

3 - Il sistema del sorteggio dei componenti dei due Consigli Superiori della Magistratura

Quali funzioni svolge il Consiglio Superiore della Magistratura e come è composto?

Il Consiglio Superiore della Magistratura è un organo di rilievo costituzionale a cui è attribuito il compito di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria. Attualmente, oltre a svolgere attività di alta amministrazione (assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità, conferimenti di funzioni direttive o semidirettive negli uffici giudiziari), svolge anche attività giurisdizionale (procedimenti disciplinari a carico dei magistrati).

Allo stato attuale, il Consiglio Superiore della Magistratura è composto da 33 membri, di cui 3 sono di diritto (Presidente della Repubblica, Primo presidente della Corte di Cassazione, Procuratore Generale della Cassazione) e 30 sono eletti. Dei 30 componenti eletti, 20 (c.d. *componenti togati*) sono magistrati – giudici e pubblici ministeri – eletti da magistrati e 10 (c.d. *componenti laici*) sono avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione forense o professori ordinari di materie giuridiche eletti dal Parlamento in seduta comune.

La presenza di avvocati e professori universitari è stata voluta dai padri costituenti per evitare possibili rischi di autoreferenzialità della magistratura e, per la stessa ragione, il Vicepresidente, eletto da tutti i componenti del CSM, è scelto fra i laici.

Quali sono le novità previste dalla Riforma con riferimento alle competenze e alla composizione del Consiglio Superiore della Magistratura?

La prima novità consiste nel fatto che vi saranno due Consigli Superiori della Magistratura, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri, per attuare pienamente la separazione delle carriere.

La riforma lascia tuttavia immutate le competenze previste dall'art. 105 della Costituzione, ad eccezione della sola competenza a giudicare i magistrati sotto il profilo disciplinare, che viene attribuita ad un organo con specifica competenza, l'Alta Corte Disciplinare. Ne consegue che i due Consigli Superiori della Magistratura – l'uno con riferimento ai giudici, l'altro con riferimento ai pubblici ministeri – continueranno ad esercitare le competenze amministrative previste dall'art. 105 della Costituzione e secondo le norme dell'ordinamento giudiziario: le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni dei magistrati.

Per quanto riguarda la composizione dei due organi di governo autonomo, la riforma lascia immutata la presidenza, che rimarrà, per entrambi, al Presidente della Repubblica. Inoltre, il Primo presidente della Cassazione continuerà ad essere componente di diritto del Consiglio Superiore della Magistratura giudicante, mentre il Procuratore generale della Corte di Cassazione continuerà ad essere componente di diritto del Consiglio Superiore della Magistratura requirente. Restano altresì confermate la proporzione fra togati e laici, rispettivamente due terzi e un terzo; l'elezione del Vicepresidente, per entrambi i CSM, fra i membri laici e la durata dell'incarico, sempre di quattro anni.

La novità più significativa introdotta dalla riforma riguardo al Consiglio Superiore della Magistratura consiste nel sistema di individuazione dei componenti *togati* e *laici*, che non saranno più eletti ma sorteggiati. Fermo restando che spetterà al legislatore disciplinare nel dettaglio le concrete modalità di esecuzione, per il Consiglio Superiore della Magistratura giudicante i magistrati saranno sorteggiati fra i giudici e per il Consiglio Superiore della Magistratura requirente i magistrati saranno sorteggiati fra i pubblici ministeri, mentre i laici (sempre avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione forense e professori ordinari in materie giuridiche) saranno sorteggiati da un elenco composto dal Parlamento. La differente tipologia di sorteggio è dovuta al fatto che i laici, secondo il disegno voluto dai padri costituenti, svolgono una funzione di rappresentanza della società civile.

Quali effetti positivi possiamo aspettarci dall'istituzione di due Consigli Superiori della Magistratura?

L'istituzione di due Consigli Superiori è strettamente legata alla separazione delle carriere, che viene in tal modo attuata pienamente. Il fatto che i pubblici ministeri non si occuperanno più delle vicende professionali dei giudici e viceversa ridurrà senz'altro i rischi di condizionamenti reciproci.

Perché è stato previsto il sistema del sorteggio?

Il sorteggio si è reso necessario alla luce delle criticità che l'attuale sistema, essenzialmente con riferimento alla componente togata, ha prodotto nel corso degli anni. Il metodo elettivo per i magistrati, infatti, in quanto applicato in un contesto dove candidati ed elettori appartengono alla medesima categoria professionale, ha dimostrato tutta la sua debolezza e fallacia.

