



Ordinamento giudiziario

Il CSM: le ragioni della composizione mista e delle modalità di formazione

di [Francesca Biondi](#)

17 luglio 2021

Il C.S.M.: le ragioni della composizione mista e delle modalità di formazione.*

di Francesca Biondi**

Sommario: 1. Introduzione – 2. La composizione del Consiglio superiore della magistratura: le ragioni dei Costituenti – 3. L’attuazione del modello costituzionale e qualche possibile riforma (con legge ordinaria) – 4. Conclusioni

1. *Introduzione*

Il compito che mi è stato assegnato è certamente troppo ambizioso per lo spazio concessomi, poiché ragionare a fondo della composizione del Consiglio superiore della magistratura richiederebbe preliminarmente una riflessione approfondita sul ruolo della magistratura nell’ordinamento costituzionale; solo così si potrebbero davvero comprendere le ragioni che indussero i costituenti ad assegnare ampie attribuzioni a tale organo e a comporlo nel modo che conosciamo. Non posso però esimermi almeno dall’evidenziare che assegnare rilievo costituzionale al C.S.M. e attribuirgli le competenze elencate all’art. 105 Cost. costituì un chiaro segno di rottura rispetto alla concezione burocratica della magistratura della tradizione francese, perché significa riconoscere che il magistrato non è “solo” un funzionario pubblico chiamato ad applicare la legge, ma che un soggetto che, interpretando la legge, esercita un “potere”.

Pur in questo contesto culturale, è noto però che sulla decisione di prevedere in Costituzione un organo di tal fatta pesò soprattutto il momento storico in cui essa maturò. L'esperienza autoritaria appena conclusa convinse, infatti, non solo della necessità di approvare Costituzioni rigide, cioè idonee a limitare le scelte assunte dal Parlamento con legge, ma anche di creare organi di garanzia capaci di assicurare la separazione dei poteri ([1]).

Il Consiglio superiore della magistratura è uno di questi. L'autonomia proclamata solennemente dall'art. 104 Cost. – che consiste nell'attribuzione a tale organo delle funzioni precedentemente esercitate dal potere politico (specialmente dal Ministro della Giustizia) – è infatti funzionale a garantire l'indipendenza della magistratura tutta. Detto diversamente, l'autonomia della magistratura, intesa come gestione della magistratura affidata al Consiglio superiore, non è fine a se stessa, non è “autogoverno” (ma su questa definizione si tornerà), bensì garanzia necessaria a creare le pre-condizioni perché tutti i magistrati siano indipendenti dal potere politico ([2]).

Date queste premesse, è evidente che se l'autonomia, così definita, finisce per violare l'indipendenza che dovrebbe contribuire a tutelare, significa che qualcosa in questo modello non funziona, o non funziona più, ed è dunque doveroso – come in questi tempi si sta facendo – individuare le cause delle deviazioni dal modello costituzionale, per capire se è quest'ultimo ad aver tradito le promesse oppure se esso “regge” ancora e le cause di certi fenomeni siano piuttosto da imputare al modo in cui il legislatore ha dato attuazione a quel modello o, ancora, solo a fattori extra-giuridici.

In tale ampio contesto, il mio compito è quello di ricordare “perché” il Consiglio superiore della magistratura sia stato costruito così nel 1948 e se quelle ragioni siano attuali ancora oggi; e quindi, provare a ipotizzare – alla luce delle più recenti vicende – se e come la composizione del Consiglio superiore possa essere eventualmente modificata, con quale fonte (ordinaria o costituzionale), o se invece altri interventi potrebbero essere utili a contenere certe prassi.

2. La composizione del Consiglio superiore della magistratura: le ragioni dei Costituenti

Dopo un ampio dibattito – che è stato più volte ricostruito ([3]) – si decise, in Assemblea costituente, di prevedere in Costituzione un organo a composizione mista.

