

All'onorevole Ministro della Giustizia  
Avvocato Alfonso Bonafede

Gentile Sig. Ministro,

La riforma del sistema per l'elezione del Consiglio Superiore della Magistratura è certamente una delle modifiche più importanti per restituire credibilità all'autogoverno e sottrarlo alle torsioni personalistiche emerse drammaticamente nell'ultimo anno.

Il sistema elettorale vigente, concepito con l'intenzione di sottrarre potere alle correnti ha, di fatto, creato posizioni di potere in favore di persone e di gruppi ed è uno dei principali fattori di degenerazione del CSM. Per questo da anni, insieme a tutte le rappresentanze della magistratura, ne chiediamo la modifica.

Ora che Lei ha assunto tale iniziativa, Area Democratica per la Giustizia intende offrire il proprio contributo di riflessione e di studio, portando alla Sua attenzione e a quella del Governo e del Parlamento il frutto di una pluriennale elaborazione.

Il nostro contributo non vuole essere in favore di uno specifico sistema elettorale, ma vuole sottoporre al dibattito politico ed istituzionale più modelli alternativi, tra loro comparati e riassunti nelle schede allegate.

I differenti sistemi sono stati esaminati e comparati in ragione della loro idoneità a realizzare alcuni risultati che riteniamo imprescindibili, in particolare in questo momento nel quale è necessario garantire la maggior autorevolezza e la più ampia rappresentatività al futuro CSM, composto in base alle nuove regole.

I risultati da perseguire, a nostro avviso, sono i seguenti: assicurare la qualità morale e professionale dei candidati; evitare che gli eletti siano concentrati in pochi grandi distretti, perché il Consiglio deve avere una visione complessiva delle esigenze degli uffici, anche di quelli di minori dimensioni; restituire la scelta agli elettori e per questa via riavvicinare l'organo di autogoverno al corpo della magistratura che possa percepirlo come una sua più diretta e non mediata espressione; garantire un'equa rappresentanza di genere; assicurare che il Consiglio sia rappresentativo del pluralismo di idee presente in magistratura.

Com'è facilmente desumibile dalle schede, i sistemi elettorali vengono presi in esame partitamente e valutati in ragione della loro attitudine a realizzare in modo più o meno soddisfacente questi risultati o alcuni di essi.

Speriamo, con questo nostro contributo di natura tecnica e propositiva, di agevolare un dibattito sul sistema elettorale per il CSM che possa essere depurato di ogni elemento ideologico e conduca al risultato migliore in vista del rafforzamento del ruolo del Consiglio Superiore della Magistratura, della sua autorevolezza e del suo prestigio istituzionale.

## **SISTEMI ELETTORALI A CONFRONTO**

### **QUALE RIFORMA**

#### **Obiettivi da perseguire per superare le attuali criticità**

1. Assicurare la qualità professionale e morale nonché l'autorevolezza dei candidati e degli eletti.
2. Evitare la concentrazione degli eletti in pochi grandi centri.
3. Riavvicinare i magistrati all'autogoverno.
4. Garantire la rappresentanza di genere.
5. Assicurare che il Consiglio sia rappresentativo del pluralismo di idee che caratterizza la magistratura.

## **1) SISTEMA DELINEATO NEL DDL BONAFEDE**

### **Caratteristiche**

- Innalzamento a 20 del numero dei membri togati eletti al CSM;
- suddivisione del territorio in 17 collegi ordinari, cui si aggiungono 2 ulteriori collegi: uno per i magistrati appartenenti alle corti superiori e uno per i magistrati fuori ruolo, dell'ufficio del massimario e delle direzioni nazionali;
- l'elettore esprime fino a tre preferenze (se più di una, di genere diverso); l'ordine nel quale vengono messe le preferenze rileva in caso di ballottaggio;
- nel collegio viene eletto il candidato che ha ottenuto almeno il 65% dei voti di preferenza;
- se nessun candidato ha ottenuto al primo turno la maggioranza prescritta si procede al ballottaggio tra i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti;
- nel collegio per i magistrati appartenenti alle Corti superiori, invece, viene eletto al primo turno il candidato che ha ottenuto la maggioranza dei voti; al secondo turno, il candidato che nel ballottaggio ha ottenuto il maggior numero di voti.

