente meritevole di tutela – non adeguatamente bilanciata con il sacrificio imposto alla rappresentanza.



*magistratura*), aveva modificato la composizione e il sistema elettorale (Ferri, 2005).

Per quanto riguarda la composizione, la legge aveva ridotto il numero dei membri elettivi da trenta a ventiquattro (art. 1) e aveva previsto una ripartizione dei posti fra giudici e pubblici ministeri basata sulla consistenza numerica delle rispettive categorie (art. 5). Stando alla motivazione ufficiale contenuta nel disegno di legge governativo da cui è scaturita la legge, il numero era stato ridotto con l'obiettivo di migliorare l'efficienza dell'organo. Stando invece agli interventi pronunciati da alcuni parlamentari della maggioranza nel corso dei lavori preparatori, la riduzione avrebbe dovuto restringere il raggio d'azione del Consiglio, il quale dovrebbe occuparsi primariamente, se non esclusivamente, delle funzioni previste dalla Costituzione e dalla legge (c.d. funzioni tipiche). Mentre nella prassi il C.S.M. ha esercitato funzioni c.d. atipiche, che non sono previste dalla Costituzione (si pensi, ad esempio, alle pratiche a tutela di magistrati attaccati per gli atti compiuti nell'esercizio dell'attività giurisdizionale) e che – secondo la tesi dei parlamentari in questione – non avrebbero una copertura costituzionale. La previsione di un numero fisso di magistrati requirenti e giudicanti era stata giustificata con l'intento di evitare una sovrarappresentazione della magistratura requirente e di contenere così la “politicizzazione” dell'organo<sup>22</sup>. La collocazione temporale della l. n. 44/2002 tra la legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (*Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione*), e la legge 25 luglio 2005, n. 150 (*Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico*), può però consentire di guardare ad essa, a distanza di tempo, come ad una tappa di un percorso verso

---

22 Si è osservato che il pubblico ministero è l'organo maggiormente coinvolto dalla trasformazione della funzione giurisdizionale, la quale si è indirizzata verso il «regno delle finalità sociali che sono proprie dell'azione politica» (Ferrarese, 1984). Il pubblico ministero, intervenendo non soltanto per accertare le responsabilità penali con riferimento a singoli episodi criminosi, ma per contrastare fenomeni di vasta portata che hanno rappresentato delle “emergenze sociali” (in special modo la mafia e il terrorismo), ha assunto un ruolo “politico”: una politicità più accentuata rispetto a quella dei giudici. Tuttavia, non si comprende come una limitazione della rappresentanza dei magistrati requirenti possa contenere la “politicizzazione” del C.S.M., che è dovuta soprattutto alla presenza delle correnti, alle quali appartengono sia i magistrati requirenti, sia i magistrati giudicanti.

la tendenziale separazione delle carriere.

Per quanto riguarda il sistema elettorale, erano state introdotte tre novità: a) l'abolizione delle liste concorrenti per l'elezione dei membri togati, e quindi l'espressione del voto soltanto attraverso una preferenza per i singoli candidati (art. 7); b) l'istituzione di due collegi nazionali per l'elezione di dieci giudici e quattro pubblici ministeri appartenenti alla categoria dei magistrati di merito, in sostituzione dei quattro collegi territoriali nei quali i magistrati di merito venivano eletti indistintamente, non rilevando la distinzione tra funzioni giudicanti e requirenti, e in aggiunta al collegio nazionale introdotto dalla legislazione precedente per l'elezione di due magistrati di cassazione con effettivo esercizio delle funzioni di legittimità (art. 5); c) la consegna a ogni elettore di tre schede, una per ciascuno dei tre collegi nazionali, con la possibilità di esprimere una sola preferenza su ciascuna scheda elettorale (art. 8).

La maggiore novità era quella rappresentata dall'abolizione del voto di lista che, stando alla relazione introduttiva del disegno di legge governativo da cui ha tratto origine la legge, avrebbe dovuto favorire l'affermazione di candidature indipendenti, al di fuori del sistema delle correnti<sup>23</sup>. L'eliminazione del voto di lista non ha tuttavia cambiato il gioco elettorale, che è sempre stato dominato dalle correnti: un esito ampiamente prevedibile, essendo il sostegno delle tradizionali strutture associative indispensabile in una competizione che si svolge all'interno del collegio unico nazionale.

