



STUDIO LEGALE

**Avv. Raffaella Bordogna**  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE

## **IL C.S.M. NEL DIRITTO DEI PAESI EUROPEI E LA DIVISIONE DELLE CARRIERE**

**Questo scritto, contiene uno studio comparato dell'assetto e delle competenze degli organi che in alcuni Paesi europei contribuiscono in via esclusiva, principale o concorrente, a garantire l'indipendenza e l'autonomia della magistratura nei confronti degli altri poteri dello Stato e le loro scelte in materia di separazione delle carriere.**

Si tratta di vere e proprie istituzioni, le quali, con denominazioni differenti, perseguono univocamente la finalità di tutelare l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e la possibilità, per gli stessi, di far valere i propri diritti dinnanzi ad un giudice terzo ed imparziale.

Allo stesso tempo, i Consigli Superiori della Magistratura sono chiamati, da un lato, a contribuire, insieme agli altri organi di natura politica (Parlamento e Governo), al buon funzionamento della giustizia, ovvero, della sua efficienza e celerità e, dall'altro, a garantire non solo la separazione, ma anche l'equilibrio tra i poteri stessi.

Quest'ultimo principio, come si vedrà nel prosieguo, viene innanzitutto realizzato in modo diverso a seconda della tradizione giuridica di ogni Paese. Nei sistemi di *civil law*, di seguito esaminati, è possibile, tuttavia, ravvisare una somiglianza dei vari Consigli Superiori con il modello francese, a partire dal quale gli organi di autogoverno della magistratura trovano la propria declinazione nazionale e sviluppano le proprie peculiarità.

## IL SISTEMA FRANCESE

### COMPOSIZIONE CSM

**15 membri di cui:**

- **1 Presidente** (Primo Presidente o alternativamente il Procuratore Generale della Corte di Cassazione)
- **6 membri togati (di siege o di parquet)**
- **1 Consigliere di Stato**
- **1 Avvocato**
- **6 personalità qualificate e competenti, non appartenenti né al Parlamento, né all'ambito giudiziario o amministrativo**

### METODO DI ELEZIONE

- **1 Consigliere di Stato** designato dal *Consèil d'Etat*,
- **1 Avvocato** scelto dal Consiglio Nazionale degli Avvocati
- **3 membri, giudici o procuratori**, in ognuna delle due formazioni rispettivamente eletti.
  - 1 dall'Assemblea della Corte di Cassazione o dai Procuratori presso la Corte,
  - 1 dall'Assemblea dei primi Presidenti di Corte d'Appello o dai procuratori presso le stesse
  - 1 dall'Assemblea dei Presidenti dei Tribunali di grande istanza.
- **6 membri esterni laici, a coppie**, vengono designati rispettivamente dal Capo di Stato, dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e dal presidente del Senato.

La Costituzione prevede, inoltre, che le personalità qualificate debbano essere accettate dalle commissioni permanenti, competenti in materia di organizzazione giudiziaria, di ciascuna Camera<sup>1</sup>. I nomi possono anche essere respinti a maggioranza di tre quinti. Infine, la legge organica n. 830/2010 all'art.3 precisa che le candidature devono rispettare il principio di "rappresentanza equilibrata" uomo e donna.

---

<sup>1</sup> Per la designazione del consigliere di derivazione presidenziale è invece previsto l'intervento delle commissioni di ambo le Camere. In questo caso, il Capo di Stato non può procedere se la somma dei voti negativi espressi sia almeno di tre quinti in entrambi i collegi (art. 65 c.2 Cost.).

considerato o come un organo funzionalmente complesso di garanzia generale dell'indipendenza della magistratura, o come organo di amministrazione del corpo giudiziario<sup>6</sup>.

**Anche il Ministro della Giustizia non è più membro di diritto del CSM, ma può continuare ad assistere alle sedute, salvo quelle di natura disciplinare<sup>7</sup>.**

Il nuovo art. 65 Cost. prevede un'importante novità nella composizione del *Consèil*: la presenza di un numero di membri laici superiore a quello dei togati<sup>8</sup>. In particolare, vi dovrebbe essere un Consigliere di Stato designato dal *Consèil d'Etat*, un avvocato scelto dal Consiglio Nazionale degli Avvocati ed, infine, sei personalità qualificate e competenti, non appartenenti né al Parlamento, né all'ambito giudiziario o amministrativo (art. 65 c.3 Cost.). All'interno di questi ultimi membri laici, a coppie, vengono designati rispettivamente dal Capo di Stato, dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e dal presidente del Senato<sup>9</sup>.

