

**COMMISSIONE RIFORMA ELETTORALE DEL  
Consiglio Superiore della Magistratura**

**Presidente: Camillo Falvo**

**Coordinatori: Ida Moretti, Stefano Celli e Ugo Scavuzzo**

**ANALISI DEL TESTO DI RIFORMA**

(MAXI EMENDAMENTO GIUSTIZIA)

*Emendamenti del Governo al disegno di legge A.C. 2681 “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”.*

Nella presente relazione – redatta con il contributo del collega e coordinatore Stefano Celli – vengono illustrati gli esiti del lavoro svolto, con tutti i limiti dovuti al breve lasso di tempo a disposizione, dalla commissione di studio sul testo di riforma recentemente licenziato dal Governo, nella parte relativa alle modifiche concernenti il sistema elettorale dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura.

In premessa si osserva che il presente documento è deputato ad analizzare e mettere in evidenza, senza pretesa di esaustività, i tratti salienti del testo di riforma, mentre, con riferimento agli orientamenti della Commissione sul sistema elettorale del CSM, in questa sede, per economia espositiva, si rimanda ai documenti già redatti nei mesi scorsi.

Occorre anzitutto evidenziare che, per la prima volta da quando si è insediato l’attuale CDC dell’ANM, nell’ottobre 2020, l’associazione si può confrontare con un articolato scritto e non su mere intenzioni o proposte delle commissioni di studio.

**1. Il sistema elettorale proposto.**

I tratti caratterizzanti la nuova legge elettorale riguardano:

- 1) l’ampliamento del numero di componenti del CSM, che passa da 24 a 30;

- 2) l'elezione, di conseguenza, di 20 magistrati togati: 2 di legittimità, 5 pubblici ministeri, 13 magistrati che svolgono funzioni di merito;
- 3) un sistema elettorale che, per i tre quarti è maggioritario e, per il restante quarto (e solo per i giudicanti di merito), è proporzionale;
- 4) la previsione dell'elezione di 5 magistrati (appunto, di merito) con sistema proporzionale;
- 5) la previsione di un numero minimo di candidature (pari a 6) per ciascun collegio;
- 6) la previsione di quote di genere fra i candidati.

Il sistema concretamente proposto, pur presentando – rispetto al testo precedentemente diffuso – alcuni elementi di novità apprezzabili e in linea con quanto auspicato sia dalla stragrande maggioranza dei magistrati nella recente consultazione per via telematica che dallo stesso CDC (a maggioranza), ovvero la predilezione di un sistema proporzionale, nel suo complesso presta il fianco a molte critiche ed è caratterizzato da una contraddizione di fondo.

Più dettagliatamente.

### **1.1 L'aumento dei componenti**

La normativa porta a 20 i componenti “togati” e a 10 quelli di nomina parlamentare, prevedendo che i “laici” siano “scelti” tra i soggetti indicati all'art. 104 Cost. *“nel rispetto della parità di genere garantita dagli articoli 3 e 51 della Costituzione, secondo principi di trasparenza nelle procedure di candidatura e di selezione”*.

La novità è apprezzabile, soprattutto in considerazione delle notevoli incombenze gravanti sulle varie commissioni del Consiglio. Si tratta, com'è noto, di un ritorno al numero originario, inutilmente contratto con motivazioni che già da allora destavano perplessità.

Un maggior numero di consiglieri potrà agevolare e velocizzare il lavoro del Consiglio, posto che si tratta di un aumento del 25%.

### **1.2 La composizione nel dettaglio.**

La distribuzione dei membri togati fra legittimità, merito, pubblici ministeri, pur non essendo una scelta obbligata, è coerente con le previsioni costituzionali ed appare rappresentativa delle funzioni svolte dai magistrati.

### 1.3 Il sistema elettorale nello specifico.

I componenti provenienti dalla **Cassazione** e tutti quelli del **pubblico ministero** verranno eletti con il **sistema maggioritario binominale**:

- **un collegio nazionale** per la **Cassazione**, per la selezione di **2 componenti**;
- **2 macro collegi** per l'elezione di **5 pubblici ministeri**: in questi, ai primi due per ciascun collegio, si aggiungerà "il miglior terzo".

Per il **merito** è previsto un **sistema misto (a forte prevalenza maggioritaria)** per il quale non vi sarà una vera e propria presentazione di liste, ma un collegamento/apparentamento che, nella sostanza, perviene al medesimo risultato, rilevante però solo per il collegio *virtuale* "proporzionale".

Ed invero, dei giudicanti di merito:

- **n. 8 componenti** verranno eletti, **sempre con il sistema maggioritario binominale**, in **quattro macro collegi**, ottenuti aggregando distretti contigui e tendenzialmente con lo stesso numero di votanti (con la possibilità di scorporo di Uffici/Circondari per raggiungere il risultato). I collegi territoriali vengono composti aggregando "in continuità territoriale" distretti e se del caso circondari, per garantire che abbiano corpo elettorale tendenzialmente equivalente (collegi individuati con "decreto del Ministro della Giustizia emanato almeno quattro mesi prima del giorno fissato per le elezioni").