Proprio in considerazione della palese incongruità del mezzo rispetto al fine, è lecito dubitare della corrispondenza tra gli obiettivi dichiarati e quelli reali. Più verosimile è che la cancellazione del voto di lista sia stata disposta dalla l. n. 44/2002 non per ridurre il potere delle correnti, ma per delegittimarle: un "giudizio di condanna" dell'associazionismo giudiziario e dell'operato del C.S.M., che è stato fortemente condizionato dalle correnti. Un'azione "simbolica", da parte del legislatore, che rappresentava un "avvertimento": o i magistrati "rientrano nei ranghi" oppure vi saranno successivi interventi "punitivi" nei loro

---

23 Si «tratta di un sistema che esalta la persona, l'immagine, la figura, la statura del candidato», con ciò evitando che i «diversi gruppi associativi nei quali si articola il corpo dei magistrati» condizionino «in maniera troppo pesante l'attività del Consiglio». V. il disegno di legge d'iniziativa del ministro Castelli (*Modifiche al sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*), comunicato alla presidenza il 26 novembre 2001: Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Disegni di legge e Relazioni, Documenti n. 891.

confronti<sup>24</sup>.

### **3. Il disegno di legge governativo presentato il 28 settembre 2020: l'aumento del numero dei componenti e la modifica in senso maggioritario del sistema elettorale del C.S.M.**

Il disegno di legge governativo presentato alla Camera dei deputati il 28 settembre 2020 (*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*)<sup>25</sup> mira a modificare la composizione e il sistema elettorale del C.S.M.

Per quanto riguarda la composizione, il disegno di legge prevede un aumento del numero dei componenti elettivi, che salirebbe a trenta, riportando così il Consiglio alla composizione prevista dalla l. n. 695/1975. Ciò – stando alla relazione introduttiva – al fine di migliorare il grado di efficienza dell'organo e, in particolare, di svolgere le funzioni costituzionalmente ad esso assegnate «con maggiore tempestività e rigore»<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda le modalità di elezione dei componenti togati, il disegno di legge prevede un sistema maggioritario a doppio turno basato su collegi uninominali<sup>27</sup>, che eleggono complessivamente diciotto consiglieri. Nel primo turno di votazione, in ciascuno dei collegi, l'elettore può esprimere fino a quattro preferenze progressivamente ordinate e

---

24 È ciò che è avvenuto con la sopra citata l. n. 150/2005 (Ferri, 2005).

25 Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Disegni di legge e Relazioni, Documenti n. 2681.

26 La relazione introduttiva evidenzia il collegamento tra l'aumento del numero dei componenti del Consiglio e le modifiche concernenti la composizione e il funzionamento della sezione disciplinare, la quale delibera mediante collegi composti da tre membri. I collegi sono formati dal presidente della sezione e presieduti dal componente eletto dal Parlamento.

27 Di dimensione distrettuale, pluridistrettuale o subdistrettuale. Ciascuno comprendente un numero di elettori che si avvicini a un diciassettesimo del corpo elettorale, rispettando, ove possibile, il principio di continuità territoriale. Un discorso a parte deve essere fatto per due collegi. Uno costituito dai magistrati della Corte di cassazione con funzioni di legittimità, della Procura generale presso la stessa Corte e del Tribunale superiore delle acque pubbliche. Un altro costituito dai magistrati fuori ruolo, dai magistrati dell'ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione, dai magistrati della corte d'appello di Roma e della procura generale presso la medesima Corte e dai magistrati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

numerate sulla scheda. Se nessuno dei candidati ottiene il 65% dei voti validamente espressi al primo posto sulla scheda, si procede al secondo turno di votazione, al quale accedono i quattro candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero dei voti di preferenza nel collegio (i voti di preferenza, ai fini dell'accesso al secondo turno di votazione, sono computati applicando per i candidati indicati al secondo, al terzo e al quarto posto sulla scheda un coefficiente di riduzione pari, rispettivamente, a 0,90, 0,80 e 0,60). Al secondo turno di votazione ciascun elettore può esprimere fino a due preferenze progressivamente ordinate e numerate sulla scheda. I voti di preferenza ai fini della proclamazione del candidato che al secondo turno di votazioni ha ottenuto più voti sono computati applicando al voto di preferenza indicato al secondo posto sulla scheda un coefficiente di riduzione pari a 0,80. Gli altri due consiglieri verrebbero eletti nel collegio di legittimità al secondo turno di votazione, al quale sono ammessi i quattro magistrati che al primo turno hanno ottenuto più voti.

