



Rivista N°: 2/2023  
DATA PUBBLICAZIONE: 29/05/2023

AUTORE: Silvio Troilo\*

## PRIME OSSERVAZIONI SUL NUOVO SISTEMA ELETTORALE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, ANCHE ALLA LUCE DELLA SUA APPLICAZIONE INIZIALE\*\*

### FIRST OBSERVATIONS ON THE NEW ELECTORAL SYSTEM OF THE SUPERIOR COUNCIL OF THE JUDICIARY, ALSO IN THE LIGHT OF ITS INITIAL APPLICATION

*Sommario: 1. Il ruolo del sistema elettorale rispetto al CSM. – 2. Il nuovo sistema elettorale per i componenti togati. – 2.1. L'elettorato attivo e passivo. – 2.2. I collegi elettorali. – 2.3. Le candidature. – 2.4. La rappresentanza di genere. – 2.5. La formula elettorale. – 3. Le regole per l'elezione dei membri laici. – 4. Considerazioni conclusive.*

#### 1. Il ruolo del sistema elettorale rispetto al CSM

Dalla sua effettiva istituzione ad oggi il Consiglio Superiore della Magistratura è stato eletto sedici volte, in base a ben otto discipline, totalmente o parzialmente differenti, introdotte dalle leggi n. 195/1958, 1198/1967, 695/1975, 1/1981, 655/1985, 74/1990, 44/2002 e 71/2022<sup>1</sup>. La normativa elettorale è stata oggetto anche di due referendum abrogativi, nel 2000 e nel 2022, promossi senza successo dal Partito radicale. Pure il numero dei componenti elettivi è variato, passando dagli iniziali 21 a 30 (nel 1975), poi a 24 (nel 2002) ed ora di nuovo a 30.

---

\* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bergamo.

\*\* Il presente articolo riprende e sviluppa le riflessioni svolte dall'Autore nel contributo *Il nuovo sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, destinato alla pubblicazione nel volume collettaneo a cura di G. FERRI, *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge n. 71 del 2022)*, Giappichelli, Torino, 2023.

<sup>1</sup> Per una panoramica di esse v. G. SANTALUCIA, *I sistemi elettorali nella storia del CSM: uno sguardo d'insieme*, in B. BERNABEI-P. FILIPPI (a cura di), *Migliorare il CSM nella cornice istituzionale*, Cedam, Padova, 2020, 76 ss., reperibile anche in *Giustizia insieme*, 2020; F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in *Quad. cost.*, 2021, 14 ss.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

In estrema sintesi e prescindendo dalle modificazioni parziali, per l'elezione dei membri "togati" venne inizialmente previsto – sulla base di una concezione burocratico-verticistica della magistratura – un sistema maggioritario a turno unico, strutturato su collegi uninominali, in cui ogni categoria di magistrati (di tribunale, d'appello, di Cassazione) eleggeva i propri rappresentanti<sup>2</sup>. Nel 1975 – in un'ottica più attenta al pluralismo ideologico e culturale – si passò ad una formula proporzionale con liste concorrenti e possibilità di esprimere preferenze individuali, basata su una circoscrizione unica nazionale<sup>3</sup>. Quindi, nel 2002 – con l'obiettivo di valorizzare il profilo personale dei singoli candidati e ridurre il peso delle "correnti" organizzate all'interno della magistratura – si tornò ad un meccanismo di tipo maggioritario a turno unico, ma strutturato su tre collegi nazionali, in ognuno dei quali tutti i magistrati ordinari votavano rispetto ad ognuna delle categorie funzionali (ora costituite da magistrati giudicanti, requirenti, di legittimità<sup>4</sup>), potendo esprimere una sola preferenza individuale per ciascuna di esse.

Tale evoluzione dimostra come la scelta di un sistema elettorale, anche relativo ad un organo non di indirizzo politico, non sia mai frutto solo di opzioni tecnico-giuridiche, ma risponda a precise strategie e debba tener conto della natura dell'organo stesso e dei possibili comportamenti del relativo corpo elettorale.

Una simile scelta, impegnativa di per sé, diviene ancora più difficile quando quella natura sia molto articolata e discussa. Infatti, il Consiglio Superiore della Magistratura – previsto o meno che fosse dai Costituenti – è da tempo divenuto un organo, nel contempo, di rappresentanza (non in senso politico né corporativo, ma di visuali ed interessi<sup>5</sup>), di amministrazione (talora "alta", più spesso "ordinaria"), para-normativo (capace di incidere sull'attività e lo stesso *status* dei magistrati), nonché giudice disciplinare<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Erano previsti 4 collegi uninominali per i magistrati di tribunale, 4 collegi uninominali per i magistrati d'appello e un collegio unico nazionale per i 6 magistrati di Cassazione.

<sup>3</sup> All'interno della quale venivano scelti 8 magistrati di Cassazione, 8 di tribunale e 4 d'appello.

<sup>4</sup> Alle quali erano riservati, rispettivamente, 10 seggi (magistrati giudicanti), 4 seggi (magistrati requirenti) e 2 seggi (magistrati di legittimità).

<sup>5</sup> In tal senso, oltre ad autorevole dottrina (v., *ex plurimis*, R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte di riforma*, in *Questione giustizia*, 25 maggio 2020, 23; M. LUCIANI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM*, in *Questione Giustizia*, 23 luglio 2020, 5 ss.; F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Snodi problematici e prospettive di riforma*, Ed. Scientifica, Napoli, 2020, 65-66; *contra* S. MAZZAMUTO, *Per una riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura e della Sezione disciplinare*, in *Giustizia Insieme*, 1-2, 2011, 107 ss.), la Commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, presieduta dall'on. Scotti, ha affermato nella sua relazione conclusiva del 2016 (reperibile nel sito [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)), che il Consiglio «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 di giustizia, anzi su quale sia il ruolo della magistratura e dello stesso Consiglio superiore» (*Relazione cit.*, p. 16). Anche la Corte costituzionale, pur escludendo che il CSM possa essere considerato uno strumento di «rappresentanza in senso tecnico dell'ordine giudiziario», ha ammesso che possa parlarsi di «organo a composizione parzialmente rappresentativa» (Corte cost., sent. n. 142/1973).

<sup>6</sup> In generale v., *ex plurimis*, E. BALBONI-B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994; G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4, 2017; F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Snodi problematici e prospettive di riforma*, cit.

Il CSM, poi, è chiamato ad interloquire con altri poteri dello Stato e con il mondo politico: così, la sua presidenza affidata al Presidente della Repubblica, la presenza di membri eletti dal Parlamento in seduta comune, l'attribuzione per legge del compito di rendere pareri e formulare proposte in materia di organizzazione e amministrazione della giustizia e la facoltà di presentare, per il tramite del Ministro, una relazione al Parlamento sullo stato della giustizia impediscono di ritenerlo di natura meramente amministrativa, sia pure a livello di alta amministrazione<sup>7</sup>.

Inoltre, i poteri del Consiglio, «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>8</sup>.

Alla luce di tutto ciò, si è anche parlato di una “forma di governo” del CSM, ritenendosi possibile l'utilizzo traslato di tale locuzione in quanto – al di là dell'attribuzione dei poteri deliberativi con rilevanza esterna al solo *plenum* del Consiglio – esiste un'articolata ripartizione delle sue connesse competenze fra diversi organi interni, di cui sono titolari attori di altissimo livello istituzionale<sup>9</sup>.

Così il Consiglio Superiore, negli oltre sessant'anni della sua attività, ha avuto un ruolo fondamentale nella realizzazione di un assetto democratico della magistratura e, conseguentemente, della Repubblica<sup>10</sup>.

L'incidenza dei meccanismi elettorali sul concreto funzionamento di un organo come il CSM non va però sopravvalutata, dal momento che gli attori politici e istituzionali tendono ad assumere comportamenti adattativi, come dimostra l'esperienza passata, in cui la modifica a più riprese delle regole elettorali non ha affatto garantito gli esiti desiderati<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Anzi, per una parte della dottrina, invece della tradizionale configurazione quale organo di rilevanza costituzionale, al CSM dovrebbe riconoscersi una natura costituzionale in quanto, sebbene la sua disciplina sia certamente modificabile con il procedimento di revisione costituzionale, la sua esistenza si configura come un «punto di non ritorno» nel disegno costituzionale (F. DAL CANTO, *op. cit.*, 68-69; C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2007, spec. par. 2).