La Costituzione prevede, inoltre, che le personalità qualificate debbano essere accettate dalle commissioni permanenti, competenti in materia di organizzazione giudiziaria, di ciascuna Camera<sup>10</sup>. I nomi possono anche essere respinti a maggioranza di tre quinti. Infine, la legge organica n. 830/2010 all'art.3 precisa che le candidature devono rispettare il principio di "rappresentanza equilibrata" uomo e donna<sup>11</sup>.

In sintesi, il CSM è costituito da sette magistrati su quindici membri in ognuna delle due formazioni competenti per i *siège* ed i *parquet*<sup>12</sup>. Diversi autori ritengono che i criteri guida della riforma, nella composizione del *Consèil*, siano strettamente connessi alla polemica anticorporativa seguita al caso *Outreau* e, nel contempo, alla volontà di depoliticizzazione dei membri laici realizzata attraverso: l'apertura dell'organo a rappresentanti di altre professioni giuridiche, la diversificazione delle autorità di designazione e la procedura di nomina considerata particolarmente garantista<sup>13</sup>.

---

<sup>6</sup> S. BENVENUTI, *cit.*, p. 303.

<sup>7</sup> L. MONTANARI, *La revisione cit.*, p. 117.

<sup>8</sup> M. VOLPI, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in *D.p.c.e.*, 2009, p. 960.

<sup>9</sup> P. MACHELON, *Il Consiglio cit.*, p. 315.

<sup>10</sup> Per la designazione del consigliere di derivazione presidenziale è invece previsto l'intervento delle commissioni di ambo le Camere. In questo caso, il Capo di Stato non può procedere se la somma dei voti negativi espressi sia almeno di tre quinti in entrambi i collegi (art. 65 c.2 Cost.).

<sup>11</sup> M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale nell'ordinamento francese*, in *D.p.c.e.*, 1999, p. 1451; L. MONTANARI E T. S. RENOUX, *Il ruolo cit.*, p. 1635.

<sup>12</sup> Rispettivamente il presidente della Corte di Cassazione, cinque giudici ed un pubblico ministero nella prima, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, cinque membri del *parquet* e uno di *siège* nella seconda. In M. VOLPI, *I Consigli cit.*, p. 960.

<sup>13</sup> In P. MACHELON, *Il Consiglio cit.*, p. 315; S. BENVENUTI, *cit.*, p. 309; L. MONTANARI, *La revisione cit.*, p. 121.

delimitazione dei poteri della *formation plénière* del CSM: le viene infatti assegnata la sola funzione di assistenza al Presidente della Repubblica<sup>22</sup>. Essa è quindi competente a formulare pareri solo se espressamente richiesti dal Capo dello Stato e «ad intervenire sulle questioni relative alla deontologia dei magistrati e su ogni altra questione relativa al funzionamento della giustizia, se così investito dal Guardasigilli»<sup>23</sup>.

L'elencazione delle attribuzioni **esclude in definitiva quella competenza generale del CSM a formulare pareri sulle questioni rilevanti per la giustizia**, funzione che oltre tutto non gli era mai stata attribuita dalla legge<sup>24</sup>.

Dalla Carta costituzionale emerge così un *Conseil* privo di autonomi potere d'intervento e di proposta. **Pertanto, sebbene il Presidente della Repubblica e il Ministro della Giustizia non partecipino più al CSM, nel contempo ne rimangono gli interlocutori privilegiati. Il primo in qualità di garante dell'indipendenza della magistratura, il secondo in quanto responsabile del funzionamento del "servizio della giustizia"**<sup>25</sup>.