Basti pensare, ad esempio, alla stessa organizzazione delle campagne elettorali da parte delle diverse correnti della magistratura (ossia i gruppi associativi che si distinguono per posizioni diverse sui principali temi della giustizia), non molto diverse da quelle politiche, con tanto di programma elettorale contenente gli obiettivi da raggiungere all'interno del Consiglio Superiore della Magistratura in caso di elezione; campagne finalizzate a rafforzare il consenso delle singole correnti, attraverso l'acquisizione di nuovi iscritti; campagne a sostegno di candidati scelti all'interno dei gruppi associativi, secondo criteri legati all'appartenenza correntizia e non alle effettive capacità e competenze professionali del singolo.

Le critiche mosse contro il sorteggio sono perlopiù inconsistenti e non potrebbe essere diversamente perché, in realtà, non vi sono valide ragioni per contestare questo metodo, resosi ormai necessario per liberare l'organo di governo autonomo della magistratura giudicante e requirente dalle logiche spartitorie, alimentate dal meccanismo delle elezioni.

Quali effetti ha prodotto l'attuale sistema elettorale dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura?

Il sistema elettorale applicato alla componente togata – ove, come si è detto, candidati ed elettori appartengono alla medesima categoria professionale –, unitamente alla degenerazione delle correnti (interessate più a perseguire interessi particolari che ad operare per il bene comune) negli anni ha, di fatto, precluso la possibilità di svolgere il ruolo di consigliere del Consiglio Superiore della Magistratura a tutti quei magistrati privi del sostegno associativo.

Il sistema elettorale ha inoltre determinato evidenti storture. Si pensi, ad esempio, al condizionamento esercitato dal programma elettorale o alla necessità degli eletti di non deludere le aspettative dei colleghi, per non far perdere consenso e adesione al proprio gruppo associativo. Ne sono la prova i continui aggiornamenti sull'attività del Consiglio Superiore della Magistratura riportati sui siti web dei gruppi associativi, ove non di rado si trovano resoconti degli interventi pronunciati in seduta plenaria o dei voti espressi su determinate proposte dai consiglieri di riferimento, sintomatici dell'esigenza di mantenere il consenso degli elettori e di non deluderne le aspettative, di comunicare all'esterno l'attività svolta per dimostrare il rispetto del programma elettorale o comunque l'impegno profuso in quella direzione. Interventi sintomatici della necessità di mantenere il consenso dell'elettorato.

Le storture hanno riguardato anche l'*identità* del Consiglio Superiore della Magistratura. Nel corso degli anni, infatti, i gruppi associativi sono giunti a considerare il Consiglio quale organo rappresentativo delle diverse correnti della magistratura, attribuendogli una natura certamente non conforme a quanto previsto dalla Costituzione.

La dimostrazione di ciò sta proprio in una delle critiche mosse dagli esponenti dell'Associazione Nazionale Magistrati, secondo la quale con il sorteggio verrebbero meno la rappresentatività e il pluralismo dei magistrati. Un argomento che si basa su un presupposto errato perché il Consiglio Superiore della Magistratura non è un organo di rappresentanza dei magistrati, bensì un organo di alta amministrazione, il cui funzionamento prescinde dalla pluralità di posizione dei singoli componenti sui temi della giustizia.

Per decidere quale magistrato sia più idoneo a ricoprire un determinato incarico o per decidere su un trasferimento o su un'ipotesi di incompatibilità, infatti, è irrilevante l'appartenenza associativa, dovendosi applicare in modo rigoroso le norme che disciplinano la singola materia.

Cosa si cela dietro l'argomento della rappresentatività e del pluralismo sollevato dall'Associazione Nazionale Magistrati contro il sorteggio introdotto dalla riforma?

Quello della *rappresentatività* e del *pluralismo* è un argomento che, lungi dall'apportare valide motivazioni per negare il metodo del sorteggio, rivela piuttosto l'esiziale bisogno dei gruppi associativi di avere il controllo sulla composizione consiliare, all'evidente scopo di garantirsi i voti necessari per sostenere le richieste degli appartenenti al proprio gruppo e per poter portare avanti, all'interno dell'organo di governo autonomo, le proprie idee di politica giudiziaria. Una logica che ha portato, nel corso degli anni, ad esempio, agli accordi "spartitori" fra i diversi gruppi e alle cosiddette "nomine a pacchetto" per i posti apicali negli uffici giudiziari noti alle cronache. Non sono infatti le correnti di per sé a costituire un problema, quanto piuttosto il *correntismo*, ossia la degenerazione e politicizzazione dei

gruppi, che ha trovato manforte proprio nel metodo elettorale utilizzato per individuare i componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura. Non è certamente un malvezzo attribuibile in modo indiscriminato a tutti i magistrati, ma non è neppure un fenomeno riconducibile esclusivamente al singolo caso isolato.