<sup>8</sup> Per cui il CSM «ha il potere-dovere di adottare un indirizzo in materia giudiziaria – che vale a formare l'indirizzo politico costituzionale – nel rispetto, beninteso, delle riserve di legge contenute nella Costituzione e nell'ovvio riconoscimento della superiorità della fonte legislativa, sottoposta soltanto alle norme costituzionali»: G. SILVESTRI, *op. cit.*, 24-25; nello stesso senso, tra gli altri, G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, Cedam, Padova, 2005, 247; A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, ora in *Id.*, *L'ordinamento giudiziario*, vol. I, Ed. Scientifica, Napoli, 2019, 116; T.F. GIUPPONI, *Il Consiglio superiore della magistratura e le prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, 2021, 46-47.

<sup>9</sup> In tal senso già M. BESSONE, *La “forma di governo” del Consiglio superiore della magistratura*, in *Giur. it.*, 1985, pt. IV, 152 ss.; più recentemente, N. ZANON, *Brevi note sull'evoluzione della forma di governo del Consiglio superiore della magistratura, alla luce del ruolo del Comitato di presidenza*, in *Forum Quad. cost.*, 2015, 1-2; S. TROILO, *Le regole della coabitazione: Presidente, Vicepresidente e Comitato di presidenza nella “forma di governo” del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 2-3.

<sup>10</sup> Cfr., per tutti, M. VOLPI, *Il Consiglio superiore della magistratura tra modello costituzionale e ipotesi di riforma*, in *AA.VV.*, *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, vol. III, 2624 ss.; F. DAL CANTO, *op. cit.*, 57. Non mancano, peraltro, le voci secondo cui il CSM si sarebbe allontanato dal modello immaginato dal Costituente e tratteggiato nella Carta costituzionale, allargando oltre misura la sfera degli interessi affidati alle sue cure (v., per tutti, F. BIONDI, *op. cit.*, 37 ss.).

<sup>11</sup> Cfr., *ex plurimis*, G. D'AMICO, *I difetti dell'attuale sistema elettorale: una prospettiva per il futuro prossimo che non metta a rischio l'autonomia della magistratura*, in B. BERNABEI-P. FILIPPI (a cura di), *Migliorare il CSM nella*

Ora, l'obiettivo dichiaratamente perseguito da ogni modifica di questo tipo, almeno a partire dagli anni '90, è stata l'eliminazione della presa sugli eletti da parte delle correnti organizzate dell'Associazione nazionale magistrati<sup>12</sup>. Senonché, una normativa che cerchi di contrastare *sic et simpliciter* una radicata realtà sociologica del corpo elettorale può produrre risultati inattesi e condurre all'eterogenesi dei fini<sup>13</sup>.

D'altra parte, benché le esigenze del pluralismo all'interno del CSM non siano necessariamente ed interamente garantite dalla mediazione delle correnti, la designazione e il successivo raccordo con i candidati da parte delle stesse hanno rappresentato finora il modo principale per garantire il pluralismo ideale e progettuale nel Consiglio<sup>14</sup>.

In ogni caso, gran parte della dottrina e della magistratura è concorde nel ritenere illusorio che la sola riconfigurazione del sistema elettorale possa risolvere i gravi problemi manifestatisi nel rapporto tra le correnti, i consiglieri del CSM e la stessa base della magistratura.

Hanno inciso, infatti, mutamenti sociologici e culturali nella concezione della professione ed un calo della tensione ideale, per cui, oltre alle riforme, risulta necessaria una profonda presa di coscienza da parte della magistratura, di quella associata come dei singoli, e dell'intera società<sup>15</sup>.

---

*cornice istituzionale*, cit., 88-89; M. LUCIANI, *op. cit.*, 3-4; E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, in *Questione Giustizia*, 30 luglio 2020, par. 1; T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, 58.

<sup>12</sup> Per una sintetica disamina della storia e del ruolo delle correnti della magistratura, v. E. BRUTI LIBERATI, *Le correnti e il Csm*, in *Foro it.*, pt. V, 2019, 129 ss.; M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 355 ss. Le degenerazioni del correntismo sono state evidenziate da tempo e da più parti: cfr., tra gli altri, V. ZAGREBELSKY, *Tendenze e problemi del Consiglio superiore della magistratura*, in *Quad. cost.*, 1, 1983, 123 ss.; G. DI FEDERICO, «Lottizzazioni correntizie» e «politizzazione» del C.S.M.: quali rimedi, *ivi*, 2, 1990, 279 ss.; A. NAPPI, *Crisi del CSM e crisi della magistratura*, in *Forum cost.*, 4, 2020, 405 ss.

<sup>13</sup> Il rilievo è assai comune in dottrina: cfr., tra gli altri, M. VOLPI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 2630; M. CICALA, *Rappresentanza, istituzioni e sistemi elettorali (la problematica relativa al Csm)*, in *Foro it.*, pt. V, 2019, 124; R. ROMBOLI, *op. cit.*, 13; M. LUCIANI, *op. cit.*, 2. Addirittura, per F. DAL CANTO, *op. cit.*, 80-81, «qualsiasi sistema elettorale che si ponga un tale obiettivo, come del resto 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» (ma anche M. LUCIANI, *op. cit.*, 10, ritiene «velleitario» l'intento di impedire «la presa dei soggetti organizzati sul procedimento elettorale», pur sottolineando che tale presa «non deve giungere sino a elidere la qualità degli eletti»). Non manca, peraltro, chi, pur ammettendo che «l'associazionismo è consustanziale alla Magistratura così come essa si è venuta strutturando sin dalle sue origini "moderne", e perciò difficilmente superabile», ritiene che occorra impedire che «la politica associativa debba necessariamente permeare (ovvero che sia inevitabile che si estenda) anche al CSM», traendosene «le conseguenze in termini di riforma del sistema di selezione dei togati» (ad esempio, A. POGGI, *L'associazionismo è consustanziale al CSM? Riflessioni in margine alla Relazione di Francesca Biondi*, in *Forum cost.*, 4, 2020, 422 e 424).

<sup>14</sup> F. DAL CANTO, *op. cit.*, 66, secondo cui, inoltre, non risulta convincente la ricorrente affermazione che un candidato svincolato dalle correnti offra di per sé garanzie di maggiore indipendenza. *Contra*, fra gli altri, A. MORRONE, *Riformare il CSM: e se provassimo a istituzionalizzare le correnti?*, in *Forum cost.*, 4, 2020, 490, secondo cui «le correnti dei giudici non sono più (o forse non sono mai state) organizzazioni di interessi culturali – ovvero dei valori costituzionali – presenti (anche) nella magistratura (questa è la giustificazione che viene portata nei discorsi pubblici), come i partiti dovrebbero esserlo degli interessi prevalenti della società. Le correnti sono forme autoreferenziali e familistiche di lotta per il potere».

<sup>15</sup> Cfr., *ex plurimis*, M. CICALA, *op. cit.*, 125; E. GROSSO, *op. cit.*, par. 1; T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, 64; M. LUCIANI, *op. cit.*, 16, che evidenzia che, se i magistrati concepiscono il loro come un "mestiere" qualunque, anziché come una vocazione, possono cedere al carrierismo. D'altra parte, se giungono a pensare di poter giudicare della stessa vita delle persone, e non del solo rispetto della legge da parte loro, rischiano di coltivare il senso di onnipotenza e l'autoreferenzialità. Anche A. MORRONE, *op. cit.*, 490, sottolinea l'influenza del passaggio «da una condizione formale di subordinazione funzionale a una, opposta, condizione materiale di libertà di giudizio», «in cui il giudice non sente più di soggiacere a un vincolo predeterminato, neppure dalla costituzione».