Pur partendo da posizioni assai diverse tra loro, progressivamente si riuscì a convergere sulla scelta di non comporre il C.S.M. di soli magistrati, al fine di evitare che esso divenisse espressione

di un corpo di funzionari pubblici separato dallo Stato-ordinamento, autoreferenziale e irresponsabile. È argomento ricorrente, questo, sia nella Commissione dei Settantacinque, sia nel dibattito svoltosi – tra il 6 e il 25 novembre 1947 – in Assemblea costituente per superare la proposta volta a costruire un organo composto interamente da magistrati. Anche se non sempre in modo esplicito, in molti interventi traspare la consapevolezza che quello giudiziario è sì un potere, ma un potere segnato dai limiti posti dalla legge, non, cioè, un potere politico democraticamente legittimato.

Si discusse invece sino alla fine dei lavori della proporzione tra laici e togati, e solo da ultimo la composizione paritaria (metà laici e metà togati) fu respinta a favore della soluzione che oggi conosciamo.

Altri aspetti concorrono, però, a definire la composizione del C.S.M.

Anzitutto, di particolare rilievo è la scelta di far eleggere i membri laici dal Parlamento in seduta comune, come avviene solo per il Presidente della Repubblica e i giudici costituzionali. Si tratta, infatti, di una soluzione che evidenzia l'importanza del ruolo che hanno tali componenti all'interno del Consiglio.

Le modalità di elezione e la necessità che vi sia ampia convergenza tra le forze politiche indicano che la componente laica non dovrebbe essere espressione di schieramento politico-partitico, ma dovrebbe portare nell'organo una sensibilità per l'amministrazione della giustizia intesa anche come servizio ai cittadini. Questo aspetto venne più volte sottolineato in Assemblea Costituente: i “laici” devono essere scelti dal Parlamento non come espressione di una parte politica, ma per la loro qualificata capacità di preparazione sui problemi della giustizia, per evitare il rischio che l'organo si trasformi in uno strumento nelle mani dei soli magistrati e intorno ad esso si possano «coagulare interessi, intrighi, protezioni, preferenze tali da costituire un pericolo per l'indipendenza dei singoli giudici» ([4]).

Si discusse molto anche nell'individuazione delle categorie tra cui i laici dovevano essere tratti, con l'obiettivo di selezionare persone dotate di elevate competenze tecnico-giuridiche,

Un fatto che merita di essere segnalato (e su cui poi si tornerà) è che in Assemblea costituente fu suggerito dall'onorevole Sardiello (esponente del partito repubblicano) che i laici fossero scelti «fra i cittadini che non abbiano direzione o rappresentanza di partiti politici» ([5]). Tale proposta fu poi tradotta in un emendamento presentato dall'onorevole Scalfaro (Democrazia cristiana), il quale chiese di aggiungere che i laici fossero eletti dal Parlamento «fuori del proprio seno». L'emendamento fu approvato nella seduta pomeridiana del 25 novembre 1947, e, infatti, questo

inciso si ritrova nel testo dell'art. 97 letto al termine della seduta. Esso però scompare, senza che ne sia chiaro il motivo, nel testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea, e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947. Ciò spiega perché il Parlamento in seduta comune abbia spesso potuto eleggere al C.S.M. parlamentari in carica.

In secondo luogo, a definire la composizione del C.S.M. concorre la scelta di inserirvi, come membri di diritto, i due vertici funzionali della magistratura. Mentre la presenza del Primo Presidente della Corte di Cassazione non fu mai messa in discussione nel dibattito in Assemblea costituente (anzi, fu proposto che egli fosse Presidente o Vice-presidente del C.S.M.), meno scontata è quella del Procuratore generale della Corte di Cassazione. Tale scelta testimonia la decisione – che impegnò molto i Costituenti soprattutto nella prima fase dei lavori – di equiparare, sul piano delle garanzie istituzionali, giudici e pubblici ministeri.