La revisione costituzionale ha, infine, condotto ad un limitato ampliamento delle altre funzioni del CSM **in materia di nomine e in quanto al settore disciplinare**<sup>26</sup>. Per quanto riguarda il primo aspetto, al fine di salvaguardare l'indipendenza dei giudici, si era pensato di attribuire direttamente al CSM la competenza a nominare ed a scegliere liberamente i candidati per l'avanzamento di carriera. Nel testo definitivo, è invece il **Guardasigilli a prendere l'iniziativa alla luce della selezione effettuata da una *commission d'avancement*, composta sia da membri *de siège* che di *parquet*, riuniti in un unico collegio elettorale. Il CSM deve quindi studiare i *dossiers* dei magistrati giudicanti proposti ed emettere un parere al quale il Ministro della Giustizia deve obbligatoriamente attenersi**<sup>27</sup>. **Per quanto concerne la nomina dei pubblici ministeri, invece, il *Conseil***

---

permettere al potere legislativo di contribuire al rispetto dei principi costituzionali e la previsione di un parere obbligatorio del *Conseil* sui progetti di legge organica relativa allo statuto della magistratura. In altri casi ancora ha sottolineato la carenza della normativa costituzionale o legislativa in materia di ordinamento giudiziario, in particolare per quel che concerne i propri poteri e lo statuto del pubblico ministero. In S. BENVENUTI, *La difficile cit.*, p. 13.

<sup>22</sup> Art. 64 c.2 Cost.

<sup>23</sup> Art. 65 c.8 Cost.

<sup>24</sup> L. MONTANARI, *Il ruolo cit.*, p. 1628

<sup>25</sup> L. MONTANARI, *La revisione cit.*, p. 118.

<sup>26</sup> S. BENVENUTI, *cit.*, p. 319.

<sup>27</sup> L. MONTANARI E T. S. RENOUX, *Il ruolo cit.*, p. 1636.

Infatti solo i **magistrati giudicanti** godono della **garanzia della inamovibilità** (art. 64 Cost.) e non possono essere trasferiti senza il loro consenso, neanche in caso di avanzamento di carriera (ordinanza n. 58-1270, art. 4).

**I pubblici ministeri dipendono dal Ministro della Giustizia** a cui sono gerarchicamente subordinati e sono gli agenti del potere esecutivo presso le giurisdizioni.

Il Ministro della Giustizia decide discrezionalmente il trasferimento dei magistrati *du parquet*, di norma quando il magistrato sia rimasto a lungo nella stessa sede.

**Il sistema di reclutamento prevede due modalità di accesso: per concorso o per integrazione diretta.**

La prima, definita ordinaria, prevede il superamento di un concorso pubblico, per titoli ed esami, che consente di accedere alla *École Nationale de la Magistrature* (ENM).

Tre sono i tipi di concorso che danno accesso alla magistratura:

1. **Il *Concours étudiant***, (circa i due terzi dei magistrati), aperto a tutti coloro che abbiano conseguito la laurea in diritto di secondo livello (*maîtrise en droit*) o un diploma di livello post-laurea (*master 1 o master 2*), ma anche a laureati in materie non giuridiche, per la maggior parte provenienti da istituti di studi politici.
2. **Il concorso è riservato ai funzionari della pubblica amministrazione.**
3. **Il concorso riservato a professionisti con competenze in campo giuridico che abbiano un'esperienza di 8 anni di attività privata.**

L'accesso alla Scuola della magistratura è possibile anche con un reclutamento per titoli, riservato a professionisti che abbiano determinati requisiti: una laurea specialistica in diritto (*maîtrise en droit*); un'esperienza lavorativa di 4 anni in campo giuridico, economico o sociale; un'età compresa tra i 27 e i 40 anni<sup>[11]</sup>.

**La Scuola della magistratura, a Bordeaux, dura 31 mesi e comprende corsi teorici e *stages* di specializzazione.** In base alle prove sostenute i corsisti sono inseriti in una graduatoria secondo la quale vengono nominati magistrati di secondo grado con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Guardasigilli.

Questi vengono nominati da una commissione *ad hoc* composta da cinque soggetti:

- Presidente e Vicepresidente della Corte Suprema,
- 1 membro della *Judicial Appointments Commission*
- 2 Presidenti degli organi che esercitano funzioni equivalenti in Scozia e in Irlanda del Nord

## CARATTERISTICHE

Nel 2005 si istituiva la «Corte Suprema del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord» che ha assunto, solo nel 2009, le funzioni giudiziarie precedentemente svolte dall'*Appellate Committee* della *House of Lords* e dalla *Judicial Committee of the Privy Council*<sup>34</sup>.