In certa misura ha contribuito pure il legislatore, con le modifiche introdotte all'ordinamento giudiziario. In particolare, la pur opportuna sostituzione – quale canone fondamentale per la progressione nelle funzioni e l'attribuzione degli incarichi direttivi – dell'anzianità di servizio con le capacità e il merito, affidati alla valutazione discrezionale del CSM, ha stimolato in non pochi magistrati l'adesione alla logica della “carriera” ed ha scaricato sul Consiglio Superiore aspettative, tensioni e pressioni che hanno favorito la percezione di scelte non agganciate a criteri assolutamente oggettivi e verificabili. Tutto ciò ha rafforzato le logiche corporative, non solo nella base, ma anche nei componenti del CSM, che hanno non di rado assecondato le aspettative derivanti dalle rispettive appartenenze associative<sup>16</sup>.

## 2. Il nuovo sistema elettorale per i componenti togati

Il nuovo sistema elettorale per il Consiglio Superiore della Magistratura è stato introdotto dalla legge 17 giugno 2022, n. 71, novellando gli articoli da 22 a 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195, nell'ambito di una riforma ordinamentale di ampio respiro.

La nuova disciplina è stata adottata dopo tre anni di acceso dibattito sulle degenerazioni delle prassi consiliari (nato, o meglio riavviato, dall'inchiesta della Procura della Repubblica di Perugia sul “caso Palamara”<sup>17</sup>), in un contesto in cui erano stati promossi e poi ammessi referendum abrogativi volti ad introdurre la responsabilità civile diretta dei magistrati ed una sostanziale separazione delle carriere tra pubblici ministeri e giudici, in cui si erano levate diverse voci favorevoli all'estrazione a sorte dei membri togati del CSM<sup>18</sup>, ed in cui il sentimento dominante in tutte le forze politico-parlamentari era favorevole alla formula maggioritaria, ritenuta più idonea a superare il “controllo correntizio” sulle elezioni.

---

<sup>16</sup> Cfr., per tutti, F. DAL CANTO, *op. cit.*, 60. Come conseguenza, negli ultimi anni, in media il 30% delle delibere consiliari di attribuzione degli incarichi direttivi è stato impugnato davanti al giudice amministrativo per difetto di motivazione. Così, sulla recente vicenda concernente la contestazione della nomina del Primo Presidente e del Presidente aggiunto della Corte di Cassazione, Pietro Curzio e Margherita Cassano, v. D. PICCIONE, *I vertici della Suprema Corte di Cassazione e la legittimazione del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Osservatorio cost.*, 1, 2023, 310 ss.

<sup>17</sup> Per una ricostruzione della nota vicenda v., *ex plurimis*, V. GIGLIO, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e la difficilissima stagione dell'autogoverno*, 12 giugno 2019, testo disponibile in [www.filodiritto.it](http://www.filodiritto.it); sul seguito della stessa, cfr., tra le altre, le considerazioni critiche di E. ANTONUCCI, “*Tutti Salvi*”: *così il pg della Cassazione ha amnistiato il caso Palamara*, in *Il Foglio*, 25 giugno 2022; sui possibili rimedi cfr. S. BENVENUTI, *Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in *Osservatorio cost.*, 1, 2020, 21 ss.

<sup>18</sup> Questa radicale soluzione era stata avanzata già nel d.d.l. cost. AC 3568 del 1971, di iniziativa del Movimento sociale italiano (rispetto ad una parte dei membri togati), e nel d.d.l. cost. AC 4275 del 2011, presentato dal Governo Berlusconi (in riferimento all'individuazione degli eleggibili, poi votati dai magistrati). Una tale innovazione, anche se preceduta o seguita da una votazione, richiederebbe, però, una revisione dell'art. 104 della Costituzione, come segnala la dottrina quasi unanime: v., tra gli altri, G. FERRI, *op. cit.*, 167; G. SCARSELLI, *La riforma del CSM*, in G. FERRI-A. TEDOLDI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, ESI, Napoli, 2016, 200 (pur favorevole a tale soluzione); L. VIOLANTE, *Un'idea di sorteggio per il Csm: è in gioco la libertà*, in *Il Foglio*, 31 maggio 2019 (anch'egli favorevole); M. LUCIANI, *op. cit.*, 4 ss.; G. D'AMICO, *op. cit.*, 100 ss.; *contra*, rispetto all'individuazione degli eleggibili (c.d. sorteggio a monte), S. MAZZAMUTO, *op. cit.*, 113. Inoltre, secondo ampia parte della dottrina e della magistratura, tale soluzione, oltre a non offrire garanzie di competenza in riferimento alle complesse attività organizzative affidate al Consiglio, deresponsabilizzerebbe il CSM, riducendolo ad organo burocratico, in contrasto con la sua natura precedentemente analizzata (cfr., *ex plurimis*, G. SILVESTRI, *op. cit.*, 27; R. ROMBOLI, *op. cit.*, 16 ss.; M. LUCIANI, *op. cit.*, 6-7; F. DAL CANTO, *op. cit.*, 72-73).

Alla fine, recependo in parte i suggerimenti dell'Associazione Nazionale Magistrati<sup>19</sup> e di autorevoli studiosi, il Parlamento, su impulso del Governo e del Ministro della Giustizia Marta Cartabia, ha modificato l'originario disegno di legge arrivando ad un sistema che, su 20 componenti togati, ne prevede 15 scelti con formula maggioritaria binominale<sup>20</sup> e 5 con meccanismo proporzionale.

## **2.1. L'elettorato attivo e passivo**

L'elettorato attivo spetta ai magistrati ordinari «ai quali siano state conferite le funzioni giudiziarie», e che non siano sospesi dalle stesse in caso di sottoposizione a procedimento penale o disciplinare, ai sensi degli artt. 30 e 31 r.d.lgs. n. 511/1946 (art. 24, comma 1, legge n. 195/1958).

Ciascun elettore, qualunque tipo di funzione svolga, riceve tre schede, per votare con una un magistrato di legittimità nel relativo collegio nazionale, con un'altra un giudice di merito e con la terza un pubblico ministero candidati nei collegi territoriali cui appartiene il distretto nel quale l'elettore lavora (art. 24, comma 1-bis, legge n. 195/1958)<sup>21</sup>.

L'elettorato passivo, invece, è più circoscritto (art. 24, comma 2, legge n. 195/1958 novellato): oltre ai magistrati privi di funzioni giudiziarie ed a quelli sospesi dalle stesse, sono ineleggibili, in primo luogo, i condannati a sanzioni disciplinari più gravi dell'ammonizione<sup>22</sup>, nonché i membri uscenti del CSM (in base all'art. 104 Cost.). Ad essi si aggiungono i magistrati «che abbiano prestato servizio presso l'Ufficio studi o presso la Segreteria del Consiglio Superiore» uscente (regola già presente) «e per cinque anni dal ricollocamento in ruolo», nonché i magistrati «che fanno parte del Comitato direttivo della Scuola Superiore della Magistratura o che ne hanno fatto parte nel quadriennio» antecedente alle elezioni. Tali ultime cause di ineleggibilità sono evidentemente ispirate alla volontà di evitare un eventuale sfruttamento di rendite di posizione derivanti dai ruoli ricoperti.

Inoltre, l'ineleggibilità è stata estesa ai magistrati che non possono garantire «almeno quattro anni di servizio prima della data di collocamento a riposo», al fine di eliminare ogni dubbio sull'impossibilità di far parte del CSM da pensionati<sup>23</sup>. Ma soprattutto è stata estesa a

---

<sup>19</sup> Che aveva indetto fra i suoi iscritti un referendum consultivo, nel quale l'81% dei voti era risultato a favore di sistemi elettorali ad effetti proporzionali.

<sup>20</sup> A favore di un tale meccanismo si pronuncia, tra gli altri, L. IMARISIO, *Un contributo al confronto sulla riforma elettorale del CSM: le potenzialità del modello maggioritario binominale*, in *Forum cost.*, 4, 2020, 479 ss.

<sup>21</sup> Gli elettori coincidono con l'intero corpo elettorale nel voto ai candidati nel collegio unico nazionale per magistrati con funzioni di legittimità. Viceversa, tali ultimi magistrati votano, oltre che per i candidati di detto collegio nazionale, anche per quelli dei collegi per giudici di merito e per pubblici ministeri in cui sia ricompreso il distretto della Corte d'appello di Roma, nel quale sono conteggiati ai fini dell'elezione del CSM.

