

CONFRONTO DI IDEE

CESARE PINELLI

Come riformare il Consiglio Superiore della Magistratura?

Il contributo si sofferma sulla riforma del Consiglio Superiore della Magistratura. In particolare, tenuto conto dei recenti scandali che hanno coinvolto alcuni dei suoi membri, l'A. affronta la questione della riforma delle loro modalità di selezione. Dopo aver dimostrato che la reputazione soggettiva dei membri non è meno importante della necessità di porre fine alle spartizioni correntizie che intervengono in vista delle elezioni, l'A. ricorda le buone soluzioni proposte al riguardo dalla Commissione Balboni nel 1997, quali l'introduzione del voto singolo trasferibile per quanto riguarda il sistema elettorale, e la trasformazione del Consiglio Superiore in organo "continuativo", con l'effetto di non rendere simultanea l'elezione dei suoi membri, e di evitare così le accennate spartizioni correntizie.

How could the Superior Judicial Council be reformed?

The contribution is focused on the reform of Italy's Superior Judicial Council. In particular, given the recent scandals involving some of its members, the Author dwells on how the selection of these could be changed. After having demonstrated that what is at stake is the members' reputation no less than the need for avoiding the current packages among the Judiciary's components in the election of the SJC's members, the Author reminds the good solutions that had been proposed at this respect by the Balboni Commission in 1997, namely the introduction of a single transferable vote for the electoral system, and the transformation of the SJC into a continuing body, with the effect that the elections would not be simultaneous, thus avoiding the practice of packages among the Judiciary's components.

Sono passati quasi trenta anni da quando Giovanni Falcone affermò che "Il Csm è diventato, anziché organo di autogoverno e garante dell'autonomia della magistratura, una struttura da cui il magistrato si deve guardare... (con) le correnti trasformate in cinghia di trasmissione della lotta politica" (intervista a La Repubblica, 20 maggio 1990). Nel frattempo la qualità media dei membri laici e togati è scaduta, con la conseguenza di rendere più vistosa la spartizione partitica e correntizia. Ma il male è il medesimo, ed è sempre da esso che possono scaturirne altri più avvilenti: anche quelli emersi dalle cronache odierne trovano il loro centro di irradiazione nelle effettive modalità di selezione dei membri del Consiglio Superiore.

A questo punto si pone una prima domanda. Come ci disponiamo di fronte a un male del genere? Un sentimento di sconforto è più che comprensibile per quanti vivano o siano vissuti nelle aule giudiziarie, come coloro che sono già intervenuti nel dibattito tempestivamente avviato da Alfredo Gaito su questa rivista. Ma lo è anche per chi ha per mestiere sempre presente l'intento dei Costituenti di strutturare il Consiglio Superiore in modo da contemperare l'obiettivo di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura tramite una rappresentanza elettiva fissata in due terzi, con quello di scongiurare chiusure corporative mediante l'elezione del restante terzo dal Parlamento in

seduta comune e l'individuazione del vicepresidente in un membro eletto dal Parlamento, oltre ad assicurare una garanzia di equilibrio generale con l'assegnazione della presidenza del collegio al Capo dello Stato.

Lo scarto offerto da una prassi degenerata non può non colpire anche il costituzionalista. Casomai, in lui l'impressione si combina subito con una specie di riflesso automatico: la ricerca dei rimedi, riguardanti non i criteri di composizione dell'organo ma le modalità di scelta e gli altri requisiti strutturali dei membri elettivi.

So bene, come tutti, che ogni ricerca del genere sarebbe vana senza un drastico cambiamento dei costumi. Ma è anche vero che, vista l'urgenza del voltare pagina imposta dalla dichiarazione resa dal Presidente Mattarella innanzi al *plenum*, una verifica delle reali intenzioni dei protagonisti potrà cominciare proprio da quando le prime proposte di riforma verranno discusse. Lo scritto che segue si propone di dimostrarlo, illustrando non solo i vantaggi e gli inconvenienti delle principali proposte sul tappeto, ma anche il loro grado di effettiva praticabilità.