Con questa decisione, il Governo britannico aveva voluto rendere visibile la separazione del potere giudiziario dal potere legislativo, in particolare, sostenendo che fosse venuto il momento, per la più importante Corte d'Inghilterra, di "uscire dalle ombre del Parlamento"<sup>35</sup>. La nuova *Supreme Court* non trova più dimora presso Westminster, ma a Middlesex Guildhall<sup>36</sup>. Per la stessa ragione, la Corte è stata inoltre dotata di un proprio sigillo ufficiale, distinto da quello della *House of Lords* e del *Judicial Committee of the Privy Council*<sup>37</sup>.

A partire dal primo ottobre 2009, la nuova *Supreme Court* ha dato inizio alla propria attività giudiziaria ricalcando la composizione della *House of Lords in Appellate Committee*<sup>38</sup>. Questa è infatti costituita da dodici giudici, denominati *Justices of the Supreme Court*, nominati dalla Corona per mezzo di lettera patente, tra i quali devono essere scelti il *President* e il *Deputy President*<sup>39</sup>.

I *Justices* devono quindi essere selezionati tra coloro che hanno ricoperto il ruolo di magistrato nelle Corti superiori per almeno due anni, o abbiano praticato l'avvocatura per quindici<sup>40</sup>. Questi non vengono nominati

---

<sup>34</sup> Come anticipato al par. 2, è dai *Judicature Acts* del 1873 e del 1875 che è stata istituita una Corte Suprema per il sistema giudiziario di Inghilterra e Galles. Poi nel 1981, il *Supreme Court Act* intervenne a modificare la denominazione in *Supreme Court of England and Wales* ed il *Lord Chancellor* ne era il Presidente. Il CRA 2005 – ha provveduto a rinominare l'insieme di queste corti in *Senior Courts of England and Wales*. In *Constitutional Reform Act 2005*, Part 3, 59, (1).

<sup>35</sup> *Constitutional Paper, Constitutional reform: a Supreme Court for the United Kingdom*, 2003, in [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk).

<sup>36</sup> In U. MATTEI, *cit.*, p. 61.

<sup>37</sup> In F. GANDINI, *cit.*, p. 242.

<sup>38</sup> In U. MATTEI, *cit.*, p. 63.

<sup>39</sup> *Constitutional Reform Act 2005*, Part 3, 23. La Regina può anche decidere di aumentare il numero dei componenti della Corte.

<sup>40</sup> La *section 25* DEL CRA specifica che per "qualified practitioner" si intende l'avvocato abilitato a patrocinare dinanzi le *Senior Courts* inglesi, alla *Court of session* e le *High Court of Justiciary* scozzese, oppure chi sia membro del *Bar* o *solicitor* della *Court of Judicature* nord- irlandese. In U. MATTEI, *cit.*, p. 63.

La formulazione dei criteri di nomina, come stabiliti nella legge del 2005, fa riferimento al merito e ai requisiti soggettivi dei candidati (“*good character*”), e persegue la *judicial diversity* all’interno dell’ordinamento giudiziario ovvero il suo carattere pluralistico (rispetto all’estrazione sociale, al sesso, all’origine etnica delle persone selezionate), garantito attraverso procedure la cui concreta definizione è rimessa dalla legge al *Lord Chancellor*. La disciplina dei requisiti di accesso, d’altra parte, è stata innovata dal legislatore nel 2007 (con il *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*), che, con l’obiettivo di promuovere la predetta *judicial diversity*, ha superato il rigido requisito della previa abilitazione forense dei candidati (che sostanzialmente limitava ai *solicitors* e ai *barristers* l’accesso ai ruoli giudiziari), consentendo la candidatura a determinate cariche giudiziarie anche da parte di soggetti in possesso di qualifiche giuridiche diverse con una specifica esperienza maturata in un congruo arco di tempo .

Le innovazioni introdotte dal *Constitutional Reform Act 2005* hanno riguardato anche l’istituzione nel 2006 di un organo, il *Judicial Office*, il cui ruolo si esplica nell’assistenza prestata al *Lord Chief Justice* (figura apicale dell’ordinamento giudiziario e rappresentativa di esso dinanzi al Parlamento e al Governo) affinché sia assicurato lo svolgimento indipendente, tempestivo ed efficiente della giustizia in Inghilterra e in Galles.