In seguito, attuando il disposto costituzionale, il legislatore ha però fatto scelte che rendono più complesso definire il ruolo del Procuratore generale nel C.S.M. È infatti evidente che l'aver assegnato anche al Procuratore generale una autonoma iniziativa disciplinare, concorrente con quella del Ministro della Giustizia, e addirittura obbligatoria, pone problemi sul piano teorico ([\[6\]](#)), oltre che – come dimostrato da recenti vicende di cronaca ([\[7\]](#)) – sul piano pratico.

Da ultimo, va menzionata la scelta di attribuire al Presidente della Repubblica la presidenza del C.S.M. Come accennato, in Assemblea costituente si discusse dell'opportunità di affidare la presidenza al Primo Presidente della Corte di Cassazione, ma, alla fine, tale soluzione fu accantonata, ancora una volta per non accentuare la separatezza della magistratura ([\[8\]](#)). Quella adottata dalla nostra Costituzione si rivela una soluzione decisiva per comprendere la posizione costituzionale del C.S.M.: il Presidente della Repubblica, supremo organo di garanzia e di unità, è figura istituzionale capace di dare autorevolezza a tale organo, di accentuarne e difenderne il ruolo di garanzia, di mantenerne, se necessario, le competenze nei limiti di ciò che la Costituzione prevede. Il Capo dello Stato, d'altro canto, è sì il Presidente del C.S.M., ma è anche, e soprattutto, Presidente della Repubblica ([\[9\]](#)).

Non sono mancate, nel corso della storia costituzionale, tensioni tra il Presidente della Repubblica e il *plenum*, ma, nel complesso, quella compiuta dai nostri costituenti si è rivelata una scelta lungimirante. Di recente, con riferimento alle vicende che hanno interessato il C.S.M. nel corso del 2019 ([\[10\]](#)), non si può non ricordare l'atteggiamento di estremo equilibrio del Presidente Mattarella che, pur ricorrendo, nel suo intervento in *plenum* del 21 giugno 2019, a toni certamente “duri”, ha nel contempo invitato a tornare alla “normalità” istituzionale. Nonostante la legge n. 195 del 1958 attribuisca al Presidente della Repubblica la possibilità di sciogliere il

Consiglio «qualora sia impossibile il funzionamento», il Presidente Mattarella ha condivisibilmente interpretato tale potere come *extrema ratio*, preferendo che il Consiglio si ricomponesse con le modalità ordinarie ([11]). D'altro canto, sul potere di scioglimento previsto dall'art. 31 della l. n. 195 del 1958 furono in passato avanzati anche dubbi di legittimità costituzionale, ritenendo che esso, in quanto non previsto in Costituzione, non potesse essere introdotto con legge ordinaria e si ponesse in contrasto con l'art. 104, quinto comma, Cost. ([12]). Senza affatto giungere a tale radicale conclusione, è invece condivisibile l'interpretazione restrittiva che è stata data di questa prerogativa: in presenza di modalità ordinarie di integrazione dell'organo atte a far fronte alle dimissioni o alla decadenza di alcuni membri, ad essa si deve far ricorso solo in ipotesi davvero residuali, quando venga meno la maggioranza dei consiglieri ovvero quando frequenti ed insanabili contrasti tra le componenti presenti in Consiglio impediscano per lungo tempo l'assunzione di decisioni e, dunque, l'assolvimento dei compiti che la Costituzione attribuisce al C.S.M. ([13]).

3. *L'attuazione del modello costituzionale e qualche possibile riforma (con legge ordinaria)*

La composizione del C.S.M. definita dall'art. 105 Cost. è dunque l'esito di una lunga e approfondita riflessione. Pur esprimendo sensibilità differenti, i Costituenti riuscirono a trovare, in un organo a composizione mista, ma con prevalenza togata, un accordo soddisfacente. E forse per questo tutte le proposte di riforma del Titolo IV della Costituzione sono fallite: perché alimentavano tensioni (come quella sottesa alla separazione tra funzione giudicante e requirente o alla revisione della proporzione tra laici e togati) che questa formulazione invece non esaspera.