<sup>22</sup> In caso di irrogazione della sanzione della censura, l'elettorato passivo si riacquista trascorsi dieci anni senza che siano state comminate altre sanzioni disciplinari di qualunque entità (art. 24, comma 2, lett. c), legge n. 195/1958).

<sup>23</sup> Il problema si era posto rispetto al noto magistrato Pier Camillo Davigo, eletto nel 2018 e dichiarato decaduto dal Consiglio a seguito del suo pensionamento per raggiunti limiti di età nell'ottobre 2020. Contro la decadenza, infatti, Davigo aveva presentato ricorso al giudice amministrativo, che però aveva declinato la propria giurisdizione rimettendo la controversia al giudice ordinario, il quale aveva poi respinto il ricorso nel giugno 2021.

coloro che non abbiano «conseguito la terza valutazione di professionalità», che può essere ottenuta dopo dodici anni di carriera (mentre in precedenza erano sufficienti cinque anni, incluso il periodo quale uditore giudiziario): ciò appare una concessione ad una visuale del Consiglio quale consesso di “esperti”, più che come sede di rappresentanza, pur nel senso precisato più sopra.

È stato, quindi, adombrato il possibile contrasto di tale limitazione con la previsione costituzionale che richiede l’elezione dei componenti togati fra tutti «gli appartenenti alle varie categorie»<sup>24</sup>. Si tratta però di una scelta che, pur opinabile nel merito, può farsi rientrare nell’ambito della discrezionalità del legislatore. Essa, infatti, non sembra in sé irragionevole, in relazione all’esperienza che esigono le funzioni consiliari (tanto che la stessa Costituzione, per i componenti laici, richiede avvocati «dopo quindici anni di esercizio»), né discriminatoria in senso tecnico, riguardando una condizione che tutti i magistrati possono raggiungere<sup>25</sup>.

D’altra parte, le categorie di cui parla l’art. 104 della Costituzione non sono più riferite da tempo alle qualifiche di magistrati di tribunale, di appello, di Cassazione, bensì a funzioni e ruoli giudicanti, requirenti e di legittimità, e certamente non appaiono riferibili alle “classi” di professionalità<sup>26</sup>.

## **2.2. I collegi elettorali**

L’elezione dei membri togati avviene nell’ambito di collegi territoriali, e precisamente (art. 23 legge n. 195/1958 novellato):

a) un collegio unico nazionale, per due componenti che esercitano funzioni di legittimità in Cassazione e nella relativa Procura generale, nel quale vengono eletti i due candidati più votati;

b) due macro-collegi territoriali binominali, per cinque magistrati che esercitano funzioni requirenti presso uffici di merito e presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, in ciascuno dei quali vengono eletti i due candidati più votati, a cui si aggiunge il “miglior terzo” in assoluto per numero di consensi ottenuti sul totale degli aventi diritto;

c) quattro macro-collegi territoriali binominali, per otto magistrati con funzioni giudicanti di merito (inclusi quelli addetti all’Ufficio massimario della Corte di Cassazione ex art. 115 r.d. n. 12/1941), in ciascuno dei quali vengono eletti i due candidati più votati;

---

Sulla vicenda v. F. GIGLIOTTI, *Collocamento a riposo di un componente togato del Consiglio Superiore della Magistratura e permanenza in carica. Le ragioni (esclusivamente tecniche) di un voto*, in *Consulta online*, III, 2020, 563 ss.; M.A. CABIDDU, *CSM e decadenza: tra interpretazione e riscrittura della Costituzione*, *ivi*, 653 ss.

<sup>24</sup> Cfr., ad esempio, F. DAL CANTO, *op. cit.*, 84.

<sup>25</sup> In tal senso anche V. SAVIO, *CSM, da un Porcellum al Marta-rellum: una prima lettura della nuova legge elettorale per il CSM*, in *Questione giustizia*, 7 settembre 2022, par. 3.

<sup>26</sup> Inoltre, la Corte costituzionale ha da tempo puntualizzato che la distinzione per categorie si giustifica non in relazione all’obiettivo che siano rappresentate all’interno del CSM le distinte partizioni della magistratura (anche perché i magistrati si distinguono «soltanto per diversità di funzioni» ex art. 107, quarto comma, Cost.), bensì in ragione dell’esigenza che all’esercizio dell’amministrazione della magistratura «contribuiscano le diverse esperienze di cui le singole categorie sono portatrici» (Corte cost., sentt. n. 12/1971 e n. 87/1982).

d) un collegio unico nazionale definibile come “virtuale”, in cui vengono eletti cinque magistrati con funzioni giudicanti di merito (inclusi quelli addetti all’Ufficio massimario della Corte di Cassazione), con ripartizione proporzionale dei seggi.

I collegi territoriali vengono definiti ogni quattro anni aggregando in «continuità territoriale» distretti di corte d’appello e, se del caso, singoli circondari di tribunale o «uno o più uffici», in modo che ogni collegio abbia un «corpo elettorale» «tendenzialmente» equivalente agli altri previsti per la stessa categoria di eleggibili. Al riguardo, i magistrati di legittimità e quelli che «esercitano le funzioni presso uffici con competenza nazionale sono conteggiati» nel corpo elettorale del distretto di Roma, i fuori ruolo in quello del distretto dove lavoravano prima del collocamento fuori ruolo.

Il sistema adottato, rinunciando a configurare collegi piccoli – in cui il voto sia espresso dal “collega della porta accanto”<sup>27</sup> – intende evitare di favorire «eccessivi localismi» (come afferma la Relazione illustrativa al disegno di legge), venendo incontro ai timori espressi al riguardo da più parti.

La volontà di avere un numero di elettori tendenzialmente analogo nei vari collegi ha poi comportato, come corollario, la necessità di definire detti collegi in occasione di ogni elezione (e non una volta per tutte), facendo riferimento non agli organici degli uffici ma alle presenze effettive in essi. Pertanto, i collegi sono determinati con decreto del Ministro della Giustizia emanato, a regime, «almeno quattro mesi prima del giorno fissato per le elezioni», «sentito il Consiglio Superiore della Magistratura» per un parere obbligatorio ma non vincolante<sup>28</sup>.

Nonostante sia stato paventato da taluno il rischio di possibili scelte arbitrarie del Ministro, la formulazione legislativa ne riduce al minimo la discrezionalità<sup>29</sup>. Infatti, il Ministro deve «garantire la composizione numericamente equivalente del corpo elettorale dei diversi collegi», includendo nello stesso collegio tutti i magistrati del medesimo distretto di corte d’appello e riunendo distretti in continuità territoriale tra loro. Soltanto ove si abbia una composizione numericamente squilibrata del corpo elettorale, è fatta salva «la possibilità» di sottrarre dai singoli distretti «uno o più uffici per aggregarli al collegio territorialmente più vicino».

La soluzione scelta per giungere alla maggiore equivalenza possibile del corpo elettorale nei singoli collegi – necessaria per una pari rappresentatività dei componenti da eleggere – risulta ragionevole, consentendosi solo come *extrema ratio* di sottrarre dal singolo distretto un circondario di tribunale o, se necessario, «uno o più uffici» dello stesso.

---

<sup>27</sup> Come facevano il “d.d.l. Bonafede” (AC 2681), presentato alla Camera il 28 settembre 2020 dal II Governo Conte, tramite il Ministro della Giustizia Bonafede, ed altre proposte di iniziativa parlamentare (come AC 226, a firma degli on. Ceccanti e M. Di Maio del Partito democratico).

<sup>28</sup> Per le elezioni del 18-19 settembre 2022, il Ministro, sentito il CSM, ha emanato il decreto in parola in data 23 giugno 2022. I collegi sono stati opportunamente definiti «sulla base dei dati relativi alle presenze giuridiche del personale di magistratura come comunicati al Ministro dal Consiglio in data 20 giugno 2022» (come rileva il parere del CSM adottato il 22 giugno 2022): sono stati così determinati, per i magistrati requirenti, un collegio formato da 4676 elettori ed un altro formato da 4565 elettori, mentre, per i giudici di merito, quattro collegi con rispettivamente 2301, 2375, 2349, 2215 elettori.