L'obiettivo del nuovo sistema elettorale, quale risulta dalla relazione introduttiva, è quello di «contrastare l'emergente, patologico, fenomeno del “correntismo” nella magistratura, allentando il legame tra contesto associativo ed eletti nell'organo di autogoverno». In altre parole: impedire che «prevalgano logiche di schieramento o di appartenenza» nell'esercizio delle funzioni consiliari.

Di qui anche la previsione che «all'interno del Consiglio non possono essere costituiti gruppi tra i suoi componenti», respingendo – come è scritto nella relazione introduttiva – una «pratica attuata solo in via di fatto, ma fortemente presente e visibile, tanto che i diversi componenti si presentano e si rapportano con l'esterno come appunto “gruppi”, per di più nominati esattamente come le correnti che quei gruppi hanno candidato». Di qui la successiva previsione che «ogni membro esercita le proprie funzioni in piena indipendenza e imparzialità», volendo così sottolineare che il sistema delle correnti ha compreso l'indipendenza dei consiglieri, i quali hanno esercitato il mandato istituzionale in modo non imparziale. Si tratta di previsioni che, tuttavia, non possono impedire che i magistrati appartenenti alla stessa corrente, tra i quali vi è un legame associativo, operino come un “soggetto politico” all'interno del C.S.M. e che non possono offrire valide garanzie in

merito al corretto esercizio del mandato istituzionale (Rossi, 2020; Racanelli, 2021).

Allo stesso scopo, cioè alla riduzione del potere delle correnti all'interno del C.S.M., sono indirizzate le disposizioni secondo cui i magistrati addetti alla segreteria sono scelti «previo concorso aperto indetto dallo stesso Consiglio» e gli addetti all'Ufficio studi e documentazione sono individuati tramite procedura selettiva con prova scritta, non riservata ai magistrati ordinari, ma aperta anche ai professori universitari (di prima e di seconda fascia) e agli avvocati abilitati all'esercizio davanti alle giurisdizioni superiori. È noto infatti che i magistrati addetti alla segreteria e all'ufficio studi sono scelti dalle correnti con un criterio lottizzatorio che, oltre a rafforzare la “presa” delle correnti sul Consiglio, determina uno “sbilanciamento” fra la componente laica e quella togata, a svantaggio della prima.

Un elemento di novità da segnalare è quello dell'introduzione di misure volte a riequilibrare la rappresentanza di genere, essendo attualmente il genere femminile sottorappresentato. È previsto che, qualora l'elettore si avvalga della facoltà di esprimere più preferenze, queste ultime debbano essere sempre espresse alternando candidati di genere diverso. Inoltre, che ogni collegio debba esprimere un minimo di dieci candidature e assicurare che ciascun genere sia rappresentato in percentuale non inferiore al 40% (Pezzini, 2021).

Si tratta di misure che, senza porre un vincolo rigido (le c.d. quote rosa), dovrebbero favorire, anche alla luce dell'esperienza sulla c.d. preferenza di genere maturata in altri ambiti istituzionali, l'aumento del numero delle donne all'interno della componente togata, anche se occorre considerare che la preminenza del genere maschile è stata determinata in larga misura dal fatto che, per un lungo periodo (fino al 1963), alle donne è stato precluso l'accesso alla magistratura e, poi, dalla circostanza che la componente femminile è stata per molto tempo nettamente minoritaria nell'ordine giudiziario. Il fatto che nel corso degli anni il numero delle donne sia progressivamente aumentato, superando largamente quello degli uomini<sup>28</sup>, dovrebbe far prevedere, a prescindere da interventi “correttivi” sul sistema

---

<sup>28</sup> Nel 1987, per la prima volta, le donne che hanno vinto il concorso per uditore giudiziario sono state più degli uomini. Dal 1996 il numero delle donne che hanno vinto il concorso è sempre stato superiore a quello degli uomini, con un forte divario tra i generi a partire dalla seconda metà del decennio successivo. Tra il 2009 e il 2018, le donne hanno ottenuto quasi i due terzi dei posti messi a concorso (Serrao, 2018). Nell'organico della magistratura ordinaria, le donne sono diventate maggioranza nel 2015 e attualmente ricoprono il 57% dei posti.

elettorale, un riequilibrio a vantaggio delle donne.