Pur in questo modello costituzionale, le soluzioni adottate dalla legislazione ordinaria di attuazione possono però accentuare il ruolo dell'una o dell'altra componente.

Tra queste, la “variabile” da sempre più dibattuta è quella del sistema elettorale prescelto per l'elezione dei membri togati. Obiettivo dichiarato dei riformatori è sempre stato quello di voler ridurre il peso della politica sulle decisioni che il C.S.M. è chiamato ad assumere, sia essa intesa come “politica dei partiti” o come “politica espressa dall'associazionismo giudiziario”.

Sul tale aspetto merita subito di essere chiarito che il testo costituzionale utilizza il termine “eletti” e, dunque, che l'elezione non può essere sostituita, a Costituzione invariata, da altre modalità di selezione. L'introduzione del sorteggio – di cui si è ancora di recente parlato ([14]) – costituirebbe un aggiramento della Costituzione, sia che fosse effettuato “prima”, sia che fosse collocato “dopo” l'elezione ([15]).

Entrambe le ipotesi pongono problemi di compatibilità con l'art. 104 della Costituzione.

Non si tratta un argomento solo “testuale”. L’“elezione” è il metodo che meglio si confà alla posizione che la Costituzione assegna al C.S.M. nel nostro ordinamento.

Trattandosi di un organo di altissimo profilo, chiamato a svolgere funzioni importanti e delicate, autorevolmente presieduto dal Presidente della Repubblica, è naturale, oltre che necessario, che vi siedano i magistrati che i colleghi ritengono avere maggiore esperienza, autorevolezza, capacità organizzativa, capacità relazionale, nonché quella capacità di mediazione che è necessaria per operare in un organo collegiale. Senza queste qualità personali – che nulla hanno a che vedere con l'essere un buon giudice o un buon pubblico ministero e che il sorteggio non può garantire – vi è il rischio che il C.S.M. perda il suo “peso istituzionale” ([16]) o che venga alterato, se non nella forma, certamente nella sostanza, l'equilibrio tra togati e laici.

Peraltro, non è detto che un meccanismo che coniughi sorteggio ed elezione sarebbe in grado di “scardinare” il voto di appartenenza ad una corrente. Poiché nessuno può essere obbligato a candidarsi, non è difficile immaginare che, se il sorteggio avviene dopo, le associazioni riusciranno a far presentare alle elezioni i loro candidati, così che siano solo questi ad essere poi sorteggiati, oppure, se il sorteggio avviene prima, a far manifestare interesse al sorteggio ai propri candidati e, dopo, al momento delle elezioni, a far votare i loro candidati. In ogni caso, è presumibile che le associazioni troverebbero presto meccanismi adeguati a neutralizzare anche questa riforma.

Quanto detto, ovviamente, non esclude affatto che si possa, e forse si debba, ripensare l'attuale sistema elettorale della componente togata. Le ipotesi sul tappeto, già studiate e discusse, sono molteplici.

Tra queste, potrebbe essere approfondita la proposta di introdurre il sistema elettorale del voto singolo trasferibile ([17]). Tale sistema consente all'elettore di scrivere sulla scheda, in ordine di preferenza, più nomi di candidati che vorrebbe eletti, scelti anche tra liste diverse. In tal modo egli potrebbe scegliere solo candidati della lista della corrente cui aderisce, oppure preferire singoli candidati di varie liste. In un sistema di questo tipo – compatibile, peraltro, anche con l'introduzione di preferenze di genere – la distribuzione dei seggi è ottenuta calcolando il numero minimo di voti necessario per essere eletti; sono poi dichiarati eletti coloro che hanno raggiunto tale *quorum*; i voti ottenuti in più dagli eletti vengono trasferiti ai secondi, e così via. Vero che si tratta di un meccanismo piuttosto complesso, ma esso è pur sempre destinato ad un elettorato colto e preparato. Tale sistema avrebbe il pregio di consentire all'elettore di scegliere