La proposta più alla moda, sostenuta anche da alcuni commentatori (Michele Ainis su *La Repubblica* e Stefano Passigli sul *Corriere della sera*) consiste nel prevedere l'elezione di un certo numero di candidati (doppio o comunque superiore ai componenti togati), seguita da un sorteggio fra costoro di un numero pari a quello degli eligendi. In questo modo, si argomenta, la sorte neutralizzerebbe i giochi correntizi.

Bisogna al riguardo tener conto dell'art. 104 Cost., secondo cui i componenti togati sono "eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie". Sarebbe davvero troppo compiacente, per eluderne la modifica, configurare il sorteggio come una semplice modalità ulteriore di selezione rispetto a un'elezione che resterebbe comunque riservata a tutti i magistrati nei termini indicati dal testo vigente.

Per introdurre il sorteggio, occorrerebbe dunque una legge di revisione costituzionale. Ora, a parte le conseguenze pratiche, nello specifico contesto politico-parlamentare dell'attuale legislatura, del ricorso al procedimento *ex art.* 138 Cost., siamo sicuri che un sistema imperniato sull'elezione seguita da sorteggio non presenterebbe a sua volta inconvenienti? La domanda è particolarmente impegnativa, visto che il superamento di eventuali ulteriori inconvenienti dovrebbe nuovamente richiedere il ricorso al procedimento di revisione costituzionale. E la risposta è che il sistema del sorteggio, se contribuisce in misura notevole a neutralizzare le spartizioni correntizie, è strutturalmente idoneo a consentire agli elettori di selezionare i candidati da essi ritenuti

all'altezza del compito.

Nella ricerca dei rimedi, tale obiettivo dovrebbe tenersi sempre presente, non meno dell'altro, puramente negativo, di fermare le spartizioni correntizie. Componenti poco attrezzati agli alti compiti cui il Consiglio Superiore è preposto saranno magari animati dalle intenzioni più adamantine, ma potranno egualmente diventare facile preda di quanti conoscono quei compiti ma sanno pure manovrarli per fini di mero potere interno. Una proposta di riforma può convincere solo quando sia in grado di combinare efficacemente l'obiettivo del contenimento del peso delle correnti con quello della scelta di membri apprezzati dai colleghi per la loro professionalità oltre che per il loro rigore.

Fra le proposte che vanno in tale direzione, senza richiedere il ricorso a una revisione del testo costituzionale, ricordo quelle della Relazione presentata dalla Commissione presieduta dal Prof. Enzo Balboni, di cui ho fatto parte, al Ministro della Giustizia Giovanni Maria Flick nel dicembre 1996, pubblicata sul n. 3 del 1997 dei Quaderni costituzionali (ora ripubblicata sul sito *online* della rivista), e da allora rimasta nei cassetti di via Arenula.

Scusandomi per la lunghezza delle citazioni, richiesta dall'esigenza di dar conto degli argomenti addotti, riporto le proposte rilevanti della Commissione Balboni, che sono due e di pari perdurante attualità: le modalità di rielezione dei membri e il sistema elettorale per il rinnovo dei membri togati.

Osserva sul primo punto la Commissione che

“L'obiettivo della neutralizzazione degli effetti negativi della divisione in correnti all'interno del Consiglio e del ridimensionamento, unito allo scopo di abbassare il tono della politicizzazione emergente ad ogni suo rinnovo, potrebbero essere perseguiti intervenendo sulle modalità di rielezione.

In particolare, ed in analogia con quanto avviene per la Corte costituzionale, il Consiglio Superiore dovrebbe acquisire primariamente il requisito della «continuità», nella vita e nell'attività dell'organo: ciò potrebbe recare notevole beneficio all'attività istituzionale e alla crescita professionale dell'organo. Infatti, il Consiglio si è trovato a dover garantire tanto l'indipendenza quanto le qualità professionali dei magistrati: a questo fine dare maggiore continuità all'organo non può che avere conseguenze positive, se non altro per il fatto di favorire l'affermazione di prassi organizzative consolidate, con maggiore tutela degli stessi magistrati, e di ridurre i tempi morti che normalmente seguono ad ogni rinnovo. Non va inoltre dimenticato che una sfasatura delle nomine avrebbe come altra, positiva conseguenza un allentamento del meccanismo di

responsabilità che, almeno di fatto, si è instaurato tra correnti dell'associazionismo giudiziario e partiti, da un lato, e componenti del Consiglio eletti, dall'altro. [...] La proposta è allora quella di eliminare il rinnovo simultaneo dei membri del Consiglio, e di introdurre il rinnovo parziale della metà dei suoi componenti alla scadenza dei quattro anni fissati dalla Costituzione – e quindi ciascuna tornata elettorale si svolgerebbe ogni due anni.