In conclusione, il disegno di legge governativo si propone di ridurre il potere delle correnti prevedendo che la competizione per eleggere i membri togati si svolga in collegi uninominali, dove le singole personalità, grazie al “radicamento territoriale”, possono avere successo senza che sia necessario il supporto dei gruppi che tradizionalmente organizzano il consenso a livello nazionale. Tuttavia, non vi può essere la certezza che tali gruppi (le correnti) vedranno ridotta la loro capacità di condizionare l’esito delle elezioni, anche perché alcuni collegi elettorali avranno dimensioni che non favoriscono la “vicinanza” tra candidati ed elettori (Bruti Liberati, 2020). Inoltre, non può essere nascosto il rischio che possano prevalere candidature che sono espressione di interessi localistici, le quali difficilmente potrebbero elevare il “tono” della rappresentanza e recare beneficio al funzionamento del C.S.M.<sup>29</sup>. Anzi, potrebbe accadere che il sistema clientelare emerso dallo scandalo (c.d. caso Palamara), che si vorrebbe contrastare con l’introduzione dei collegi uninominali, si rafforzi<sup>30</sup>.

Quanto ai membri laici, il “cordone ombelicale” con la politica dovrebbe essere reciso dalla previsione che essi non possono essere scelti tra coloro che ricoprono o hanno ricoperto determinate cariche politiche: in particolare, tra coloro che sono componenti del Governo o lo sono stati negli ultimi due anni e tra coloro che sono componenti delle giunte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o lo sono stati negli ultimi due anni. Tuttavia, eventuali requisiti aggiuntivi a quelli previsti dall’art. 104 Cost. per l’eleggibilità a consigliere possono essere stabiliti con legge costituzionale, non con legge ordinaria. È comunque assai dubbio che la limitazione del diritto di elettorato passivo in questione possa bastare per assicurare che non vi siano relazioni improprie tra i componenti laici e il mondo politico, che possono nuocere al buon funzionamento del C.S.M. Alla

---

29 Un magistrato illustre ha scritto che l’autogoverno, per realizzarsi, abbisogna di «un’esperienza di associazionismo giudiziario fortemente radicata e sviluppata tra i magistrati» e segnata dal «pluralismo». «Se i soggetti chiamati ad autogovernarsi costituissero un insieme di monadi senza una tradizione di elaborazione e di dibattito collettivo sui temi del governo della magistratura», l’autogoverno «risulterebbe un’astrazione mistificante» (Senese, 1983).

30 Si pensa di eleggere «i “migliori”, vicini agli elettori e autonomi dalle correnti organizzate. Si tratta di una illusione». «Chi sarà in grado di concentrare su di sé i voti necessari, se non chi prometterà favore e protezione ai colleghi?». Ciascun consigliere «si sentirà (e sarà) responsabile soltanto nei confronti del suo elettorato, la cui composizione (per esperienze, funzioni, impostazioni culturali e professionali) sarà tanto diversificata da essere unificata soltanto dalla ricerca di protezione e di vantaggi» (Zagrebel'sky, 2020).

qualità dei componenti laici, intesa anche come espressione di un senso di indipendenza adeguato alla carica istituzionale, potrebbero giovare le audizioni in sede parlamentare, che sono previste dal disegno di legge, qualora esse non si risolvessero in un semplice passaggio formale, ma rappresentassero un momento di approfondimento reale del *curriculum* e della personalità dei candidati.

#### **4. Conclusioni**

È opinione diffusa che le correnti abbiano un potere eccessivo all'interno del C.S.M.: un potere che influisce negativamente sul funzionamento dell'organo e che perciò dovrebbe essere ridotto.

Per diminuire il potere delle correnti, si potrebbe intervenire sulla composizione del C.S.M., abbassando la percentuale dei componenti magistrati. Nel corso del tempo sono state formulate, sia in sede parlamentare sia nel dibattito pubblico, diverse proposte in tal senso. Si è proposto, in tempi lontani, di invertire i rapporti di forza tra i togati e i laici, il che rappresenterebbe un *vulnus* all'autonomia e all'indipendenza della magistratura (Senese, 1974). Si è proposto di parificare la componente laica e quella togata. Si è proposto di modellare la composizione del Consiglio su quella della Corte costituzionale (con un terzo dei componenti scelti dalla magistratura, un terzo dal Parlamento e un terzo dal Presidente della Repubblica) (Violante, 2009). Si è ipotizzata, come variante di quest'ultima proposta, la designazione di «un piccolo numero di tecnici» – come definiti dall'art. 104, comma 4, Cost. – «ad opera dei magistrati, al di fuori dei componenti togati elettivi, e con corrispondente riduzione di quelli di nomina presidenziale» (Pinelli, 1994).

Poiché la modifica della composizione richiede una legge di revisione della Costituzione, essa non appare, nell'attuale contesto politico, caratterizzato da forti divergenze sui temi della giustizia, praticabile.