A tal fine l’Ufficio provvede alla formazione dei magistrati (attraverso il *Judicial College*), cura l’allocazione delle risorse di organico presso le sedi giudiziarie, interviene sul carico di lavoro e pubblica linee-guida per l’esercizio delle funzioni giurisdizionali.

In Inghilterra e Galles, non esiste il pubblico ministero nelle forme da noi tradizionalmente conosciute, ma il Crown Prosecution Service che consiglia la Polizia la quale ha da sempre l’iniziativa penale e può nominare un avvocato da cui far rappresentare le sue ragioni

Negli ordinamenti di common law il **prosecutor**, che svolge le funzioni di pubblico ministero nel processo penale, è un avvocato un professionista legale, soggetto alle relative responsabilità, sebbene dipenda dallo Stato o da un ente pubblico territoriale.

In Inghilterra, come anche in Australia o Canada, il **prosecutor fa capo al director of public prosecutions**, di nomina governativa, il quale, di solito, dipende a sua volta dall’attorney general. Quest’ultimo è nominato dalla Regina su proposta del Primo ministro: è membro del Parlamento, può partecipare alle riunioni del Gabinetto dei ministri e svolge anche la funzione di principale esperto del Governo per le questioni legali.

Il numero dei componenti elettivi è oggi previsto dalla legge ordinaria n. 195/58 all'art.1, come modificata dalla legge n. 44/02<sup>44</sup>, che prevede l'elezione di sedici membri togati e di otto componenti laici, per un totale di ventisette presenze all'interno del CSM<sup>45</sup>.

Questi rimangono in carica per quattro anni, ma non sono immediatamente rieleggibili<sup>46</sup>, non possono far parte del Parlamento, dei consigli regionali, provinciali e comunali, della Corte costituzionale e del Governo e tanto meno possono svolgere le attività proprie degli iscritti ad un partito politico<sup>47</sup>.

*Il ruolo del Presidente della Repubblica come Presidente del CSM, nella Costituzione ed alla luce della prassi.*

L'attribuzione al Capo dello Stato della presidenza del CSM fu decisa dall'Assemblea

Costituente a conclusione di un dibattito, nel corso del quale, l'alternativa principale era quella di conferire tale incarico al Primo Presidente della Corte di Cassazione<sup>48</sup>.

Tuttavia, quest'ultima scelta avrebbe significato marcare la separazione della magistratura da tutti gli altri poteri dello Stato, aumentando così il rischio di trasformarla in una "casta"<sup>49</sup>. Pertanto, la decisione di affidare la Presidenza del CSM al Capo dello Stato si giustificò in virtù della sua posizione di organo imparziale per eccellenza, "apolitico" e prestigioso, in grado di controllare una possibile eccessiva estensione dei poteri del Consiglio<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Tale normativa prevede inoltre che tra i componenti togati, scelti tra i magistrati di merito, vi sia un numero fisso di giudici e pubblici ministeri, commisurato alla consistenza delle rispettive categorie. In G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, Padova, 2005, p. 3.

<sup>45</sup> F. ROMBOLI, F. DAL CANTO, *Introduzione attività giudiziaria, garanzie di indipendenza, Consiglio Superiore della Magistratura*, in L. AGUILAR DE LUQUE, *El gobierno del poder judicial: una perspectiva comparada*, Madrid, 2012, p. 326. Il numero dei componenti elettivi era già stato modificato dalla legge del 22 dicembre del 1975 n. 695 che prevedeva l'aumento degli stessi da ventuno a trenta. In G. FERRI, *Magistratura cit.*, p. 10.

<sup>46</sup> Art. 104 c.6 Cost.

<sup>47</sup> Art. 33 Legge n. 195/58. Nel prosieguo: «I componenti eletti dal Parlamento, finché sono in carica, non possono essere iscritti negli albi professionali. Non possono neanche essere titolari di imprese commerciali, né far parte di consigli di amministrazione di società commerciali. Non possono altresì far parte di organi di gestione di unità sanitarie locali, di comunità montane o di consorzi, nonché di consigli di amministrazione o di collegi sindacali di enti pubblici, di società commerciali e di banche.