sulla base del proprio convincimento personale e, nel contempo, potendo esprimere più preferenze in ordine di gradimento, di non disperdere il proprio voto se il candidato preferito non dovesse ottenere un numero sufficiente di voti per essere eletto. Inoltre, esso risulterebbe in piena sintonia con il modello costituzionale del C.S.M., che – come visto – è un organo di altissimo profilo, chiamato a svolgere delicate funzioni, nelle quali la sensibilità culturale di singolo consigliere dovrebbe contare molti più degli interessi di gruppo.

Il C.S.M. infatti non è un organo “rappresentativo”, neppure se con tale espressione ci riferiamo alla rappresentanza di diverse politiche di amministrazione della giustizia.

Certamente chi presenta la sua candidatura ha una sua personale concezione del ruolo del magistrato e della funzione giudiziaria e tale sensibilità, eventualmente alimentata dal suo appartenere ad una determinata associazione, egli porterà nel *plenum*. Tale sensibilità condiziona presumibilmente la maggior parte delle decisioni che è chiamato ad assumere: dalla scelta dei dirigenti degli uffici, all’individuazione dei criteri per le valutazioni di professionalità, all’espressione dei pareri sui disegni di legge, e così via. Tutto questo non implica però che il C.S.M. debba “necessariamente” essere composto in modo da rispecchiare il peso che ciascuna associazione ha nella magistratura, quasi che ciascuna consiliatura si debba caratterizzare – come se fosse un “Parlamento” – per una determinata linea di politica giudiziaria.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 12 del 1971, pretendendo che nelle commissioni deliberanti del Consiglio siano rappresentate tutte le “categorie” di magistrati, ha precisato: «non perché in questo si faccia luogo a rappresentanza di interessi di gruppo – il che sarebbe inconciliabile con il carattere assolutamente generale degli interessi affidati alla cura di quell’organo – ma in considerazione del fatto che le linee strutturali segnate nell’art. 104 Cost.» sono «ispirate all’esigenza che all’esercizio di delicati compiti inerenti al governo della magistratura contribuiscano le diverse esperienze di cui le singole categorie sono portatrici». Ed ha poi ribadito ciò nella sentenza n. 142 del 1973.

Il C.S.M., dunque, rappresenta le “categorie” di magistrati perché al suo interno devono esservi membri che conoscono le esigenze e sanno valutare le competenze di chi esercita le funzioni di legittimità, requirenti e di merito. L’elezione da parte di tutti i giudici esclude peraltro una rappresentanza “corporativa”.

In definitiva, secondo il modello costituzionale, il C.S.M. non deve necessariamente rappresentare tutti i modi di concepire la funzione giudiziaria. Tra magistrati elettori e

componente togata non c'è un rapporto come quello, di natura politica, tra elettori ed eletti. È semmai l'opposto: il divieto di rielezione indica che il componente togata non risponde ai suoi elettori. Ciò non significa disconoscere l'importanza che ha avuto e che può avere ancora l'associazionismo giudiziario, ma solo che il sistema elettorale non deve essere preordinato a rappresentare le associazioni.

Oltre a riflettere sulle modalità di elezione della componente togata, sarebbe opportuna qualche riflessione anche sulla selezione dei membri laici che, sempre più spesso, appartengono alla classe politica. Si tratta di un esito che i Costituenti certamente non auspicavano, se è vero – come ricordato *retro* al par. 2 – che l'Assemblea costituente aveva approvato un emendamento volto proprio ad evitare che ciò accadesse e che la formulazione così approvata fu modificata dal Comitato di redazione.

A Costituzione invariata, è stato già autorevolmente ritenuto che il legislatore potrebbe introdurre una regola volta ad escludere che il Parlamento in seduta comune elegga soggetti che ricoprono o hanno ricoperto negli anni precedenti all'elezione incarichi politico-amministrativi o che sono stati eletti in organi politici ([18]).