Il problema che sorge è quello di verificare se una simile modifica sia ammissibile a Costituzione invariata, secondo quelle che sono le intenzioni della nostra Commissione. L'art. 104, co. 6, sembra riferire la durata quadriennale ai membri piuttosto che all'organo: di conseguenza, nonostante la prima legge elettorale del 1958 abbia poi riferito all'organo la durata del mandato, una trasformazione del Consiglio Superiore in organo continuo non sembra presentare contrasti con il dettato costituzionale, e tanto meno richiedere il ricorso alla sua revisione”.

Quanto al sistema elettorale per il rinnovo dei membri togati elettivi, secondo la Commissione Balboni

“L'obiettivo fondamentale che il nuovo procedimento elettorale deve perseguire è quello di ridurre quella che possiamo riassuntivamente (e un po' bruscamente) chiamare la «fazionalizzazione» dell'ordine dei magistrati e conseguentemente del CSM mirando ad allentare il vincolo tra elettori, correnti e eletti. [...] La Commissione propone pertanto un sistema elettorale già utilizzato in altri ordinamenti e vigente in particolare in Irlanda e a Malta dove assume formalmente la dimensione di voto singolo trasferibile, mentre è vigente in Australia sotto la forma di voto alternativo trasferibile. Il sistema del voto singolo trasferibile presenta il vantaggio di mantenere un elevato grado di proporzionalità senza però dare prevalenza alla logica di lista e degli schieramenti, e quindi lasciando spazio ed opportunità anche all'emergere e all'affermarsi di singole personalità. Di tale sistema elettorale si illustrano ora brevemente le caratteristiche principali.

Anzitutto il voto si contraddistingue per essere assegnato ai singoli candidati, concedendo quindi la possibilità di esprimere una preferenza di tipo personale. Secondariamente esso è suscettibile di essere trasferito da un candidato ad altri, a seconda delle preferenze espresse dall'elettore e nell'ordine da questi voluto. Inoltre, va precisato che le circoscrizioni sono plurinomiali e che i candidati possono presentarsi individualmente o collegati in liste. L'elettore ha la facoltà – come si accennava – di mettere in ordine le sue preferenze per

un numero di candidati pari a quello del numero dei seggi disponibili. [.....].
Da quanto detto discende la constatazione che quello del voto singolo trasferibile è un sistema che si caratterizza per la presenza di alcuni caratteri tipici del voto maggioritario e che tuttavia produce effetti – qualora tutti gli elettori esprimano le preferenze e si attengano alle indicazioni di lista – peculiari dei sistemi proporzionali classici. Nel caso del Consiglio Superiore della Magistratura esso consentirebbe pertanto di salvaguardare l'esistenza e la rappresentanza dei diversi gruppi associativi nei quali si articola il corpo dei magistrati, impedendo però agli stessi di condizionare in maniera troppo pesante l'attività del Consiglio, attraverso modalità di rappresentanza quasi totalmente bloccate.

Il sistema avrebbe infatti il pregio di «premiare» le singole personalità e quindi di impedire ai vari raggruppamenti di dominare la competizione elettorale mediante la semplice – ma cogente – logica di lista. Molto potrebbero quindi giocare le qualità personali, la storia, il curriculum e, in definitiva, le capacità dei singoli candidati, il cui obiettivo non sarebbe più semplicemente quello di attrarre il consenso del proprio schieramento, bensì anche quello di risultare accettabili anche ad altri gruppi.”

Una circolazione e successiva discussione delle proposte qui riportate consentirebbe a mio avviso di evitare che, fra obiezioni tecniche e interessi di quanti vorrebbero superare indenni la marea montante di critiche al vigente sistema di selezione, la discussione sui rimedi si impantani subito. È sicuramente vero che non c'è tempo da perdere. Ma proprio per non perderlo, è necessario togliere subito gli alibi ai fautori di una conservazione degna di miglior causa.