Una revisione della Costituzione sarebbe necessaria anche per sostituire l'elezione con il sorteggio: un metodo di scelta dei consiglieri magistrati che sembra riscontrare crescenti



favori, non solo tra gli osservatori (Scarselli, 2016; Flores D'Arcais, 2019)<sup>31</sup>, ma anche nell'ambito della magistratura associata<sup>32</sup>. Un metodo che potrebbe offrire il vantaggio di ostacolare la “lottizzazione” degli incarichi direttivi, ma che non è privo di controindicazioni. Infatti, l'estrazione a sorte non garantirebbe che a svolgere le funzioni di consigliere siano le persone più adeguate; il C.S.M. ha un connotato di “politicalità” rispetto al quale mal si addice una modalità di selezione dei componenti che, essendo affidata al caso, trascura completamente la “politicalità” che dovrebbe essere implicata nella scelta di essi<sup>33</sup>; si creerebbe una “asimmetria” all'interno del C.S.M., essendovi una componente, quella togata, che è sorteggiata, e l'altra, quella laica, che è eletta. Un metodo che, se può arginare il correntismo<sup>34</sup>, non potrebbe contrastare gli altri fattori inquinanti dell'attività consiliare: la «provenienza geografica» dei magistrati, «il loro transito in uffici *strategici*, i rapporti amicali, le pressioni o anche semplicemente le affinità politiche» (Pepino, 2019).

Più facilmente percorribile è la strada della modifica del sistema elettorale, che può essere approvata con legge ordinaria. Si è visto che il Governo ha proposto un sistema maggioritario a doppio turno di collegio: un sistema la cui proposizione sembra esprimere una sfiducia nei confronti delle correnti (testimoniata dal fatto che il disegno di legge governativo introduce il sorteggio per la formazione di tutte le commissioni interne del C.S.M.), ma non garantisce che verranno ridimensionate. Nel recente dibattito sul tema vi è chi ha proposto di adottare il voto singolo trasferibile, che consentirebbe di valorizzare le persone, preservando però il ruolo delle correnti come soggetti politici nella competizione elettorale, in una logica «proporzionale a struttura maggioritaria» (Luciani, 2020)<sup>35</sup>. Vi è chi

---

31 Vi è anche chi ha proposto soluzioni “miste”, che combinano l'elezione con il sorteggio (Mazzamuto, 2011).

32 Articolo Centouno, la cui lista alle elezioni del 20 ottobre 2020 per il rinnovo del Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati ha ottenuto quattro seggi, si è espressa a favore del sorteggio. Posizioni favorevoli al sorteggio sono state espresse, forse in chiave tattica, da esponenti di Magistratura indipendente, che alle elezioni ha ottenuto dieci seggi, classificandosi al secondo posto dopo Area (la quale si è invece espressa in senso nettamente contrario al sorteggio).

33 Si è osservato criticamente che il sorteggio «presuppone un Consiglio del tutto svilito, ridotto a mero organismo burocratico» (Dal Canto, 2021).

34 Si tenga, però, presente che, essendo la scelta dei consiglieri affidata al caso, non si può escludere che i seggi siano assegnati a magistrati appartenenti alle correnti. Si può, anzi, ragionevolmente prevedere che, tra i consiglieri sorteggiati, ve ne saranno alcuni che appartengono alle correnti.

35 La presenza di una pluralità di gruppi dotati di una soggettività politica all'interno del C.S.M., responsabili di fronte al corpo elettorale, rappresenta un fattore di garanzia. Si può, quindi, condividere la preoccupazione per la possibile introduzione di sistemi elettorali di tipo maggioritario che potrebbero comprimere il pluralismo, premiando le correnti più forti, o frantumare i soggetti collettivi che tradizionalmente organizzano il consenso. Le correnti, che in

ha proposto di introdurre il sistema elettorale utilizzato per il Senato fino al 1992, con alcune varianti: le candidature individuali, senza alcun contrassegno di gruppo; l'obbligo per ciascun candidato di fare dichiarazione di collegamento con almeno due candidati in altri collegi; un secondo voto eventuale, a favore di un candidato appartenente all'altro genere, nella logica di un riequilibrio della rappresentanza tra i sessi<sup>36</sup> (Silvestri, 2020). Vi è anche chi ha proposto di introdurre un sistema maggioritario binominale (Imarisio, 2020).

