

MASSIMO LUCIANI
(FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA
SAPIENZA)

* * * * *

Audizione innanzi la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati - 9 dicembre
2020

1.- Il d.d.l. n. 2681, di iniziativa governativa (cui sono abbinatae numerose proposte di iniziativa parlamentare, sulle quali, però, non è qui possibile soffermarsi) non è di semplice inquadramento.

Per un verso, infatti, come risulta dalla Relazione di accompagnamento, esso si presenta come un ambizioso tentativo di *“incidere profondamente sul «sistema giustizia» nei suoi diversi aspetti”*, quasi si trattasse di un intervento a piena figura, con l'intento di una ridefinizione complessiva dell'intero ordinamento giudiziario. Per l'altro, in effetti, affronta soltanto alcuni (pur numerosi) nodi che nel funzionamento concreto della giurisdizione si sono aggrovigliati.

Si nota abbastanza agevolmente, poi, che il testo è il frutto di stratificazioni successive.

Particolarmente significativo, a tal proposito, quanto nella Relazione si dice in riferimento al contrasto al c.d. “correntismo” in seno al Consiglio Superiore della Magistratura: mentre all'inizio si parla di *“spezzare il legame con le realtà associative che lo hanno piegato a interessi di parte”* (p. 2), più avanti *“ci si propone di contrastare l'emergente, patologico, fenomeno del «correntismo» nella magistratura, allentando il legame tra contesto associativo ed eletti nell'organo di autogoverno”* (p. 19). Poiché “spezzare” e “allentare” sono tutto fuorché sinonimi, v'è da chiedersi se la prima aspirazione non corrisponda all'ispirazione iniziale del d.d.l. e la seconda alla sua successiva evoluzione.

Tutto questo rende impossibile formulare un giudizio complessivo sull'iniziativa, suggerendo di concentrarsi su un tema specifico. Trascuro, dunque, le plurime considerazioni che sono sollecitate dalle varie previsioni del d.d.l., sia quando dovrebbero essere positive (previsione delle audizioni nel conferimento delle funzioni

direttive e recessività del criterio dell'anzianità, per esempio), sia quando dovrebbero essere negative (discrasia nei tempi di accesso alla magistratura e alla professione forense). E trascurò anche di argomentare una più generale riflessione di sistema, concernente il maggiore coinvolgimento dell'avvocatura nella gestione del "servizio giustizia", che va salutato con favore, ma andrebbe declinato in termini più organici e di ampio respiro.

2.- Vengo, dunque, al tema specifico che ho ritenuto di fare oggetto della mia riflessione, che è (forse non sorprendentemente, vista la sua delicatezza) quello della formazione del CSM, sulla quale il d.d.l. interviene operando sia sulla componente laica che su quella togata.

2.1.- Quanto alla componente laica, l'art. 28, novellando per sostituzione limitata al comma 4 l'art. 22 della l. 24 marzo 1958, n. 195, dispone che i componenti di provenienza parlamentare sono scelti fra le categorie indicate all'art. 104, comma 4, Cost., ma *"purché non siano componenti del Governo e non lo siano stati negli ultimi due anni e non siano componenti delle giunte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e non lo siano stati negli ultimi due anni"*.

In astratto, questa appare una previsione animata dalla condivisibile intenzione di tenere il CSM al riparo dai venti della politica, che - come è noto - hanno dimostrato di saper soffiare impetuosamente. Si consentano, nondimeno, almeno tre perplessità. La prima riguarda il rispetto dello stesso art. 104 Cost., che non fa alcuna distinzione fra gli eleggibili in ragione del loro passato *curriculum* professionale (cioè di un elemento - diciamo così - "eterodosso"). La seconda riguarda la scelta delle cariche da "sterilizzare", atteso che, a seguire questa logica, ve ne sarebbero anche molte altre che sono caratterizzate da sicura coloritura politica e che, allora, andrebbero esse pure indicate. La terza è che simili ineleggibilità non sono contemplate per la Corte costituzionale, la cui impermeabilità nei confronti della politica è ancor più preziosa, sicché non è dato intendere perché dovrebbero esserlo per il CSM.

2.2.- Quanto alla componente togata, l'art. 29 sostituisce integralmente l'art. 23 della stessa l. n. 195 del 1958, dettando una complessa disciplina. In sintesi e per stare all'essenziale:

- a) sono modificati il numero e la consistenza dei collegi;
- b) a parte due collegi particolari, gli altri *“sono formati in modo che ciascuno comprenda un numero di elettori tendenzialmente pari a un diciassettesimo del corpo elettorale”*;
- c) è previsto un sistema a doppio turno;
- d) al primo turno *“l’elettore esprime fino a quattro preferenze”*, rispettando la parità di genere;
- e) si opera anche sull’elettorato passivo (lo fa pure l’art. 30, riducendolo), stabilendo che *“I magistrati eleggibili possono candidarsi nel collegio dove esercitano le funzioni giudiziarie”*;
- f) le candidature devono essere sottoscritte da un numero ridotto di magistrati (non meno di dieci e non più di venti);
- g) è previsto il sorteggio in caso di candidature inferiori alla soglia stabilita o non rispettose della parità di genere;
- h) al primo turno è eletto *“il candidato che ha ottenuto almeno il 65 per cento dei voti di preferenza validamente espressi al primo posto sulla scheda”*;
- i) ove non sia raggiunta questa soglia si procede a un secondo turno, cui *“accedono i quattro candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti di preferenza nel collegio”*;
- l) i voti di preferenza, però, sono ponderati, perché *“sono computati applicando per i candidati indicati al secondo, al terzo e al quarto posto sulla scheda un coefficiente di riduzione pari, rispettivamente, a 0,90, a 0,80 e a 0,70”*.