<sup>29</sup> Tenuto conto, oltre tutto, che non si tratta di determinare piccoli collegi riferiti a realtà particolari che più facilmente potrebbero consentire eventuali decisioni politicamente orientate, ma di collegi molto ampi (quelli per i pubblici ministeri addirittura amplissimi, essendo solo due).



Certo, si pone il problema di come scegliere detto circondario o ufficio da scorporare: da quale dei distretti del collegio in questione distaccarlo e, nell'ambito del distretto prescelto, quale circondario o, in ultima ipotesi, quale ufficio aggregare «al collegio territorialmente più vicino». Ma l'espressa necessità che vi sia «continuità territoriale» richiede di individuare un circondario, o in subordine un ufficio all'interno di quest'ultimo, che sia confinante con il territorio di altro collegio ed abbia un numero di elettori capace di compensare le differenze tra i due collegi<sup>30</sup>. Fra due circondari od uffici idonei, si dovrà scegliere quello, confinante, che si avvicini di più al numero necessario a realizzare tale riequilibrio.

### **2.3. Le candidature**

I magistrati possono candidarsi esclusivamente nel collegio nel cui territorio è compreso l'ufficio presso il quale esercitano le funzioni, o nel collegio unico nazionale per magistrati di legittimità se operano presso la Corte di Cassazione e la Procura generale di quest'ultima (art. 24, comma 2-bis, legge n. 195/1958).

Le candidature non necessitano di presentatori (come era, invece, in precedenza<sup>31</sup>): la legge n. 71/2022 promuove, quindi, una competizione con un'ampia platea di candidati individuali, nella dichiarata ottica anti-correntizia<sup>32</sup>, anche se avverrà certamente che almeno una parte di questi venga stimolata a presentarsi, o comunque sponsorizzata, dalle correnti organizzate.

In ogni caso (art. 25 legge n. 195/1958 novellato), nel collegio nazionale per i componenti di legittimità così come in ciascuno dei collegi territoriali devono esserci almeno sei candidati, «e ogni genere deve essere rappresentato in misura non inferiore alla metà dei candidati effettivi».

Pertanto – una volta ammesse le candidature dall'Ufficio elettorale centrale presso la Corte di Cassazione nominato dal CSM – se non si raggiungono tali soglie si integrano le candidature volontarie con un sorteggio «in seduta pubblica» tra i magistrati eleggibili nel singolo collegio che in precedenza, entro venti giorni dalla convocazione delle elezioni, non si siano dichiarati indisponibili ad essere candidati in tal modo. «L'estrazione avviene da elenchi separati per genere, in modo tale che sia raggiunto il numero minimo di sei candidature e sia rispettato l'indicato rapporto tra generi». A tal fine «i magistrati eleggibili sono estratti a sorte in numero pari al triplo di quelli necessari per raggiungere il numero minimo di sei o per assicurare l'indicato rapporto tra i generi» e sono candidati nel collegio «seguendo l'ordine di estrazione» fino al raggiungimento di tale numero minimo o rapporto.

Tuttavia, «in presenza di gravi motivi ciascuno dei magistrati estratti può comunicare la propria indisponibilità alla candidatura entro il termine di quarantotto ore dalla pubblicazione

---

<sup>30</sup> In tal senso cfr. anche V. SAVIO, *op. cit.*, par. 6.

<sup>31</sup> In base alla legge n. 44/2002 erano richiesti da 25 a 50 presentatori, a seconda del tipo di collegio (per magistrati di legittimità, requirenti o giudicanti): tale legge è stata oggetto sul punto di referendum abrogativo il 12 giugno 2022, ma senza esito.

<sup>32</sup> Anche in reazione ad atteggiamenti precedenti che, sfruttando le regole della vecchia normativa, avevano portato in più occasioni a un numero di candidature di poco superiore a quello dei consiglieri da eleggere (e, in un celebre caso limite, a quattro candidati pubblici ministeri per quattro posti).

dell'esito dell'estrazione»; sicché, ove il numero delle indisponibilità complessivamente dichiarate prima e dopo il sorteggio «non consenta di raggiungere il numero minimo di candidature o di rispettare il rapporto percentuale tra i generi (...), si procede senza ulteriore integrazione».

Nei soli quattro collegi per magistrati giudicanti di merito è previsto che il singolo candidato, con una formale dichiarazione almeno trenta giorni prima delle elezioni, possa “collegarsi” «con uno o più candidati dello stesso o di altri collegi» per giudici di merito. «Ogni candidato non può appartenere a più di un gruppo di candidati collegati e il collegamento non opera se non è garantita la rappresentanza di genere e non è reciproco tra tutti i candidati di un gruppo»: sull'osservanza di tali regole vigila l'Ufficio elettorale centrale<sup>33</sup>.

Di fatto vengono rese possibili, per i soli giudici di merito, delle “liste”, non necessariamente riferibili alle correnti organizzate dal momento che possono formarsi tra diversi candidati individuali. Il collegamento è funzionale alla ripartizione con metodo proporzionale dei cinque seggi del collegio “virtuale” nazionale per magistrati giudicanti di merito<sup>34</sup>.

#### **2.4. La rappresentanza di genere**

Per quanto riguarda la promozione delle pari opportunità ai sensi dell'art. 51, primo comma, Cost., vi sono novità di rilievo.

Per i componenti togati sono previste quote nelle candidature, pur se non “quote di risultato”<sup>35</sup>, perché in tutti i collegi si viene eletti a prescindere dal genere di appartenenza.

Così si dispone che, in ciascuno dei collegi territoriali, «ogni genere deve essere rappresentato in misura non inferiore alla metà dei candidati effettivi» (art. 23, comma 4, legge n. 195/1958 novellato) e che, ove le candidature spontanee non raggiungano tale soglia, si proceda al già illustrato sorteggio di ulteriori candidati del sesso meno rappresentato.

Inoltre, è stabilito che il collegamento tra candidati giudici di merito, ai fini ed agli effetti dell'assegnazione dei seggi “proporzionali”, «non opera», tra le altre ragioni, «se non è garantita la rappresentanza di genere» (art. 25, comma 7, legge n. 195/1958 novellato). Poiché non si parla di “parità”, ma di «rappresentanza di genere», sembrano comunque ammissibili gruppi di candidati collegati che comprendano anche pochi esponenti del sesso meno rappresentato, essendosi evidentemente ritenuto che le “quote di *chance*” siano già garantite dalle regole sulle candidature nei collegi e sul sorteggio<sup>36</sup>.

Va tuttavia rilevato che tali regole non sono in grado di produrre un risultato assoluto neppure a livello di candidature, dato che le eventuali indisponibilità dei sorteggiati/e

---

<sup>33</sup> L'Ufficio «invita i candidati a rimuovere le eventuali irregolarità nel termine di ventiquattro ore e, in mancanza, rimuove da ogni collegamento il candidato che risulti collegato a più gruppi». Ove la dichiarazione non sia reciproca tra tutti i candidati di un gruppo, sembra possibile che valga almeno fra coloro tra i quali lo è (cfr. V. SAVIO, *op. cit.*, par. 4).

<sup>34</sup> Peraltro, non è previsto alcun limite al numero di collegamenti possibili, ciò che potrebbe portare a disfunzioni nella gestione del procedimento elettorale, data la convenienza che si potrebbe avere a moltiplicare le candidature nei collegi binominali per elevare la cifra elettorale generale di un gruppo di candidati.

<sup>35</sup> Su tali quote v. B. PEZZINI, *Del CSM come sguardo e come volto delle questioni di genere nella magistratura*, in F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 117-118.

<sup>36</sup> In tal senso anche V. SAVIO, *op. cit.*, par. 5.

potrebbero obbligare a procedere anche in assenza di parità di genere<sup>37</sup>. E soprattutto nulla impedisce che, alla fine, i magistrati eletti nei diversi collegi, maggioritari come proporzionali, siano in larga prevalenza dello stesso sesso, non ritenendosi possibile nel nostro ordinamento, in qualsivoglia elezione, coartare la libertà di scelta degli elettori<sup>38</sup>.

## **2.5. La formula elettorale**

Come detto, i componenti eletti nell'ambito dei collegi territoriali e del collegio unico nazionale per i magistrati di Cassazione sono scelti con formula maggioritaria *plurality*, ossia a maggioranza relativa: in ciascun collegio sono, quindi, eletti i due candidati che ricevono più voti<sup>39</sup>.

