

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2026

Data: 3 febbraio 2026

La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*

di Francesca Biondi – Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano

SOMMARIO: 1. Breve premessa sulla composizione dei due Csm. – 2. L'introduzione del sorteggio per la scelta dei componenti dei Csm: contesto e obiettivi. – 3. Le “logiche” del sorteggio. Csm come organo rappresentativo o come organo di gestione autonoma dell'ordine giudiziario? – 4. Riflessioni sull'introduzione del sorteggio per la composizione dei Csm. – 5. Il sorteggio dei togati e quello dei laici. Il sorteggio mediato e quello integrale. – 6. Alternative possibili.

1. Breve premessa sulla composizione dei due Csm

Il titolo del presente scritto evoca, con evidenza, solo la questione del “sorteggio” per la scelta dei componenti dei due Csm, e di questo mi occuperò, non anche della composizione dell'Alta Corte disciplinare. Trattandosi infatti di organo chiamato a svolgere una funzione giurisdizionale, per la sua formazione il sorteggio potrebbe assumere un significato differente.

Così delineato l'oggetto di queste riflessioni, mi preme tuttavia premettere che la divisione del Csm e la riforma della sua composizione pone anche altre questioni che meritano di essere indagate.

* Lavoro non sottoposto a referaggio ai sensi dell'articolo 7 del regolamento della rivista.

Lo scritto riprende i contenuti della relazione al Seminario “La revisione del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione”, organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti a Firenze il 23 gennaio 2026.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Mi limito ad accennarne una, che a me pare di grande interesse, ossia l'aver assegnato al Capo dello Stato la presidenza di entrambi i Csm. La doppia Presidenza è una soluzione che forse, sul piano strettamente politico, si è rivelata quasi obbligata, ma non possiamo nasconderci che costituisca una soluzione quantomeno singolare, se non addirittura, come osservato da Massimo Luciani, “logicamente impossibile”¹.

Anzitutto, essa espone, infatti, il Capo dello Stato al pericolo di presiedere due organi che potrebbero anche contrapporsi in sede di conflitto di attribuzione.

In secondo luogo, essa determina, insieme all'assegnazione allo stesso Presidente del compito di nominare tre componenti dell'Alta Corte disciplinare, un ampliamento del ruolo del Capo dello Stato nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, e non possiamo non interrogarci sulla bontà di tale soluzione.

Volgendo lo sguardo alla storia repubblicana, constatiamo che, con l'eccezione della Presidenza Cossiga, la scelta dei Costituenti (che vi giunsero quasi “per esclusione”) si è rivelata felice e lungimirante, in quanto non ha improntato i rapporti tra magistratura e organi politici al criterio dell'astratta separazione, bensì a quello del confronto e del raccordo sistematico, così consentendo di preservare il Csm sia dalle interferenze degli organi di indirizzo politico, sia dai rischi di autoreferenzialità dell'ordine giudiziario.

Sappiamo anche che quella del Csm non è una Presidenza “formale”. Molteplici disposizioni della legge n. 195 del 1958 assegnano al Presidente compiti che potrebbero metterlo al centro delle dinamiche concrete dell'organo (o, in futuro, degli organi): non solo perché – come noto – deve dare l'assenso alla formulazione dell'ordine del giorno, ma anche perché potrebbe voler sovrintendere alla composizione delle commissioni interne, vorrebbe poter presiedere la Sezione disciplinare, potrebbe esercitare il potere di scioglimento dell'organo.

La prassi si è consolidata nel senso che il Presidente, pur delegando il Vicepresidente, segue attentamente – anche tramite i suoi uffici – i lavori del Consiglio, ma “da lontano”, evitando di entrare direttamente nelle dinamiche consiliari. Le questioni più delicate vengono discusse informalmente ed è perciò essenziale che vi sia sintonia tra il Presidente e il Vice.

¹ Cfr. M. Luciani, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale* 1/2020, 5.

Dunque, un interrogativo che certo la riforma costituzionale in itinere pone è se il modello di Presidente delineato dalla legge n. 195 del 1958, e la prassi che si è formata negli anni, possa, o debba, essere messo in discussione dalla doppia Presidenza dei Csm (e dal potere di nomina dei tre componenti dell'Alta Corte).

Pare cioè necessario riflettere sin d'ora su come la legge di attuazione delineerà il ruolo del Presidente, se – alla luce delle scelte ora operate – sia opportuno limitare le sue competenze per non sovraesporlo nell'area della giurisdizione, o sia, invece, preferibile conservare i compiti che già può esercitare, confidando che, attraverso di essi, possa anche “coordinare” l'azione dei due Csm, al fine evitare che – come accennato – possano trovarsi in conflitto.