Del consiglio superiore non possono far parte parenti o affini entro il quarto grado. Se l'incompatibilità si verifica tra due componenti magistrati, resta in carica colui che appartiene alla categoria più elevata, o, nella stessa categoria, il più anziano; se si verifica tra un magistrato e un componente designato dal Parlamento, resta in carica il componente designato dal Parlamento; se si verifica tra due componenti designati dal Parlamento, resta in carica colui che ha ottenuto maggior numero dei voti e in caso di parità il più anziano di età».

<sup>48</sup> A. PIZZORUSSO, *Poteri del CSM circa la formazione e la modificazione dell'ordine del giorno delle sedute*, in *Quest. giust.*, 1985, p. 727.

<sup>49</sup> Era stata inoltre proposta come terza via l'elezione del Presidente in seno al Consiglio stesso, ma a maggior ragione si temeva di alimentare tensioni intestine per divergenze di opinioni e di numero tra membri laici e togati. In A. MORETTI, *Il Presidente cit.*, p. 47.

<sup>50</sup> In S. BENVENUTI, *Il Consiglio cit.*, p. 53.



Le elezioni devono avvenire entro tre mesi dallo scadere del precedente Consiglio e svolgersi nei giorni stabiliti dal Presidente del Consiglio Superiore<sup>55</sup> e dal Presidente delle due Camere del Parlamento<sup>56</sup>. La convocazione, nei confronti dei rispettivi corpi elettorali, viene pubblicata nella Gazzetta ufficiale almeno quaranta giorni prima delle elezioni<sup>57</sup>.

Ai fini delle elezioni, la legge prevedeva inoltre l'introduzione del voto nominale mediante l'istituzione, da un lato, di un collegio unico per i magistrati di Cassazione, dall'altro, di quattro collegi per i magistrati d'Appello e di Tribunale riservando al primo l'elezione di tutti i membri di categoria più elevata ed, a ciascuno degli altri, l'elezione di uno dei magistrati d'Appello e di uno dei magistrati di Tribunale<sup>58</sup>.

L'attuale disciplina, introdotta dalla legge del 28 marzo 2002 n.44, non solo ha modificato la composizione del CSM riducendo il numero dei membri elettivi<sup>59</sup>, ma ha anche reintrodotta dopo ventisette anni il sistema maggioritario per l'elezione dei membri togati<sup>60</sup>. Ai sensi dell'art. 5, modificativo dell'art. 23 della legge 195/58, si prevede la sostituzione delle circoscrizioni elettorali con due collegi nazionali, uno per i magistrati giudicanti e l'altro per i requirenti, da aggiungere a quello storico per l'elezione dei giudici di legittimità.

A questo segue la distribuzione in numero fisso dei consiglieri, commisurato alla consistenza delle rispettive categorie<sup>61</sup>, precisandosi che:

- 2 seggi sono attribuiti ai magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte di Cassazione e la Procura Generale presso la stessa,
- 4 sono attribuiti ai giudici requirenti presenti presso gli uffici di merito e la Direzione Nazionale Antimafia.
- 10 vengono assicurati ai giudici di merito con funzione giudicante<sup>62</sup>.

---

<sup>55</sup> Da notare che le prime elezioni per la designazione dei membri elettivi del CSM, sono state indette dal Ministro della Giustizia come previsto all'art. 66 della legge 195/58, oggi abrogato. Questa disposizione non costituiva un'aporia del sistema, poiché di fatto non incideva sull'ampiezza dei poteri presidenziali, ma ne disciplinava l'esercizio fissandone il termine iniziale. In S. BARTOLE, *Autonomia cit.*, p. 11.

<sup>56</sup> Art. 21 legge attuativa n. 195/58.

<sup>57</sup> J.G. SCARSELLI, *cit.*, p. 89.

<sup>58</sup> S. BARTOLE, *cit.*, p. 29.

<sup>59</sup> Da trenta a ventiquattro, art. 1 l. n. 44/2002.

<sup>60</sup> In S. BENVENUTI, *cit.*, p. 47.

<sup>61</sup> In G. FERRI, *cit.*, p. 3.

<sup>62</sup> Art. 5 l. n. 44/2002.