I magistrati di legittimità "sono conteggiati" nel distretto di Roma. I fuori ruolo presso gli uffici di provenienza.

Il singolo magistrato vota con tre schede, una per i candidati del collegio "di legittimità", le altre due per i collegi per PM e giudici di merito candidati nei macro-collegi cui appartiene l'ufficio in cui lavora.

Sulla singola scheda si vota un solo candidato.

## 2. Il sistema proporzionale.

I restanti **5 magistrati di merito** saranno eletti con il metodo proporzionale, in un **collegio unico nazionale virtuale** (che ricomprende tutti i 4 collegi nei quali, in prima battuta, vengono eletti i primi due con sistema maggioritario), tenendo come base gli stessi voti espressi nei quattro collegi del merito.

Qui varrà il collegamento tra i candidati, ma i gruppi di candidati che al loro interno hanno uno (o più) degli otto eletti con il sistema maggioritario, non potranno utilizzare i voti che sono serviti a far eleggere il candidato (o i candidati).

In sostanza vi sarà lo scorporo dei voti utilizzati per l'elezione degli 8 candidati con il sistema maggioritario, circostanza che non esclude, qualora il numero dei votanti per un gruppo di candidati collegati (tendenzialmente coincidente con una corrente o più correnti apparentate) sia ampio, che quel gruppo possa ottenere anche uno o più dei seggi anche con il sistema proporzionale.

Assegnati i seggi proporzionali, nell'ambito del medesimo gruppo di candidati collegati sono eletti coloro che hanno ottenuto la percentuale più alta.

Riservando le valutazioni al termine, è evidente che 15 dei 20 membri saranno eletti con il sistema maggioritario binominale.

### **3. L'individuazione dei candidati**

La legge elettorale vigente si è distinta per la sua attitudine a creare un CSM (piuttosto che di eletti) di nominati dalle dirigenze dei gruppi.

Nelle nuove previsioni i candidati potranno, come in passato, presentarsi in autonomia, oppure, come evidenziato in precedenza, collegarsi reciprocamente fra loro. Ogni candidato non può appartenere a più di un gruppo di candidati collegati e il collegamento non opera se non è reciproco tra tutti i candidati del gruppo.

È previsto un numero minimo di candidati per ciascun collegio (6) e che il genere meno rappresentato ne abbia almeno la metà. Qualora difetti anche solo una di queste condizioni, si integrerà la lista dei candidati mediante sorteggio, per arrivare a sei candidati, e/o per integrare quelli del genere meno rappresentato.

Si tratta, evidentemente, di un sorteggio che supplisce ad eventuali carenze e mira ad evitare che, ad esempio, per un qualunque collegio, il numero dei candidati corrisponda a quello degli eleggibili, rendendo sostanzialmente inutile la consultazione.

Per candidarsi è necessaria la terza valutazione di professionalità e non servono firme di presentatori (norma idonea a superare, se approvata, il referendum in itinere).

Valutazioni critiche sono state espresse dalla commissione in relazione alla previsione del “conseguimento della III valutazione di professionalità” per l’eleggibilità, nel senso dell’avvenuto perfezionamento del relativo iter procedimentale, spesso condizionato da variabili indipendenti dalla condotta professionale del magistrato che intenda candidarsi, mentre sarebbe auspicabile una previsione di tipo diverso, più opportunamente collegata al maturare di un periodo corrispondente di anzianità.

La soluzione prospettata potrebbe essere quella di prevedere quale requisito “l’aver maturato una anzianità utile al conseguimento della terza valutazione di professionalità, avendo già conseguito positivamente la seconda valutazione di professionalità”.

#### **4. Le quote di genere**

Per ogni collegio sono previsti, in sostanza, almeno tre uomini e tre donne. Se i candidati sono sei, ma non equamente divisi, ad esempio quattro e due, verranno estratti quelli mancanti al riequilibrio: nell’esempio, in presenza di quattro donne e due uomini verrà prescelto con sorteggio (anche) un candidato uomo.

#### **Considerazioni e valutazioni.**

Sul sorteggio per integrare il numero dei candidati.

Come detto, il sorteggio è previsto soltanto per integrare il numero di candidati ove esso non raggiunga il numero minimo previsto, assumendo dunque la forma di un criterio meramente residuale.

Va segnalato che, all’interno della Commissione, non vi è unanimità di opinioni in relazione alla previsione del diritto per i soli candidati sorteggiati:

- ad astenersi dal lavoro giudiziario;
- al trattamento di missione per recarsi in uffici diversi da quello proprio.

Nello specifico, alcuni componenti della commissione si sono detti contrari a tale previsione: se è vero che il candidato sorteggiato non ha scelto, appunto, di candidarsi (anche se potrebbe comunque dichiarare la propria indisponibilità, preventiva o successiva), la norma finisce per configurare una disparità di trattamento a danno dei candidati spontanei, per i quali non valgono le previsioni appena menzionate.