2. L'introduzione del sorteggio per la scelta dei componenti dei Csm: contesto e obiettivi

Vengo ora all'oggetto specifico di questo contributo, ossia alla modalità di selezione dei componenti dei due organi che sostituiranno l'attuale Consiglio superiore della magistratura, ricordando che resta invece inalterata, nei due Csm, la proporzione tra laici e togati.

Eccezion fatta per i componenti di diritto, mentre il Csm è oggi “eletto”, se la legge di revisione costituzionale fosse definitivamente approvata, i componenti del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente (e quasi tutti i membri dell'Alta Corte disciplinare) saranno “sorteggiati”.

Si tratta, com'è evidente, di una soluzione di profonda rottura rispetto alla nostra tradizione costituzionale.

Mai i Costituenti dubitarono che i componenti del Csm dovessero essere eletti, i togati dai magistrati stessi e i laici dal Parlamento in seduta comune. L'alternativa all'elezione era la “nomina”, non il sorteggio, e l'elezione fu scelta poiché, nella breve storia del Csm “pre-costituzionale”, era il metodo che aveva assicurato maggiore indipendenza dell'organo rispetto al Ministro della Giustizia.

Più in generale, mai i Costituenti ipotizzarono di formare un organo con sorteggio, in quanto solo l'elezione e la nomina – pur in modo differente – responsabilizzano chi sceglie e legittimano chi è scelto. L'elezione, in genere, costituisce il metodo principe per *legittimare* i componenti di un organo e renderli più *liberi* nel loro agire, a differenza di ciò che in genere accade se si ricorre alla

cooptazione o alla nomina, che presuppongono l'esistenza un legame di natura fiduciaria tra nominante e nominato.

Da qualche tempo, invece, si ipotizza di superare il metodo elettivo per comporre il Csm e sostituirlo con il sorteggio.

Invero, non è una proposta nuova.

Nel disegno di legge di revisione costituzionale presentato il 23 luglio 1971 dall'on. Giorgio Almirante si voleva che una parte (non tutti) i consiglieri magistrati fossero sorteggiati. Sottesa a questa proposta vi era già allora l'idea di contrastare la costituzione in seno al Csm di «divisioni, correnti, organizzazioni plurime, ormai diventate strumenti indispensabili ed insostituibili per il concorso alle elezioni all'altissimo organo»².

La previsione di un sorteggio, ma "mediato" (prima sorteggio, poi elezione), si trova poi nel disegno di legge costituzionale presentato alle Camere il 7 aprile 2011, durante la XVI legislatura, quando Ministro della Giustizia era Angelino Alfano.

Negli stessi anni, la proposta di comporre il Csm con un sorteggio inizia a trovare consenso – e questo costituisce certamente un dato rilevante per la comprensione del contesto in cui si colloca la riforma – anche in parte della magistratura: si fa qui riferimento ai giudici e ai pubblici ministeri che fondarono il gruppo *Articolo 101*, chiedendo proprio l'introduzione di tale metodo in quanto capace di "scardinare" la logica dell'appartenenza a singole correnti, esasperata – come da loro stessi riconosciuto – dalla disciplina della carriera introdotta nel 2006, la quale, anziché premiare davvero il merito, avrebbe alimentato un "carrierismo" e una "logica produttivistica" e, di conseguenza, enfatizzato la necessaria adesione all'uno o all'altro gruppo³. Secondo questa prospettiva, il sorteggio non ha l'obiettivo di deprimere il ruolo istituzionale del Csm, bensì quello, opposto, di restituirgli indipendenza e autorevolezza.

² Già all'epoca si scrisse, nel presentare la proposta, che «oggi, un magistrato che non appartiene ad una delle correnti organizzate – e si sa benissimo quali disastrose conseguenze porta inevitabilmente con sé il frazionismo che degenera in organismi la cui faziosità diventa norma di esistenza – non può sperare di essere eletto od ambire alla elezione». Il sorteggio era proposto come strumento utile ad assicurare tale obiettivo, nel convincimento che «l'inesistenza di vincoli, per questi magistrati, con gruppi costituenti la base elettorale conferirebbe ad essi una maggiore indipendenza e quindi favorirebbe la possibilità di rendere meno politicizzato l'organo di autogoverno della magistratura». La citazione del testo e quelle in nota sono estratte dalla relazione introduttiva al progetto di revisione costituzionale AC 3568 a firma Almirante ed altri presentato alla Camera dei deputati il 23 luglio 1971.

³ Si legga la relazione del consigliere A. Miranda, *Verso il nuovo ordinamento della magistratura*, nel corso del XX Congresso ordinario dell'Unione Camere Penali Italiane, svoltosi a Catania dal 26 al 28 settembre 2025 e pubblicata il 13 ottobre 2025 nella Rivista *Diritto di difesa*.