È lecito chiedersi, però, se siano davvero le correnti, per le quali non c'è un sistema elettorale di per sé in grado di “neutralizzarle” (Dal Canto, 2021), il problema della magistratura e del C.S.M. Vero è che lo scandalo del 2019 (Massari, 2020; Sallusti e Palamara, 2021) ha coinvolto esponenti di primo piano dell'associazionismo giudiziario. Esso, però, ha svelato un diffuso malcostume all'interno del corpo giudiziario, dove la ricerca di appoggi e protezioni per ottenere vantaggi è pratica non estranea alle abitudini di molti: una pratica che ha radici antiche, in un'epoca in cui l'associazionismo giudiziario non esisteva e la magistratura era un corpo compatto e omogeneo<sup>37</sup>. Una pratica che è presente anche in altri corpi dello Stato, negli apparati burocratici e nella società (Statera, 2013)<sup>38</sup>.

Si dovrebbe quindi agire su quei meccanismi che alimentano la tendenza al clientelismo, intervenendo, fra l'altro, sulla disciplina degli incarichi extragiudiziari dei magistrati (che sono fonte di rapporti impropri tra magistrati e “sottogoverno”: Flick, 2016) e sulla

---

origine avevano svolto una funzione positiva di orientamento ideale, contribuendo alla crescita culturale della magistratura e allo svecchiamento della legislazione (Cheli, 1978), non possono però sottrarsi ad un profondo rinnovamento, senza il quale risulterebbe assai difficile contrastare proposte di riforma “punitiva” nei loro confronti.

36 Nell'ipotesi di candidati tutti dello stesso genere (maschile o femminile) nel collegio, l'elettore potrebbe esprimere la preferenza per un candidato in un altro collegio.

37 Oltre un secolo fa, infatti, per cercare di sanare il malcostume imperante, fu approvata una legge – l. 24 luglio 1908, n. 438 (*Sulle guarentigie e disciplina della magistratura*) – contenente l'esplicito divieto per i magistrati di ricorrere a raccomandazioni di politici o di avvocati per ottenere facilitazioni di carriera. Il divieto, «pur ribadito durante il fascismo da una circolare del ministro della giustizia Alfredo Rocco del febbraio 1930, «era sistematicamente violato, al punto che uno dei successori di Rocco, Dino Grandi, si sentì in dovere di richiamarlo con il telegramma-circolare n. 2473 del 7 maggio 1940». La «situazione non migliorò in epoca repubblicana, prima della nascita delle correnti...» (Pepino, 2019).

38 «“Conta su di me” è la formula magica del patologico costume nazionale ripetuta quotidianamente nei network di potere che traversano governo, ministeri, partiti, banche, ospedali, finanza, grandi gruppi imprenditoriali di una nazione fondata sulla collusione endemica». «Familismo amorale», «democrazia di relazione», «clientela e parentela» e «network di potere» sono alcune delle formule utilizzate per descrivere un sistema all'interno del quale il «criterio decisionale» per assegnare posti, risorse, ecc. «è l'appartenenza a una cerchia»: bisogna «essere, come si dice, “networked”» (Statera, 2013).

disciplina degli incarichi direttivi e semidirettivi (Castelli, 2019; Pepino, 2019)<sup>39</sup>. Tutti i cambiamenti dovrebbero essere indirizzati a realizzare un'organizzazione giudiziaria di tipo “orizzontale”, con pari dignità delle funzioni<sup>40</sup>.

Ciò, comunque, nella consapevolezza che il «buongoverno» della magistratura non è un obiettivo raggiungibile «con il bagaglio tecnico del legislatore, che non può rendere virtuosi comportamenti che non lo sono»: può «essere raggiunto solo percorrendo fino in fondo la via del recupero di moralità civile, di onestà e coscienza professionale, di libertà da interessi di parte e da condizionamenti servili, di forte sentimento del bene comune» (Rognoni, 2009).

## **Bibliografia**

- Borrè G. (1986). C'è ancora una «carriera» in magistratura? In Pignatelli A., Viazzi C., a cura di, *La professione del giudice*. Milano: FrancoAngeli.
- Bruti Liberati E. (1984). Note sulla composizione e sul sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura. *Questione giustizia*, 4: 799.
- Bruti Liberati E. (1990). Crisi del Csm, indipendenza della magistratura, modifica del sistema elettorale. *Questione giustizia*, 1: 18.