Invece, per ripartire i cinque seggi assegnati con metodo proporzionale (art. 27, comma 3, legge n. 195/1958 novellato) si calcola innanzitutto il totale dei voti conseguiti nei diversi collegi territoriali da ciascun gruppo di candidati collegati e da ogni candidato non collegato. Peraltro, dal totale dei voti conseguiti da ciascun gruppo si detraggono i voti ottenuti dai candidati del gruppo stesso che sono risultati eletti nei rispettivi collegi. Ciò al fine di limitare la sovra-rappresentanza delle compagini che hanno già ottenuto seggi con il meccanismo maggioritario e di agevolare, invece, i candidati non collegati e i gruppi senza o con meno eletti.

Ottenute in tal modo le cifre elettorali utilizzabili, si divide la cifra dei voti validi, complessivamente espressi per tutti i candidati nei collegi per giudici di merito, per cinque (ossia per il numero di seggi da assegnare con metodo proporzionale), così ottenendo il «quoziente base». Si attribuiscono, quindi, i seggi a seconda dei quozienti pieni conseguiti da ciascun gruppo di candidati collegati o da ciascun singolo candidato non collegato. I seggi non assegnati con i quozienti pieni vengono attribuiti a seconda dei maggiori resti e, in caso di parità di resti, a seconda del maggior numero di voti ottenuti (o, da ultimo, «per sorteggio»).

Assegnati i seggi, «nell'ambito del medesimo gruppo di candidati collegati sono eletti coloro che hanno ottenuto nel loro collegio la percentuale più alta», calcolata non sui voti validamente espressi ma sul totale degli aventi diritto al voto nel collegio (art. 27, comma 4, legge n. 195/1958 novellato): tale previsione intende evidentemente neutralizzare eventuali differenze tra collegio e collegio nell'astensionismo, nelle schede bianche e in quelle nulle.

---

<sup>37</sup> Infatti, nella prima applicazione della legge, dopo il sorteggio e ricevute le indisponibilità, i candidati ufficialmente ammessi nei quattro collegi per giudici di merito sono stati, a seconda dei casi, 7 uomini e 10 donne, 8 uomini e 7 donne, 9 uomini e 7 donne, 6 uomini e 6 donne; nei collegi per magistrati *requirenti* sono stati, in un caso, 6 uomini e 4 donne e, nell'altro, 5 uomini e 3 donne; nel collegio di legittimità sono stati 6 uomini e 3 donne. Il totale, comunque, è stato di 47 uomini e 40 donne, che appare un ottimo risultato complessivo.

<sup>38</sup> Come rilevato dalla Corte costituzionale (sentt. n. 422/1995 e n. 49/2003), sulla cui giurisprudenza v. B. PEZZINI, *op. cit.*, 119 ss. Sicché, a seguito delle votazioni del 18 e 19 settembre 2022, sono stati eletti nel CSM, tra i magistrati, 14 uomini e soltanto 6 donne. Ritiene, perciò, che regole di questo tipo, pur essendo «presentate come risolutive del problema della sotto-rappresentanza delle donne magistrato, rischiano di vanificarsi alla prova concreta dei fatti» M. D'AMICO, *Magistratura e questione di genere: alcune riflessioni sulla (necessaria) presenza femminile nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Forum cost.*, 4, 2020, 390.

<sup>39</sup> «In ogni caso in cui vi sia parità di voti, prevale il candidato del genere che risulta meno rappresentato a livello nazionale in relazione a tutti i componenti eletti dai magistrati. In caso di ulteriore parità, prevale il candidato più anziano nel ruolo» (art. 27, comma 5, legge n. 195/1958 novellato).

Il meccanismo per l'assegnazione dei seggi con metodo proporzionale rappresenta una trasposizione del sistema a suo tempo proposto per l'elezione di tutti i membri togati dal prof. Gaetano Silvestri, ripreso dalla legge elettorale prevista per il Senato sino al 1993<sup>40</sup>. Tale meccanismo garantisce un "diritto di tribuna" ai gruppi di minoranza e può consentire anche l'elezione di un candidato non collegatosi ad altri che abbia ottenuto un numero pur non elevatissimo di voti.

Peraltro, la "riserva" a tutela rinforzata delle minoranze, così creata, si innesta come deroga e correttivo su un sistema che, per i tre quarti dei consiglieri da eleggere, è invece strutturalmente maggioritario (pur se binominale).

Va, infine, ricordato che i membri togati che cessino dalla carica per qualsiasi ragione prima della scadenza della consiliatura sono sostituiti dai magistrati non eletti che li seguano per numero di voti nell'ambito dello stesso collegio territoriale o, per la "quota" proporzionale, nell'ambito del medesimo gruppo di candidati collegati.

Esaurita la possibilità di subentro nel collegio da cui proviene il componente da sostituire, sono indette elezioni suppletive, con le stesse modalità previste per le elezioni ordinarie, «salvi i necessari adeguamenti ove sia rimasto vacante un solo seggio» (art. 39 legge n. 195/1958 novellato).

### 3. Le regole per l'elezione dei membri laici

L'art. 22, quarto comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195 è stato riformulato, prevedendo che «i componenti da eleggere dal Parlamento sono scelti tra professori ordinari di università in materie giuridiche e tra avvocati dopo quindici anni di esercizio effettivo, nel rispetto dell'articolo 104 della Costituzione» (ossia a maggioranza dei tre quinti dei membri del Parlamento in seduta comune, ovvero dei tre quinti dei votanti dal terzo scrutinio), «secondo procedure trasparenti di candidatura, da svolgere nel rispetto della parità di genere di cui agli articoli 3 e 51 della Costituzione».

Tale formulazione ha semplificato e, invero, attenuato quella più incisiva del testo originario del disegno di legge, che disponeva che la loro elezione avvenisse «secondo principi di trasparenza nelle procedure di candidatura e di selezione». Nondimeno essa richiede trasparenza e parità di genere almeno nelle candidature.

La circostanza, poi, che la nuova disposizione non si limiti a parlare di "rispetto delle pari opportunità" o di "garanzia della rappresentanza di genere" – espressione usata, invece, in relazione ai gruppi di magistrati di merito collegati ai fini dell'elezione nel collegio "virtuale" di cui si è parlato – è stata vista da alcuni come un fattore che evoca una "quota di risultato", e non soltanto "di *chance*", e consente un'interpretazione volta a richiedere un identico numero di uomini e donne tra i membri laici eletti<sup>41</sup>. Si tratta di una conclusione che appare invero eccessiva, dato che si avrebbe una disciplina differenziata rispetto a quella prevista dalla

---

<sup>40</sup> V. G. SILVESTRI, *op. cit.*, 28.

<sup>41</sup> In tal senso V. SAVIO, *op. cit.*, par. 5.

stessa legge per i membri togati e, soprattutto, si comprimerebbe la libertà di scelta dei parlamentari (senza considerare che la lettera della disposizione riferisce il «rispetto della parità di genere» alle «procedure di candidatura»). Resta, comunque, un'indicazione importante per i membri delle Camere, che nel 2018 elessero solo componenti di sesso maschile.

In ogni caso, la disposizione sembra richiedere l'introduzione di nuove norme nei regolamenti parlamentari, che disciplinino la trasparente presentazione delle candidature presso le Camere.

Per il momento tali procedure sono state definite dal Presidente della Camera dei deputati – che presiede il Parlamento in seduta comune – d'intesa con il Presidente del Senato, e sono state convenute in seno alle Conferenze dei presidenti di gruppo della Camera e del Senato<sup>42</sup>.

È così divenuto necessario presentare formalmente la propria candidatura, personalmente oppure, «per conto dell'interessato, da [parte di] un numero minimo di dieci parlamentari appartenenti ad almeno due diversi Gruppi parlamentari».

Al fine di assicurare il rispetto della parità di genere di cui agli articoli 3 e 51 della Costituzione, deve appartenere al sesso meno rappresentato almeno il 40% dei candidati (il che, invero, non appare pienamente conforme alla necessità di garantire un tale rispetto). qualora tale soglia non venga raggiunta, è disposta una riapertura del termine per la presentazione delle candidature da parte dei soli soggetti appartenenti al genere meno rappresentato.