### **Vantaggi**

- a. Riavvicina i candidati agli elettori mediante la creazione di piccoli collegi;
- b. evita che la maggioranza degli eletti provenga da pochi territori.

### **Obiettivi soddisfatti in tutto o in parte: 2 – 3**

### **Svantaggi**

- a. La previsione di collegi uninominali potenzia il peso dei gruppi e, soprattutto, del gruppo più forte;
- b. la previsione di un eventuale ballottaggio favorisce, gli accordi tra correnti;
- c. la preferenza multipla potrebbe determinare accordi e "scambi di voti" tra candidati e tra gruppi;
- d. la suddivisione del corpo elettorale in collegi di dimensioni assai ridotte crea un legame troppo forte tra l'eletto e il territorio e favorisce le cd. "clientele territoriali";
- e. la formazione dei collegi, affidata di volta in volta a un decreto ministeriale, consente che i collegi siano composti in modo tale da favorire questo o quel candidato.

## **2) SISTEMA PROPORZIONALE A LISTE CONTRAPPOSTE**

### **Caratteristiche**

- Unico collegio nazionale;
- contrapposizione per liste con più candidati nella stessa lista;
- i seggi vengono distribuiti proporzionalmente in base ai voti raccolti da ciascuna lista e da ciascun candidato.

### **Vantaggi**

- a. Garantisce che il Consiglio sia rappresentativo del pluralismo di idee che caratterizza la magistratura;
- b. dà spazio anche ai gruppi minori;
- c. dovrebbe stimolare i gruppi associativi ad essere aggregazioni fondate su ideali e non su interessi e, di conseguenza, a tornare luoghi di elaborazione di proposte e diversi indirizzi culturali sui temi della giustizia.

### **Obiettivi soddisfatti in tutto o in parte: 5**

### **Svantaggi**

- a. Affida la selezione delle candidature agli apparati dei gruppi associativi;
- b. coloro che non sono legati ad alcuna corrente non hanno alcuna possibilità di essere eletti;
- c. premia, tendenzialmente, i candidati dei 3-4 distretti più grandi.

### **3) SISTEMA DEL DOPPIO TURNO: MAGGIORITARIO PER COLLEGI TERRITORIALI E PROPORZIONALE PER COLLEGIO NAZIONALE CON LISTE CONCORRENTI** (Commissione Scotti)

#### **Caratteristiche**

- Due turni: il primo maggioritario su più collegi, il secondo proporzionale a collegio unico nazionale;
- al primo turno, si suddivide il territorio in: 5 collegi per i Pubblici Ministeri, 13 collegi per i Giudici e un collegio unico nazionale per i due seggi riservati alla Corte di cassazione;
- in ogni collegio, con sistema maggioritario puro, vengono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti, in numero quadruplo rispetto ai candidati da eleggere (20 Pubblici Ministeri, 52 Giudici, 8 Magistrati di legittimità);
- se non si raggiunge la parità di genere passano al secondo turno i candidati non eletti più votati e appartenenti al genere meno rappresentato, fino a raggiungere una parità tra i due generi;
- nella seconda fase, si passa a un proporzionale con collegio unico nazionale in cui i candidati si raggruppano e contrappongono per liste concorrenti;
- l'elettore può esprimere due preferenze, purché di genere diverso;
- i seggi vengono distribuiti proporzionalmente in base ai voti raccolti da ciascuna lista e da ciascun candidato.

#### **Vantaggi**

- a. Garantisce nella prima fase la parità di genere e dunque favorisce una rappresentanza effettiva, anche se non paritaria, di entrambi i generi;
- b. da spazio, quanto meno nella prima fase, a candidature indipendenti;
- c. crea un'ampia platea di candidati;
- d. recupera e valorizza, nel secondo turno, l'associazionismo giudiziario, quale luogo di aggregazione del consenso su base ideale.

**Obiettivi soddisfatti in tutto o in parte: 1 - 3 - 4 - 5**

#### **Svantaggi**

- a. Si vota due volte;
- b. la preferenza doppia, anche se di genere diverso, potrebbe determinare accordi e "scambi di voti" tra candidati e tra gruppi;
- c. nella seconda fase può esservi difficoltà ad essere eletto per chi non è legato ad un gruppo associativo e per chi non è candidato in un grosso distretto;
- d. vi è una singolare differenza di dimensione tra i collegi che eleggono i giudici e quelli che eleggono i pubblici ministeri;

- e. per la magistratura di legittimità entrambi i turni (uno maggioritario e uno proporzionale) si svolgono con collegio unico nazionale.