Secondo altri componenti, invece, si tratta di una novità da salutare con favore: si è, infatti, evidenziato che *“la disparità di trattamento è tra chi ha i*

*mezzi e la diffusione sul territorio da anni - le correnti - e singoli magistrati estratti a sorte e chiamati alla candidatura "indipendente" o "estranea ai gruppi".*

### **Sul metodo elettorale.**

Numerosi sono stati gli interventi critici in seno alla commissione rispetto al sistema proposto.

Si tratta di un sistema, come detto, spiccatamente maggioritario (per i  $\frac{3}{4}$ ), con un **correttivo proporzionale minimo** che finisce per assegnare, ai possibili eletti membri di gruppi minoritari, quasi esclusivamente una sorta di *diritto di tribuna*.

Nell'analisi si può partire da un dato di realtà, facendo riferimento alle ultime consultazioni proprio per l'elezione del CDC. Attualmente ci sono due gruppi che raccolgono una quota di consenso che supera, complessivamente, il 60% dei voti, con una prevalenza ora dell'uno ora dell'altro gruppo. Il residuo si divide fra almeno tre o quattro gruppi.

E' pacifico prevedere che i due gruppi maggioritari possano ottenere, per ciascuno:

- un candidato di legittimità;
- due candidati pubblici ministeri;
- quattro candidati giudici di merito.

È ben vero che alle elezioni del CSM intervengono, nella scelta del candidato da votare, anche fattori diversi rispetto all'ispirazione e alla vicinanza culturale (ad esempio la conoscenza personale, la vicinanza "territoriale"), ma di norma questi fattori determinano scostamenti modesti, soprattutto in collegi nazionali o macro collegi come quelli ipotizzati.

Quanto ai cinque giudici da eleggere con il metodo proporzionale, nonostante il meccanismo di "scorporo" dei voti di chi riesce ad essere eletto nel collegio maggioritario, è difficilmente contestabile che tra essi vi saranno anche quelli (prevedibilmente almeno altri due) collegati agli esponenti dei gruppi maggiori.

Il "collegamento tra candidati" assomiglia molto alla creazione di vere e proprie liste, che il singolo "gruppo di candidati apparentati" avrà interesse a rendere la più lunga possibile (con candidature anche prevedibilmente destinate all'insuccesso ma capaci di attrarre voti "personali", locali e di stima professionale), per aumentare il più possibile il totale dei voti

utilizzabili nel collegio virtuale per la ripartizione dei cinque seggi proporzionali

Sotto questo profilo un primo aspetto critico è stato individuato nella mancata previsione di un numero massimo di candidati “collegati” in ciascun collegio, che andrebbe più correttamente limitato, come - a scopo meramente esemplificativo avviene - per il caso delle elezioni al consiglio giudiziario, in un multiplo (ad esempio il triplo o il quadruplo) degli eletti.

Il risultato sarà quindi un Consiglio prevedibilmente composto, per la parte togata, da 16-17 consiglieri (su complessivi 20) appartenenti ai due gruppi di maggioranza, e 3-4 consiglieri divisi, si spera, fra gli altri gruppi.

Il sistema, dunque, produrrà una polarizzazione del consenso verso i due schieramenti maggioritari. L’obiettivo politico dichiarato dal riformatore sarà dunque necessariamente e chiaramente tradito, consegnando il Consiglio (quanto meno per la parte togata) in prevalenza ai due gruppi principali.

D’altro canto, com’è stato ripetutamente segnalato, il CSM non ha bisogno di maggioranze stabili, perché non ha necessità di sostenere un organo esecutivo. Al contrario, per ogni pratica potrebbe anche (e in alcuni casi sarebbe sicuramente auspicabile) formarsi una maggioranza diversa e l’organo continuare a funzionare perfettamente. E così sarebbe, paradossalmente ancora meglio, anche se i venti componenti fossero espressione di venti gruppi diversi.

Occorre ribadire, anche in questa sede, quanto ripetutamente segnalato nei precedenti lavori della commissione di studio, ovvero come sia illusorio pensare che l’intervento sul sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura possa, di per sé solo, offrire una soluzione alle criticità emerse con quella che è stata definita “*degenerazione correntizia*”, come dimostrato dal fatto che numerose volte (ben 7) è stato modificato il sistema elettorale, senza che nessun meccanismo sia stato in grado di risolvere il problema.

In conclusione può rilevarsi come il sistema proposto, oltre a non risolvere il problema del dominio delle correnti nell’individuazione dei consiglieri eletti, rischia di aggravare la situazione emersa con l’applicazione di quello attualmente in vigore, marginalizzando, fino quasi ad eliminare, la possibilità di essere eletti in Consiglio per candidati indipendenti o rappresentativi dei gruppi minori.

Camillo Falvo