Decorsi il termine ordinario e, ove sia stata disposta la riapertura, l'ulteriore termine concesso, altre candidature possono essere presentate unicamente da un numero minimo di dieci parlamentari appartenenti ad almeno due diversi gruppi parlamentari.

Stante la libertà di presentarsi o meno candidati (anche ove ciò avvenga, «per conto dell'interessato») e quindi con il suo necessario consenso, da parte di almeno dieci parlamentari), non risultano previsti ulteriori rimedi contro un'eventuale sproporzione finale fra i due sessi.

L'elenco delle candidature presentate è pubblicato con cadenza giornaliera sul sito internet della Camera dei deputati. L'elenco definitivo è pubblicato anche sul sito internet del Senato della Repubblica.

Consultando tali siti emerge che, in occasione della prima applicazione delle nuove modalità<sup>43</sup>, sono state presentate, entro il termine del 14 gennaio 2023, ben 282 candidature (in gran parte di avvocati, mentre i professori erano 59, diversi dei quali esercitanti pure la professione forense), quasi tutte direttamente da parte degli interessati. Salvo in tre casi<sup>44</sup>, i gruppi parlamentari non hanno voluto esporsi a sponsorizzare apertamente un candidato, anche se è presumibile che per più d'uno vi sia stato un invito o almeno un sostegno a candidarsi.

---

<sup>42</sup> V. l'avviso pubblicato in <https://comunicazione.camera.it/archivio-prima-pagina/19-27125>.

<sup>43</sup> Applicazione intercorsa fra il novembre 2022 e il gennaio 2023, in quanto la riunione del Parlamento in seduta comune venne inizialmente fissata per il 13 dicembre 2022 e poi rinviata al 17 gennaio 2023.

<sup>44</sup> Riguardanti l'avv. Enrico Aimi, ex senatore di Forza Italia, l'avv. Fabio Pinelli, sostenuto dalla Lega, l'avv. Giuseppe Valentino, ex senatore di Fratelli d'Italia, le cui candidature sono state presentate tutte il 12 gennaio 2023 da parlamentari dei gruppi di maggioranza (e i cui nomi hanno iniziato a circolare sui *mass media* a proposito della possibile successiva elezione a Vicepresidente del CSM).

Poiché, però, le donne sono risultate appena 84, il 14 gennaio sono stati riaperti i termini per la presentazione di ulteriori nominativi di genere femminile<sup>45</sup>. Tale riapertura è stata, comunque, assai poco utilizzata a livello numerico: solo 5 ulteriori candidate si sono presentate, tutte esercitanti la professione di avvocato. Tra loro, un solo nominativo è stato proposto dai parlamentari (di maggioranza), quello dell'avv. Rosanna Natoli, poi eletta. Pertanto, il notevole squilibrio nelle candidature fra i due sessi non è stato corretto.

Infine, il Parlamento in seduta comune ha provveduto ad eleggere i membri laici, sulla base di un accordo politico che assegnava 7 seggi a candidati designati dai partiti di maggioranza (4 da parte di Fratelli d'Italia, 2 da parte della Lega, 1 da parte di Forza Italia) e 3 a componenti indicati dalle forze di opposizione (1 da parte del Partito democratico, 1 del Movimento 5 Stelle ed 1 del Terzo polo)<sup>46</sup>.

Sono così risultati eletti il prof. Roberto Romboli (con 531 voti), l'avv. Isabella Bertolini (con 521 voti), l'avv. Rosanna Natoli (con 519 voti), l'avv. Claudia Eccher (con 519 voti), l'avv. Daniela Bianchini (con 519 voti), l'avv. Enrico Aimi (con 517 voti), l'avv. Fabio Pinelli (con 516 voti), il prof. Michele Papa (con 506 voti), l'avv. Ernesto Carbone (con 399 voti).

Invece, non è stato eletto l'avv. Giuseppe Valentino, indicato da Fratelli d'Italia e candidato, come detto, da parlamentari di maggioranza, che era in predicato di poter essere successivamente proposto per l'incarico di Vicepresidente del CSM. Durante la seduta delle Camere riunite si è, infatti, sparsa la voce che sarebbe stato sottoposto ad indagine nell'ambito un procedimento della Direzione investigativa antimafia di Reggio Calabria, connesso a un maxiprocesso sulla *'ndrangheta*.

Il Movimento 5 Stelle ha, quindi, annunciato che non avrebbe votato per lui (e nemmeno per Ernesto Carbone, scelto da Azione e Italia viva). Anche il Partito democratico ha espresso dubbi. L'interessato, pur rigettando con forza ogni addebito, ha allora ritirato la propria candidatura e Fratelli d'Italia ha indicato al suo posto il prof. (e avv.) Felice Giuffrè, che però non è riuscito a superare il *quorum* richiesto perché il cambio è avvenuto quando era già terminata la chiamata dei senatori ed era iniziata quella dei deputati.

È stato così necessario riconvocare il Parlamento in seduta comune per il 19 gennaio 2023, data in cui il prof. Giuffrè è stato eletto con 420 voti.

In totale, sono stati quindi scelti sette avvocati e tre professori universitari (uno dei quali svolge anche la professione forense, così come alcuni dei membri scelti tra gli avvocati impar-tiscono anche insegnamenti in differenti università). Come era prevedibile, i pochi nominativi avanzati dai parlamentari sono risultati eletti (salvo l'avv. Valentino, per gli imprevisti motivi di cui si è detto) ed uno di loro, l'avv. Pinelli, è stato anche successivamente votato quale Vicepresidente.

Quanto alla parità di genere, i seggi in palio sono stati ripartiti fra sei uomini e quattro donne, ben tre delle quali indicate da Fratelli d'Italia. Così, nonostante lo squilibrio nelle

---

<sup>45</sup> V. l'avviso pubblicato in <https://comunicazione.camera.it/archivio-prima-pagina/19-28035>.

<sup>46</sup> Non è stato riconosciuto alcuno spazio a candidati indicati da Verdi e Sinistra italiana, i cui parlamentari hanno comunque votato la prof.ssa Tamar Pitch, trattandosi – secondo il vicepresidente del relativo gruppo alla Camera, Marco Grimaldi – di «un nome che davvero potrebbe imprimere un segno nuovo a un organismo come il Csm: giurista femminista, filosofa e sociologa del diritto, attenta alle minoranze e alle diseguaglianze».

candidature, grazie alla volontà politica del partito con più seggi in Parlamento è stata rispettata l'indicazione dell'avviso del Presidente della Camera – pur riferita propriamente alla proposizione dei nominativi – di presenza di ogni genere per non meno del 40% dei componenti.

#### 4. Considerazioni conclusive

In definitiva, pur con alcune criticità, al “Martarellum”<sup>47</sup> va riconosciuto di consentire comunque una composizione del Consiglio Superiore della Magistratura sufficientemente pluralistica, con esponenti togati di diversa provenienza, non necessariamente – anche se più facilmente – espressione di gruppi organizzati.

La libertà di candidarsi non è stata compressa, anzi è stata esaltata dall'abolizione dell'obbligo di avere un certo numero di presentatori. Il sorteggio – che avrebbe sollevato fondati dubbi di legittimità costituzionale se fosse stato introdotto per la selezione degli eleggibili – è stato previsto solo come modalità per integrare, ove necessario, le candidature, al fine di garantire maggiore pluralismo ed equilibrio di genere rispetto ad esse. Inoltre è stato accompagnato da accorgimenti volti a tutelare la libertà di scelta dei candidati sorteggiabili, che possono dichiararsi preventivamente indisponibili senza necessità di alcuna motivazione (e, per gravi motivi, possono farlo anche successivamente)<sup>48</sup>.

Gli effetti che la nuova legge elettorale potrà determinare dipenderanno molto dalla forza che le correnti della magistratura, tuttora attive, saranno in grado di esprimere e dal seguito che potranno ricevere le loro indicazioni di voto<sup>49</sup>.