**direttamente dalle segreterie nazionali. Senza tale supporto, infatti, «i candidati hanno possibilità di successo inferiori a quelle ottenute con il sistema dei collegi territoriali»<sup>70</sup>.**

**Il nuovo sistema elettorale modifica tuttavia la dinamica precedente di conflitto tra le correnti, spingendole, invece, a coalizzarsi tra loro per non essere penalizzate nella rappresentanza: la preferenza espressa a favore di un magistrato di una certa associazione sindacale potrebbe quindi essere scambiata con quella di un altro appartenente ad una diversa corrente<sup>71</sup>.**

**Gli accordi fra i gruppi divengono peraltro “sotterranei”, poiché è vietata dalla legge la presentazione di contrassegni, incrinando così nel contempo la trasparenza del confronto elettorale. Concludendo, secondo la dottrina maggioritaria, la “politicizzazione” dell’organo nel tempo è soprattutto ricollegabile al mutare degli equilibri tra politica e giurisdizione e all’accresciuta incidenza politico-sociale assunta dalla Magistratura a partire dagli “anni di piombo”<sup>72</sup>.**

**Sebbene da un lato si riconosca la natura intrinsecamente “politica” del CSM derivante dalla sua stessa ragion d’essere, ovvero, quella di essere garante esterno dell’indipendenza e dell’autonomia della magistratura, dall’altro, viene sentito come necessario l’intervento del legislatore al fine di chiarire le effettive competenze dell’organo.**

**L’attuale disegno di legge semplicemente duplica il sistema in atto del CSM creandone due speculari per le carriere ancora all’interno della magistratura tra inquirente e giudicante.**

**Auspitando una divisione delle carriere si dovrà porre diversamente mano anche al CSM e alla sua composizione.**

**La legge n. 74 del 1990 introdusse, invece, delle vere e proprie novità nel sistema elettorale, prevedendo la sostituzione dell’elezione mediante collegio nazionale, per i giudici di merito, con l’elezione degli stessi all’interno di quattro distinti “collegi circoscrizionali”<sup>73</sup>. Le divisioni territoriali prospettate non avevano però lo stesso peso e, dovendo eleggere complessivamente ancora diciotto consiglieri<sup>74</sup>, i primi due collegi circoscrizionali, comprendenti i distretti di Corte d’Appello con il 20-24% dei magistrati effettivamente in servizio nel Paese, eleggevano quattro consiglieri, gli altri, invece, includendo un maggior numero di elettori,**

---

<sup>70</sup> M. BRUTTI, *Il CSM dopo 50 anni: il precario equilibrio tra giurisdizione e potere politico*, in *Quest. giust.*, 2009, p. 202.

<sup>71</sup> In G. FERRI, *cit.*, p. 171.

<sup>72</sup> In G. FERRI, *cit.*, p. 256.

<sup>73</sup> G. FERRI, *cit.*, p. 31. Rispettivamente: Nord, Centro-Nord Roma e Isole maggiori, Sud.

<sup>74</sup> Art. 5 l. n. 74/90.

Proprio questa circostanza, secondo una parte della dottrina, avrebbe reso ancora più importante, ai fini del successo elettorale, il peso delle correnti organizzate a livello nazionale<sup>82</sup>, “aiutate”, inoltre, dalla disciplina stessa che impediva l’inserimento in ciascuna lista di più di un candidato appartenente allo stesso distretto della Corte d’Appello<sup>83</sup>. Diveniva quindi fondamentale, nel procedimento elettorale, la fase delle candidature che venivano pressoché decise dai gruppi dirigenti delle associazioni nazionali e poi “convalidate” dagli elettori durante la votazione<sup>84</sup>. Si veniva così ad attenuare, nella prassi, «l’importanza del voto espresso dall’elettore»<sup>85</sup>.