Una limitazione di tal fatta contribuirebbe a spezzare i legami, che talvolta si creano, tra la politica dei partiti e il C.S.M., che proprio da quella politica è chiamato a proteggere i singoli magistrati.

4. Conclusioni

In questo breve scritto ci si è concentrati – come richiesto – sulla composizione del C.S.M. definita dalla Costituzione, giungendo alla conclusione che quel modello funzioni ancora e che le riforme necessarie debbano agire sul piano sub-costituzionale.

Si è svolta dunque qualche riflessione sulla disciplina ordinaria che incide sulla composizione del Consiglio.

Molte altre correzioni, sempre introducibili con legge ordinaria, potrebbero però “riconduurre” il C.S.M. all'idea che di tale organo avevano i nostri costituenti.

Limitandoci qui alle questioni in qualche modo “affini” al tema della composizione del Consiglio potrebbe, ad esempio, essere meglio disciplinato lo *status* dei consiglieri togati, prevedendo – come è stato per un certo periodo di tempo – che chi è stato consigliere non può, nei due anni successivi alla scadenza del mandato, partecipare ad un concorso per l'assunzione di un incarico direttivo o semi-direttivo o nuovamente essere collocato fuori ruolo. In tal modo, si evita che

l'esercizio del mandato possa essere condizionato da interessi di natura personale.

Si potrebbe anche provare a ragionare dell'opportunità di incardinare in modo permanente presso il Consiglio un corpo di funzionari, autonomo e indipendente, che sostituisca, in tutto o in parte, i magistrati segretari. Questi ultimi, chiamati ad assistere i consiglieri nell'esercizio delle loro funzioni, sono spesso selezionati sulla base di logiche di appartenenza correntizia.

Infine, si potrebbe discutere seriamente dei pregi che potrebbe produrre una modifica degli artt. 21 e 30 della legge n. 195 del 1958 nella parte in cui prevede che l'intero Consiglio sia rinnovato contestualmente ([19]). Un rinnovo parziale del C.S.M. aiuterebbe, oltre che a garantire una maggiore continuità nell'esercizio delle funzioni, a spezzare alcune logiche di appartenenza, da un lato, e ad assicurare un adeguato ruolo ai laici, i quali, invece, generalmente scontano – almeno nei primi anni – un deficit di conoscenza rispetto ai colleghi magistrati. D'altro canto, se – come si è cercato di argomentare – il C.S.M. non è un organo chiamato ad esprimere, in ciascuna consiliatura, un indirizzo di politica giudiziaria di cui i componenti devono rendere conto ai loro elettori, un rinnovo parziale – come quello che caratterizza la Corte costituzionale – sarebbe compatibile con il modello costituzionale.

* Testo della relazione presentata al Convegno *Migliorare il Csm nella cornice istituzionale*, Roma, 11 ottobre 2019. * Tratto dal volume ***Migliorare il CSM nella cornice costituzionale*** editore CEDAM, collana: **Dialoghi di giustizia insieme**[https://www.lafeltrinelli.it/libri/migliorare-csm-nella-cornice-](https://www.lafeltrinelli.it/libri/migliorare-csm-nella-cornice-costituzionale/9788813375331?awaid=9507&gclid=CjwKCAjwIID8BRAFEiwAnUoK1bjoo2A6KrpvpTBT-yU5i2WUpXqo7o-R7jlbyFc_rkbudWc8cpmcfBoCmy0QAvD_BwE&awc=9507_1602232055_06e1f697dd85945fae256cfe65201e1)

[costituzionale/9788813375331?awaid=9507&gclid=CjwKCAjwIID8BRAFEiwAnUoK1bjoo2A6KrpvpTBT-yU5i2WUpXqo7o-](https://www.lafeltrinelli.it/libri/migliorare-csm-nella-cornice-costituzionale/9788813375331?awaid=9507&gclid=CjwKCAjwIID8BRAFEiwAnUoK1bjoo2A6KrpvpTBT-yU5i2WUpXqo7o-R7jlbyFc_rkbudWc8cpmcfBoCmy0QAvD_BwE&awc=9507_1602232055_06e1f697dd85945fae256cfe65201e1)