Il sorteggio è il rimedio individuato dal legislatore della riforma costituzionale proprio per far fronte alle storture e alle degenerazioni che derivano dal non corretto modo di vivere l'appartenenza correntizia, reso palese dalle vicende di cronaca degli ultimi anni.

Secondo l'Associazione Nazionale Magistrati, con il sorteggio si correrebbe il rischio di estrarre a sorte magistrati non adatti a svolgere l'attività presso il Consiglio Superiore della Magistratura. È corretta questa affermazione?

Con il sorteggio non si corre alcun rischio di individuare degli incompetenti, posto che avviene fra persone – magistrati – che hanno superato un selettivo concorso pubblico e che già svolgono funzioni delicate incidenti sui diritti e le libertà fondamentali dei cittadini. Quanto paventato dall'Associazione Nazionale Magistrati, secondo la quale potrebbero essere sorteggiati *magistrati non adatti o non adeguatamente formati* per far parte dell'organo di governo autonomo, è quindi evidentemente privo di fondamento.

Si tratta piuttosto di una critica che conferma ulteriormente la preoccupazione delle correnti di perdere il potere di scegliere i candidati, e quindi di perdere anche attrattiva fra i magistrati associati o *associandi*.

Anche in questo caso, la critica tradisce il retropensiero di chi l'ha formulata: non si comprende, infatti, per quale ragione un magistrato che per lavoro svolge indagini o pronuncia sentenze, decreti, ordinanze non dovrebbe avere la capacità di leggere, interpretare e applicare norme amministrative (perché questo, in concreto, fanno i consiglieri del CSM); né si comprende quale sarebbe la formazione che verrebbe invece garantita dall'attuale sistema elettorale, posto che i candidati vengono inseriti nelle liste secondo logiche di appartenenza al gruppo e non in seguito al superamento di un esame che attesti il conseguimento di particolari competenze o conoscenze.

Secondo l'Associazione Nazionale Magistrati, il sorteggio sarebbe un metodo dequalificante. È corretta questa affermazione?

Il sorteggio non dequalifica il Consiglio Superiore della Magistratura, né il ruolo dei suoi componenti. Sostenerlo equivarrebbe a dire che i magistrati, competenti a decidere sulla libertà e sui diritti dei cittadini e che ai sensi dell'art. 107 della Costituzione “*si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni*”, non sarebbero tutti egualmente in grado di gestire con ponderazione ed equilibrio l'amministrazione delle assegnazioni, dei trasferimenti e delle promozioni dei propri colleghi. Il che è palesemente assurdo.

Secondo l'Associazione Nazionale Magistrati, il sorteggio renderebbe la componente togata più vulnerabile. È corretta questa affermazione?

A ben vedere, la critica al sorteggio che più di tutte fa riflettere – e che conferma la mancanza di argomenti validi contro il sorteggio – è proprio quella mossa dall'Associazione Nazionale Magistrati secondo la *quale i magistrati estratti a sorte sarebbero più vulnerabili e quindi potrebbero subire pressioni dalla politica attraverso i laici*.

In primo luogo, non si comprende come ciò potrebbe avvenire, posto che i laici continueranno ad essere numericamente inferiori rispetto ai togati; in secondo luogo, lascia molto perplessi il fatto che attraverso questa critica, implicitamente, vengano rappresentati i magistrati che non siano stati previamente scelti dalle correnti come persone deboli e prive di autonoma capacità decisionale, quando invece qualsiasi magistrato, per la delicata funzione che svolge negli uffici giudiziari, deve essere in grado di resistere alle pressioni esterne.

Qualora un magistrato dovesse trovarsi nella condizione paventata dai critici del sorteggio, il problema non sarebbe tanto la sua inadeguatezza a ricoprire il ruolo di componente del Consiglio Superiore della Magistratura giudicante o requirente, bensì la sua stessa permanenza nell'ordinamento giudiziario.