---

39 Le limitate finalità di questo studio non consentono di entrare nel merito delle proposte elaborate per cambiare la disciplina normativa riguardante i dirigenti degli uffici giudiziari. Occorre, comunque, dar conto del fatto che il disegno di legge governativo qui esaminato si occupa del tema nel capo I, muovendo dal presupposto che l'«incarico direttivo e semidirettivo, per molti, da servizio è diventato uno *status*» e che, nell'esercizio della discrezionalità consiliare, sono mancati «criteri trasparenti» e ancorati «a dati oggettivi e coerenti». Esso prevede, fra l'altro, l'obbligo di trattare le pratiche celermente secondo l'ordine di vacanza dell'ufficio, così da evitare l'accumulo di sedi scoperte e le c.d. «nomine a pacchetto»; le audizioni come strumento di valutazione effettiva dei candidati; l'assunzione di pareri esterni da parte di magistrati, avvocati e dirigenti amministrativi dell'ufficio di provenienza del candidato.

40 In quest'ottica, riprendendo una proposta formulata in anni lontani da alcuni magistrati e dalla dottrina (Patrono, 1989), si è suggerito di sostituire la nomina dei dirigenti giudiziari con la rotazione, ricordando l'esperienza napoleonica: «Napoleone Bonaparte, negli ordinamenti delle Repubbliche Cisalpine, aveva previsto la rotazione annuale di tutti i giudici nell'incarico di presidente del Tribunale di Milano e degli altri Tribunali Giacobini per assicurare “l'effettiva parità de li Signori Giudici”» (Mirenda, 2019). Si è però obiettato che la «rotazione risponde» a «istinti corporativi che tendono a spartire tra tutti» i magistrati «incarichi più o meno ambiti e vorrebbe dire non scegliere, ma privilegiare anzianità e casualità, quando anche l'incarico semidirettivo richiede capacità organizzativa e di relazione, oltre che di punto di riferimento giuridico. Sostenere che tutti sono eguali» e «idonei non risponde pacificamente al vero» (Castelli, 2019).

- Bruti Liberati E. (2018). *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*. Bari-Roma: Laterza.
- Bruti Liberati E. (2020). Quale sistema elettorale per quale Csm. *Giustizia insieme*, 18 giugno 2020. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.giustiziainsieme.it/it/ordinamento-giudiziario/1175-quale-sistema-elettorale-per-quale-csm> (04/12/2020).
- Castelli C. (2019). La nomina dei dirigenti: problema dei magistrati o del servizio? *Questione giustizia on line*, 9 giugno. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-nomina-dei-dirigenti-problema-dei-magistrati-o-del-servizio\\_09-06-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-nomina-dei-dirigenti-problema-dei-magistrati-o-del-servizio_09-06-2020.php) (29/01/2021).
- Cheli E. (1978). *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Dal Canto F. (2021). Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura. *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Francesco\\_Dal\\_Canto\\_-\\_Le\\_prospettive\\_di\\_riforma\\_elettorale\\_del\\_CSM.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Francesco_Dal_Canto_-_Le_prospettive_di_riforma_elettorale_del_CSM.pdf) (30/01/2021).
- Ferrarese M.R. (1984). *L'istituzione difficile. La Magistratura tra professione e sistema politico*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Ferri G. (2005). *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura*. Padova: CEDAM.
- Ferri G. (2018). *La magistratura in Italia. Raccolta di scritti*. Torino: Giappichelli.
- Flick G.M. (2016). Magistratura, incarichi extragiudiziari e politica. *Rivista AIC*, 1. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1\\_2016\\_Flick.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2016_Flick.pdf) (02/01/2020).
- Flores D'Arcais P. (2019). Il marcio nella magistratura e chi non lo vuole estirpare. *Huffingtonpost*, blog personale, 10 giugno. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.huffingtonpost.it/entry/il-marcio-nella-magistratura-e-chi-non-lo-vuole-estirpare\\_it\\_5cfe4e95e4b02ee3477a38d9](https://www.huffingtonpost.it/entry/il-marcio-nella-magistratura-e-chi-non-lo-vuole-estirpare_it_5cfe4e95e4b02ee3477a38d9) (28/06/2021).
- Guarnieri C. (1992). *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*. Bologna: il Mulino.