[R7jlbyFc_rkbudWc8cpmcfBoCmy0QAvD_BwE&awc=9507_1602232055_06e1f697dd85945fae256cfe65201e1](https://www.lafeltrinelli.it/libri/migliorare-csm-nella-cornice-costituzionale/9788813375331?awaid=9507&gclid=CjwKCAjwIID8BRAFEiwAnUoK1bjoo2A6KrpvpTBT-yU5i2WUpXqo7o-R7jlbyFc_rkbudWc8cpmcfBoCmy0QAvD_BwE&awc=9507_1602232055_06e1f697dd85945fae256cfe65201e1)
in tema di riforma del CSM pubblicati su questa Rivista: **La rappresentanza di genere nel CSM, I sistemi elettorali nella storia del CSM: uno sguardo d'insieme, Migliorare il Csm nella cornice costituzionale**

** Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano, componente della Commissione di riforma del CSM presieduta da M. Luciani.

[1] Per la precisione, un organo chiamato “Consiglio superiore della magistratura” – istituito su proposta del Ministro V.E. Orlando con la legge n. 511 del 14 luglio 1907 – esisteva già nel periodo statutario, ma nulla aveva a che vedere con l'organo di cui oggi discutiamo. Si trattava di un organo incardinato presso il Ministero della Giustizia, composto da magistrati di cassazione e da componenti di nomina ministeriali e deputato a contribuire alla gestione della carriera dei

magistrati. Il potere, infatti, restava in capo al Ministro non garantendo, come dimostreranno le vicende del periodo fascista, alcuna indipendenza dei magistrati. Per approfondimenti, si rinvia a A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 115 – 118.

[2] Per queste distinzioni sia consentito rinviare, diffusamente, a N. Zanon – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Zanichelli, 2019, pp. 59 ss.

[3] Per qualche sintetica indicazione v. G. Verde – E. Cavasino, *Art. 105*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 2020-2021; più diffusamente, v. A. Gustapane, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della Bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 109 ss.

[4] Pres. Ruini, seduta 25 novembre 1947, Atti AC, pp. 2457 ss.

[5] Seduta dell'11 novembre 1947, Atti AC, p. 1937.

[6] Sia consentito rinviare a F. Biondi, *La responsabilità del magistrato*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 249.

[7] Si fa qui evidentemente riferimento alla vicenda che ha visto coinvolto il Procuratore generale nei medesimi fatti per cui egli aveva chiesto di procedere disciplinarmente nei confronti di altri magistrati. L'*empasse* si è risolto con le dimissioni dello stesso Procuratore Generale.

[8] Cfr. G. Silvestri, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, in *Foro it.*, 2015, V, p. 458.

[9] Cfr. N. Zanon – F. Biondi, *op. cit.*, pp. 28-29; M. Luciani, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020.

[10] Per una ricostruzione dei fatti di cronaca, cfr. G. Santini, *Appunti sul mancato scioglimento e sulla riforma elettorale del Consiglio superiore della magistratura dopo la crisi del 2019*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 29 gennaio 2020.

[11] Per approfondimenti sul potere presidenziale di scioglimento del C.S.M., e ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. ancora G. Santini, *op. cit.*

[12] G. Flore, *Note sulla possibilità di scioglimento del Consiglio superiore della magistratura*, in *Foro it.*, 1951, IV, pp. 83-41, e G. Viesti, *Gli aspetti incostituzionali della legge sul Consiglio superiore della magistratura*, in *Riv. trim. di dir. pubblico* 1958, p. 532, entrambi con riferimento al disegno di legge che poi divenne l. n. 195 del 1958.