Secondo taluni osservatori, inoltre, la riduzione delle dimensioni dei collegi era espressione del passaggio da una rappresentanza politico-ideale ad una di tipo localistico che, di conseguenza, enfatizzava gli interessi particolari del territorio piuttosto che quelli di ordine generale<sup>86</sup>. Questo avrebbe quindi comportato la trasformazione del CSM in un organo soprattutto amministrativo, le cui decisioni concernenti l’amministrazione della giurisdizione, avrebbero dovuto tenere conto principalmente della conciliazione tra i diversi interessi territoriali rappresentati dai membri togati eletti, ora portatori di interessi «accomunati dal fatto di esprimere desideri verso beni materiali o immateriali comunque idonei a soddisfare un bisogno»<sup>87</sup>. Il voto dell’elettore non era più quindi tanto mosso dalla condivisione di aspetti essenziali di un programma in materia di “politica giudiziaria” di una corrente o di un’altra, quanto piuttosto dall’esigenza di soddisfare un proprio interesse particolare derivante dallo *status* di magistrato<sup>88</sup>.

Il legislatore cercò inoltre di troncare la pratica delle “cordate” mediante l’imposizione della preferenza unica<sup>89</sup>. Ultima importante novità della norma in esame fu l’innalzamento della soglia di sbarramento dal 6 al 9% rispetto al totale dei votanti sul piano nazionale<sup>90</sup>. Una parte della magistratura da subito ritenne che una percentuale, tanto elevata, fosse un *escamotage* del legislatore per “impedire l’ingresso” nel CSM di gruppi

---

<sup>82</sup> In E. BRUTI LIBERATI, L. PEPINO, *Autogoverno o controllo della magistratura?*, Milano, 1998, p. 38.

<sup>83</sup> Art. 7 l. n. 74/90. V. ZAGREBELSKY, *Autonomia dei giudici un’epoca al tramonto*, 1990, in [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it).

<sup>84</sup> In G. FERRI, *cit.*, p. 36.

<sup>85</sup> In V. ZAGREBELSKY, *Autonomia cit.*

<sup>86</sup> In S. BENVENUTI, *cit.*, p. 45.

<sup>87</sup> In G. FERRI, *cit.*, p. 55.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>89</sup> Art. 7 c.14, b) l. n.74/90.

<sup>90</sup> Art. 10 l. n. 74/90.

referendari sono tenuti a formarsi sia presso l'amministrazione della giustizia, sia presso l'amministrazione sia presso gli studi legali – e, infine, il secondo esame di stato.

La legge federale citata detta i principi generali e lascia ogni Land libero di definire il contenuto della formazione giuridica (visto che – tra l'altro – sono sempre i Länder, a regolamentare le Università), così che questa differisce da un Land all'altro.

In generale si può dire che, una volta superato il secondo esame di stato, il giurista che intende svolgere l'attività di magistrato requirente o giudicante deve presentare domanda di assunzione al Ministero della Giustizia del Land nel quale intende esercitare. Hanno chances di essere reclutati solo coloro che hanno conseguito risultati eccellenti nel loro curriculum e soprattutto nel secondo esame di stato. La scelta dei giuristi cui affidare l'ufficio di giudice e il procedimento di nomina sono regolati in maniera differente da Land a Land.

A norma dell'art. 98, comma 4 GG, i Länder possono stabilire che il Ministro della giustizia del Land decida in merito all'assunzione dei giudici affiancato ad una commissione appositamente formata (Richterwahlausschuß – Commissione per la scelta dei giudici).

La composizione di tale commissione differisce da Land a Land e spesso ne fanno parte parlamentari, rappresentanti dei magistrati e anche dell'ordine degli avvocati. In alcuni Länder il Ministro acquisisce invece il parere non vincolante del Presidialrät, organo di rappresentanza dei giudici con compiti consultivi in materia di reclutamento, mentre, in altri ancora la scelta è affidata esclusivamente al potere discrezionale del Ministro della Giustizia.

Per i pubblici ministeri, che non godono dello statuto ordinamentale dei giudici e sono sottoposti alle direttive del procuratore generale e del Ministro della giustizia, la selezione è più semplice che per i magistrati giudicanti e solitamente vengono assunti con gli stessi concorsi e regole degli altri funzionari statali. I neo assunti sono sottoposti ad un periodo di prova e a periodiche valutazioni, non godono della inamovibilità e possono essere assegnati a svolgere, alternativamente, sia funzioni giudicanti che requirenti. Superato il periodo di prova, e subordinatamente all'ottenimento di valutazioni positive, sono nominati giudici a vita<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Manfred Maiwald, Università di Göttingen - Il ruolo dei magistrati in Germania.