Nella prima esperienza applicativa, svoltasi il 18 e 19 settembre 2022, su 87 candidati sono stati eletti due soli indipendenti: il dott. Andrea Mirenda, sorteggiato per integrare le candidature nel suo collegio e poi eletto tramite recupero proporzionale dei voti, e il dott. Roberto Fontana, peraltro ufficialmente appoggiato da Magistratura democratica<sup>50</sup>. I restanti diciotto

---

<sup>47</sup> Come è stato subito soprannominato il nuovo sistema: v. V. SAVIO, *CSM, da un Porcellum al Martarellum*, cit.

<sup>48</sup> In senso critico (rispetto all'analogia e ancor più ampia previsione contenuta nel d.d.l. Bonafede) si sono, invece, pronunciati F. DAL CANTO, *op. cit.*, 84-85; R. ROMBOLI, *Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge “Bonafede”: la nuova figura del “candidato per caso”*, in *Forum cost.*, 4, 2020, 511-512.

<sup>49</sup> Poiché «con le correnti occorre fare i conti», c'è anche chi avanza l'ipotesi «di istituzionalizzare il correntismo della magistratura per addomesticarlo giuridicamente», «dando alle fazioni dei giudici una forma giuridica determinata, sia dal punto di vista organizzativo, sia dal punto di vista funzionale». Di conseguenza, «il sistema elettorale, quale che sia la formula prescelta, dovrebbe poggiare su una democratica concorrenza di partiti dei giudici, riconosciuti giuridicamente, perché coerenti con determinati parametri positivi che valorizzino la pubblicità e la trasparenza, le modalità di selezione dei gruppi dirigenti e dei candidati alle cariche pubbliche, le procedure decisionali interne, le forme di finanziamento, i rapporti con i partiti politici e gli altri organi costituzionali» (A. MORRONE, *op. cit.*, 492-493).

<sup>50</sup> Non sono stati eletti, invece, volti noti della magistratura candidatisi come indipendenti, come Henry John Woodcock (protagonista di celebri inchieste a Trani, Potenza e Napoli), Gregorio Capasso (che si sta occupando del procedimento nei confronti del figlio di Beppe Grillo), Carlo Lasperanza (che si è occupato dell'omicidio della studentessa Marta Russo e dell'inchiesta sul sindaco di Terracina). Nondimeno, diversi indipendenti hanno ottenuto buoni risultati, pur senza essere eletti, come Marco Rossetti, candidato nel collegio per magistrati di legittimità.

membri eletti sono considerati esponenti delle correnti associative: 7 di Magistratura indipendente, 6 di Area, 4 di Unità per la Costituzione, 1 di Magistratura democratica<sup>51</sup>.

Anche rispetto all'equilibrio di genere, l'esito non è stato ottimale: sono stati eletti 14 uomini e soltanto 6 donne.

Sommando i voti dei candidati appartenenti alle diverse correnti, Magistratura indipendente ha ottenuto la maggioranza relativa dei consensi (circa il 40%)<sup>52</sup>, seguita da Area: si conferma, dunque, una tendenza alla polarizzazione in due blocchi principali (considerando che Magistratura democratica è stata in passato alleata di Area), con più distaccata la corrente di Unità per la Costituzione, un tempo guidata da Luca Palamara<sup>53</sup>. Conseguentemente, dovrebbe risultare limitato il peso dei consiglieri indipendenti o espressione dei gruppi minoritari.

Se, però, in futuro il seguito delle correnti più forti dovesse significativamente affievolirsi, il sistema elettorale introdotto dalla legge n. 71/2022 potrebbe produrre un Consiglio più frammentato o addirittura con una maggioranza di componenti togati eletti al di fuori di indicazioni e programmi collettivi, in cui si formerebbero probabilmente maggioranze variabili o casuali. Il che potrebbe rappresentare un problema, anche se nel CSM non si pone l'esigenza di garantire una "governabilità" in senso proprio, non essendoci un indirizzo politico da realizzare (ma pur sempre «indirizzi relativi all'esercizio delle sue attribuzioni»<sup>54</sup>, come si è illustrato più sopra).

Quanto ai membri laici, sarebbe auspicabile che la maggiore trasparenza nelle candidature introdotta dalla legge n. 71 si accompagnasse ad una scelta basata principalmente sulle capacità e la preparazione riguardo ai problemi della giustizia. Senonché le novità normative – che non contemplano nemmeno la presentazione di un *curriculum vitae et studiorum*, e neanche (diversamente dal d.d.l. Bonafede) la previa audizione dei candidati da parte delle competenti commissioni parlamentari – non sembrano in grado di invertire la prassi seguita fin dall'inizio e mantenuta anche nella prima applicazione delle nuove norme, tale per cui l'elezione di tali membri si fonda sull'esperienza politica pregressa o sul loro legame con i partiti, i

---

<sup>51</sup> Cfr. G. NEGRI, *Csm, la riforma Cartabia non incide: vincono ancora le correnti tradizionali*, ne *Il Sole 24 ore*, 23 settembre 2022; G. MERLO, *I magistrati continuano a preferire le correnti*, nel *Domani*, 24 settembre 2022. I cinque seggi assegnati con recupero proporzionale sono stati suddivisi fra i candidati di cinque gruppi diversi: Magistratura indipendente, Area, Unità per la Costituzione, Magistratura democratica e l'indipendente Mirenda.

<sup>52</sup> Il successo di Magistratura indipendente risulta ancora più significativo perché diversi iscritti ad essa si erano candidati in contrapposizione con le sue scelte, su sollecitazione – secondo alcune voci – dell'ex leader della corrente Cosimo Ferri (che avrebbe anche dato indicazioni di voto a favore dell'indipendente Stanislao De Matteis nel collegio per magistrati di legittimità). Inoltre, il gruppo ha scelto di non sollecitare più di una "propria" candidatura per collegio, così da concentrare i voti dei propri elettori su di esse, anche se in tal modo ha rinunciato all'eventuale possibilità di conquistare un secondo seggio tra quelli assegnati con metodo proporzionale (G. MERLO, *op. cit.*).

<sup>53</sup> La bipolarizzazione, peraltro, è considerata da più d'un commentatore «evento non meno deprecabile» della possibilità di conquista di tutti, o quasi, i seggi da parte di un unico gruppo in caso di sistema maggioritario uninominale (così, ad esempio, E. BRUTI LIBERATI, *Quale sistema elettorale per quale csm*, in *Giustizia Insieme*, 18 giugno 2020, par. 2.3; critico anche E. GROSSO, *op. cit.*, par. 4). Invero, il 18 e 19 settembre 2022 nei quattro collegi per magistrati giudicanti di merito, in cui si concentrava la maggior parte degli elettori e dei seggi in palio, i candidati di Magistratura indipendente hanno ottenuto il 30% dei voti, quelli di Area il 19% (ma il 30% dei seggi), quelli di Unità per la Costituzione il 17%, quelli di Magistratura democratica il 13%, quelli indipendenti sostenuti da AltraProposta il 9% (A. FABOZZI, *La nuova legge elettorale produce il bipolarismo nei magistrati*, ne *Il manifesto*, 23 settembre 2022).

<sup>54</sup> V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in E. BALBONI-B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, cit., 19.



quali, oltre tutto, rivendicano e realizzano una spartizione dei posti<sup>55</sup>. Tanto che si sono formate delle convenzioni sul numero di consiglieri spettanti a ciascun partito, adattate ai diversi panorami politici via via succedutisi in Parlamento<sup>56</sup>.

Il concreto funzionamento del nuovo sistema elettorale e, conseguentemente, del Consiglio Superiore della Magistratura dipenderà, comunque, non solo dalle regole, ma anche e soprattutto dalla tensione morale e dall'impegno e attenzione costante di tutti gli attori, non solo i consiglieri, ma anche i magistrati, i parlamentari e gli stessi cittadini.

---

<sup>55</sup> Cfr., per tutti, F. BIONDI, *op. cit.*, 20-21. In tal modo, la componente laica, anche se è riuscita in certa misura a corrispondere ai requisiti costituzionali di ordine professionale, ha spesso operato sulla base di omogeneità politiche che si sono riverberate sul funzionamento del Consiglio. Sui caratteri della componente laica in un'ottica diacronica, v. D. PIANA-A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, Il Mulino, 2012, 27 ss.

<sup>56</sup> Cfr. M. VOLPI, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in *Federalismi.it*, 6, 2016, *Focus riforma costituzionale*, 6-7.