[13] Cfr., per tutti, le conclusioni cui giunse la Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura presieduta da Livio Paladin (la *Relazione della Commissione «Paladin» per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del C.S.M.* può essere letta in *Giur. cost.*, 1991, p. 1023.

[14] Il Ministro della Giustizia Bonafede, nel corso del 2019, ha proposto di introdurre il metodo del sorteggio per la scelta dei togati. Nessun testo ufficiale che contenesse tale proposta è mai stato reso pubblico. Sono invero circolare varie bozze. In una delle prime formulazioni di tale testo il sorteggio si collocava “dopo” l’elezione da parte dei togati: i magistrati sarebbero stati chiamati a votare in venti collegi e ad esprimere una sola preferenza; i cinque magistrati più votati in ogni collegio avrebbero avuto accesso alla seconda fase, quella del sorteggio; affinché il Consiglio risultasse composto in modo da rispettare le varie componenti (giudici di legittimità, pubblici ministeri e giudici di merito), si sarebbe poi dovuto ricorrere ad un complicato meccanismo di correzione del sorteggio stesso. In una più recente formulazione della proposta il sorteggio si sarebbe dovuto svolgere prima, tra tutta la platea degli eleggibili, riducendo dell’80 per cento circa la platea degli aventi diritto a candidarsi.

Inoltre, alla Camera, il 18 giugno 2019, è stata depositata una proposta di legge (A.C. n. 1919, ad iniziativa dei deputati Colletti, Deiana, Scanu), volta a modificare in profondità la legge n. 195 del 1958 e, tra l’altro, il sistema di elezione dei componenti del CSM. I proponenti vorrebbero che il sorteggio si svolgesse “prima” dell’elezione tra tutti i magistrati che manifestano formalmente il loro interesse. Il sorteggio dovrebbe individuare cinque candidati tra i magistrati che esercitano le funzioni di legittimità, venticinque candidati tra quelli che esercitano funzioni requirenti e cinquanta candidati tra quelli che esercitano le funzioni di merito. Interessante notare che questo meccanismo (sorteggio prima ed elezione poi) vorrebbe essere esteso anche alla scelta dei laici: i parlamentari sarebbero chiamati ad eleggere tra quaranta candidati previamente sorteggiati.

[15] Sia consentito rinviare, sul punto, già a N. Zanon – F. Biondi, *Chi abusa dell’autonomia rischia di perderla*, in *Quad. cost.* 3/2019, p. 669. Cfr., tra i tanti, anche G. Silvestri, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia* 4/2017, p. 27, M. Volpi, *Il Consiglio superiore della magistratura tra modello costituzionale e ipotesi di riforma*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. I, Giappichelli, Torino 2016, p. 2631.

[16] Tra i tanti, di recente, v. S. Benvenuti, *Brevi note sull’affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020. Si legga anche la relazione conclusiva della Commissione Scotti (*Relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla Costituzione e*

al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, p. 19).

[17] Cfr. Zanon – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., pp. 40-41; M. Volpi, *Il Consiglio superiore della magistratura tra modello costituzionale e ipotesi di riforma*, cit., p. 2631. A tale proposta era giunta anche la *Commissione di studio per la formulazione di proposte di riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura* presieduta da Balboni (pubblicata in *Quad. cost.* 3/1997, pp. 552-553).

[18] V. ancora le relazioni della Commissione Paladin e della Commissione Balboni (entrambe citate *retro*).

[19] La proposta non è nuova. Fu avanzata dalla Commissione Balboni (cit. *retro*) e condivisa dalla dottrina (L. Violante, *Magistrati*, Torino, 2009, pp. 178-179, N. Zanon – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 46; Id., *Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla*, cit.; M. Volpi, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 2632). Per passare da un regime ad un altro, si potrebbe prolungare di due anni il mandato della metà dei consiglieri, o traendoli a sorte o individuando quelli che erano stati eletti con un numero maggiore di voti.