Si tratta di un sistema che si espone a più di una considerazione critica.

i) Anzitutto, ritengo di dover ribadire, in premessa, un’osservazione che ho già fatto in sede scientifica (confido che il richiamo esplicito al mio *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM*, in *Questione giustizia*, 2020, non sia considerato inelegante, visto che ha semplice funzione di completezza informativa): l’associazionismo in magistratura non è affatto, in sé, un fenomeno negativo, mentre lo sono le sue degenerazioni, le sue deviazioni, le sue strumentalizzazioni. Se è così, un sistema elettorale per la componente togata deve puntare a valorizzare il merito e la scelta dei candidati migliori, non a cancellare il fenomeno dell’associazionismo e la sua

proiezione nel Consiglio.

ii) Nessun sistema elettorale, comunque, potrebbe produrre questo secondo risultato. Anche i sistemi elettorali più selettivi devono fare i conti con la situazione di fatto in cui sono chiamati a operare: se l'associazionismo c'è la selezione tramite le regole elettorali può occultarlo, ma non eliminarlo. E occultare una realtà che dovrebbe essere visibile non sembra cosa buona.

iii) La soglia del 65% appare davvero incongrua e sembra incompatibile con la logica del doppio turno, che serve a identificare colui che ha la maggioranza assoluta dei voti (nell'ipotesi del ballottaggio) o colui che ha almeno un consenso cospicuo, considerato il numero ridotto dei competitori (nell'ipotesi in cui non ci sia il ballottaggio, ma siano ammessi al secondo turno solo alcuni candidati).

iv) Inutilmente complicato è il calcolo ponderale delle preferenze, che oltretutto sembra favorire, assai più che disincentivare, le negative logiche "spartitorie" che si vorrebbero combattere (è semplice, per le "correnti", spingere i propri elettori a disporre le loro preferenze secondo l'ordine corrispondente agli accordi fra i gruppi)

v) Analogo discorso deve farsi, più in generale, per il doppio turno, che - come è ben noto - è proprio il sistema elettorale che più di ogni altro favorisce accordi e scambi fra i gruppi in competizione. Averlo scelto lascia assai perplessi.

vi) Le candidature "localistiche" sono da vedere con disfavore. Qui non si tratta di avvicinare elettore ed eletto, ma proprio di localismo. E il localismo non è mai un bene (pensiamo, per fare un riferimento a materia ben diversa, ai disastri che ha prodotto nella nostra infelice università).

vii) Assolutamente da respingere, a mio avviso, in qualunque sua forma, il ricorso al sorteggio. È noto che l'iniziale posizione del Governo (o forse del Guardasigilli) era favorevole addirittura al sorteggio (sia pure variamente declinato) dei prescelti, ma l'evidente incostituzionalità dell'ipotesi ha saggiamente consigliato un passo indietro. La saggezza, però, dovrebbe consigliarne anche un altro, perché la fascinazione per il sorteggio è rimasta in misura eccessiva (lo troviamo anche all'art. 3 della l. n. 195 del 1958, per come novellato dall'art. 21 del d.d.l., ma in quel caso siamo in materia ben diversa). Sorteggiando gli eleggibili, è evidente, non si condiziona solo l'elettorato passivo, ma anche quello attivo, perché - diciamo così - operare sull'offerta significa

operare anche sulla domanda. Il tutto, senza considerare che il sorteggio esprime sfiducia nei confronti del corpo sociale cui si applica, stimato inidoneo a selezionare virtuosamente e - dunque - meritevole d'essere affidato alle mani del caso.

viii) Il sistema che è stato immaginato è molto complicato e ha rendimenti imprevedibili, visto che in questa forma non ha avuto precedenti sperimentazioni. La giusta esigenza di moralizzazione che il d.d.l. vorrebbe perseguire suggerisce grande cautela e sconsiglia i salti nel buio.

2.3.- Alla luce di tutto questo, mi permetto di osservare che il Parlamento dovrebbe prendere in seria considerazione ipotesi alternative, a partire da quella del voto singolo trasferibile.

Non è certo questa la sede per descrivere gli aspetti positivi (molti) e negativi (pochi) di questo sistema se applicato all'elezione della componente togata del CSM. Sul punto rinvio a quanto ho già osservato in sede scientifica. Mi limito a ricordare che il *single transferable vote* era stato già proposto anni addietro dalla Commissione Balboni e ch'esso ha ricevuto il consenso, negli anni, di una parte significativa della dottrina.