#### **4) MODELLO UNINOMINALE PROPORZIONALE** (proposta “Silvestri”)

##### **Caratteristiche**

- Suddivisione del territorio nazionale in tanti collegi quanti sono i magistrati da eleggere, con esclusione di quelli di legittimità per i quali è immaginato un collegio binominale;
- in ognuno dei 18 collegi uninominali vengono presentate candidature individuali (svincolate dalle categorie professionali), ma collegate ad almeno altre 2 candidature in altri collegi;
- si costituiscono, dunque, gruppi di candidati collegati, che sommano i voti complessivamente conseguiti a livello nazionale;
- per il riparto proporzionale dei seggi tra i gruppi di candidati si segue il metodo D’Hont (si divide il totale dei voti di ogni gruppo per 1, 2, 3, 4, 5... fino al numero di seggi da assegnare e si assegnano i seggi disponibili in base ai risultati in ordine decrescente);
- stabilito a livello nazionale il numero di eletti spettanti a ogni gruppo, si proclamano eletti i candidati di quel gruppo che abbiano ottenuto le maggiori percentuali di voti nel proprio collegio.

##### **Vantaggi**

- a. Assicura che il CSM sia rappresentativo del pluralismo di idee che caratterizza la magistratura;
- b. facilita la rappresentanza di genere (a condizione che siano introdotte quote di risultato nel riparto dei seggi).

**Obiettivi soddisfatti in tutto o in parte: 1 - 2 - 3 - 4 - 5**

##### **Svantaggi**

- a. Il sistema non garantisce la distribuzione territoriale degli eletti, perché non è certo che ogni collegio esprima un eletto;
- b. il candidato più votato in un certo collegio potrebbe non essere eletto;
- c. non è favorita l’elezione di candidati “indipendenti” e non legati alle correnti, anche se molto stimati nel proprio collegio.

## **5) MODELLO BINOMINALE MAGGIORITARIO** (proposta “Imarisio”)

### **Caratteristiche**

- Suddivisione del territorio in nove collegi: ogni collegio dovrebbe essere composto da un numero prossimo ai 1.000 magistrati;
- in ogni collegio vengono presentate candidature individuali;
- ogni elettore esprime la preferenza per un solo candidato;
- in ognuno dei nove collegi risultano eletti i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti per un totale di 18 eletti;
- i due seggi restanti sono riservati ai due candidati non eletti appartenenti al genere meno rappresentato, che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

### **Vantaggi**

- a. L'associazionismo giudiziario continua ad avere un ruolo ma è facilitata l'elezione di candidati indipendenti (non aderenti ad alcuna corrente);
- b. è sostanzialmente certo che i due candidati eletti nello stesso collegio siano espressione di orientamenti culturali e professionali diversi; inoltre è facilitata la possibilità che gli elettori scelgano il candidato anche in ragione delle funzioni svolte e del genere;
- c. il meccanismo del ripescaggio induce in ciascun collegio a presentare candidati del genere prevedibilmente meno rappresentato;
- d. comportamenti opportunistici e accordi tra candidati entro lo stesso collegio non sono incentivati in quanto potenzialmente dannosi;
- e. i candidati indipendenti (non aderenti ad alcuna componente della magistratura) possono coltivare concrete possibilità di elezione;
- f. il sistema garantisce un'equilibrata distribuzione territoriale degli eletti, ma i collegi sono sufficientemente ampi e tali da evitare le c.d. “clientele territoriali”.

**Obiettivi soddisfatti in tutto o in parte: 1 - 2 - 3 - 4 - 5**

### **Svantaggi**

- a. Il sistema può rendere difficile garantire una rappresentanza per gruppi associativi minori;
- b. v'è il rischio di patti di desistenza tra i gruppi associativi che scoraggino la competizione dei candidati indipendenti o di minoranza;
- c. il correttivo previsto per ottenere una più equa rappresentanza di genere limita la quota di risultato ad un incremento garantito di due seggi.