- Imarisio L. (2020). Un contributo al confronto sulla riforma elettorale del CSM: le potenzialità del modello maggioritario binominale. *Forum di Quaderni Costituzionali*. 4: 474. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/35-Imarisio-FQC-4-20.pdf> (29/01/2021).
- Lattanzi G. (1983). La «carriera» dei magistrati tra vecchio e nuovo ordinamento giudiziario. *Quaderni costituzionali*, 1: 141.
- Luciani M. (2020). Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM. *Questione giustizia on line*, 23 luglio. Relazione al convegno *Voltare pagina. La riforma del sistema elettorale del CSM*, promosso da Areadg e svoltosi a Roma il 23 giugno 2020. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-sistema-di-elezione-dei-componenti-togati-del-csm> (04/12/2020).
- Massari A. (2020). *Magistropoli*. Roma: PaperFIRST.
- Mazzamuto S. (2011). Per una riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura e della Sezione disciplinare. *Giustizia insieme*, 1-2: 107.
- Mirenda A. (2019). Contro le correnti c'è solo la rotazione. *Il Fatto Quotidiano*, 4 giugno.
- Onida V. (1994). La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri. In Caravita B., a cura di, *Magistratura, Csm e principi costituzionali*. Roma-Bari: Laterza.
- Patrono M. (1989). Scenari per una riforma del Consiglio superiore della magistratura. *Quaderni costituzionali*, 3: 447.
- Pepino L. (2019). La magistratura e il suo Consiglio superiore. *Questione giustizia on line*. 12 novembre. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-magistratura-e-il-suo-consiglio-superiore\\_12-11-2019.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-magistratura-e-il-suo-consiglio-superiore_12-11-2019.php) (04/12/2020).
- Pezzini B. (2021). Del Csm come *sguardo* e come *volto* delle questioni di genere nella magistratura. *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1: 74. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Barbara\\_Pezzini\\_-\\_Del\\_CSM\\_come\\_sguardo\\_e\\_come\\_volto\\_delle\\_questioni\\_di\\_genere\\_nella\\_magistratura.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Barbara_Pezzini_-_Del_CSM_come_sguardo_e_come_volto_delle_questioni_di_genere_nella_magistratura.pdf) (29/01/2021).
- Pinelli C. (1994), Le proposte di riforma del Consiglio superiore della magistratura. In Caravita B., a cura di, *Magistratura, Csm e principi costituzionali*. Roma-Bari: Laterza.
- Racanelli A. (2021). Riflessioni sulla riforma del Consiglio Superiore della Magistratura. *Il*

*diritto vivente*, 19 gennaio 2021. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.rivistaidirittovivente.it/riflessioni-sulla-riforma-del-consiglio-superiore-della-magistratura.htm> (31/01/2021).

Rognoni V. (2009). Composizione (e correnti) del Csm. *Corriere della Sera*, 12 gennaio.

Rossi N. (2020). Rimpicciolire il CSM? Osservazioni critiche sul progetto di riforma del CSM. *Questione giustizia on line*, 4 settembre. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/rimpicciolire-il-csm-osservazioni-critiche-sul-progetto-di-riforma-del-csm> (04/12/2020).

Sallusti A., Palamara L. (2021). *Il Sistema. Potere, politica, affari: storia segreta della magistratura italiana*. Milano: Rizzoli.

Scarselli G. (2016). La riforma del CSM. In Ferri G., Tedoldi A., a cura di, *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.

Senese S. (1974). Alcune considerazioni sulla proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Bianco, Gargani + 54. *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1: 79.

Senese S. (1983). Il Consiglio superiore della magistratura: difficoltà dell'autogoverno o difficoltà della democrazia? *Questione giustizia*, 3: 477.

Senese S. (1993). Giudice. *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VII, 195. Torino: UTET.

Serrao P. (2018). La composizione della magistratura togata oggi. *Giustizia insieme*, 17 novembre. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.giustiziainsieme.it/it/il-magistrato/499-la-composizione-della-magistratura-togata-oggi> (30/01/2021).

Silvestri G. (2020). Principi costituzionali e sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura. *Sistema penale*, 20 luglio. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/gaetano-silvestri-principi-costituzionali-e-sistema-elettorale-del-consiglio-superiore-della-magistratura> (04/12/2020).

Statera A. (2013). Le relazioni pericolose del ministro guardasigilli. *La Repubblica-Affari e Finanza*, 4 novembre.

Violante L. (2009). *Magistrati*. Torino: Einaudi.

Volpe G. (1980). Ordinamento giudiziario generale. *Enciclopedia del Diritto*, XXX, 836.

Milano: Giuffrè.

Zagrebelsky V. (1983). Tendenze e problemi del Consiglio superiore della magistratura. *Quaderni costituzionali*, 1: 123.

Zagrebelsky V. (2020). La resa dei conti e la reazione della magistratura. *Giustizia insieme*, 15 giugno 2020. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.giustiziainsieme.it/it/attualita-2/1161-la-resa-dei-conti-e-la-reazione-della-magistratura-di-vladimiro-zagrebelsky> (04/12/2020).