L'idea, con finalità non dissimili a quelle poco sopra menzionate, è infine circolata insistentemente qualche anno fa, nel 2019, quando il Ministro della Giustizia Afonso Bonafede, pur non giungendo mai a formalizzare una proposta, sondò a lungo la possibilità di introdurre con legge ordinaria un sorteggio (“radicale” o “mediato”) per la scelta dei componenti togati. Ipotesi poi abbandonata di fronte al fondato rischio che la norma fosse dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 104, quarto comma, Cost. che espressamente usa il termine “eletti”.

Ecco, allora, che, per ottenere questo risultato, oggi si prova a cambiare la Costituzione.

Le ragioni che hanno spinto a formulare questa proposta sono oggi ancora quelle a cui già si è fatto cenno. Da diversi anni si lamenta che i componenti togati del Csm sono eccessivamente legati a “gruppi” o, con una accezione più negativa, a “correnti” (riferendosi qui alle associazioni di magistrati, rappresentate nell'Associazione nazionale magistrati, che rispecchiano diversi modi di intendere il ruolo del giudice e dell'esercizio della giurisdizione) e che tale affinità, oltre a orientare i consiglieri nella assunzione di decisioni di carattere generale (ad es., inducendoli a preferire alcune soluzioni organizzative piuttosto che altre o a formulare pareri più o meno critici su disegni di legge), ne condiziona eccessivamente le decisioni che interessano i singoli magistrati (si pensi anzitutto al conferimento delle funzioni di legittimità e degli incarichi direttivi). E poiché, sino ad oggi, nessun sistema elettorale per la componente togata è riuscito a favorire l'emersione di candidature realmente “indipendenti”, si propone di abbandonare l'elezione e di affidarsi al “caso”. La proposta, insomma, sottende chiaramente «una volontà polemica che mira ad escludere quelli che vengono riguardati come ‘cattivi’ condizionamenti». Il sorteggio, infatti, non serve qui a decidere in fretta di fronte a una situazione di *impasse* o a garantire una parità di *chance*, bensì vuole esprimere una «razionalità di segno polemico ... contrapponendosi a metodi e criteri basati su un'aggregazione delle preferenze, di cui, per qualche buona ragione, si diffida»⁴.

In effetti, che l'elezione del Csm sia diventata – a dispetto di quanto immaginato nel '48 – un momento in cui le diverse associazioni dei magistrati rappresentate dentro l'Anm misurano il proprio consenso è un dato di fatto innegabile. Altrettanto innegabile – anche se di questo meno si parla – è però che anche i gruppi parlamentari, quando devono eleggere i laici, si orientano sempre più verso professori e avvocati che hanno una decisa connotazione politico-partitica con l'obiettivo di inserire nel Consiglio membri che hanno uno o altro modo di intendere il rapporto tra politica e

⁴ Tutte le citazioni sono tratte dal volume di A. Zei, *Il diritto e il caso*, Jovene, Napoli, 2023, 3 e 112.

magistratura; e la presentazione di candidature – prevista di recente in attuazione della l. n. 71 del 2022⁵ – non ha minimamente inciso su questa prassi.

Insomma, sia nell’elezione dei togati, sia in quella dei laici tende sempre più a prevalere la logica dell’appartenenza a orientamenti politico-culturali ben connotati, da un lato le “correnti”, dall’altro lato i partiti politici, anziché la valutazione della loro preparazione tecnico-giuridica.

La modalità di composizione del Csm è, dunque, per certo, diventato un problema di diritto costituzionale, in quanto l’organo di governo autonomo è stato pensato per proteggere l’indipendenza dei magistrati dal potere politico (indipendenza esterna) e, nel contempo, assicurare un eguale trattamento di tutti i magistrati (indipendenza interna), ma ciò esso può fare solo se è composto da soggetti a loro volta liberi da interessi e condizionamenti. Un conto, dunque, è che l’eletto, laico o togato, porti nel Csm il proprio modo di intendere il ruolo della magistratura nell’ordinamento, la propria concezione della funzione giudiziaria, e anche per questo sia stato eletto, altro è che abbia forti legami personali e debiti di riconoscenza con chi lo ha sostenuto (associazione di magistrati o gruppo parlamentare) perché questo rischia di vincolarne le decisioni.

È un problema – sia scritto per inciso – che interessa anche altri ordinamenti, non solo il nostro, e che trova difficile soluzione anche a causa della, entro certi limiti fisiologica, costante tensione tra organi politici e magistratura che caratterizza tutti gli ordinamenti liberal-democratici che assicurano indipendenza al potere giudiziario (il quale, indipendente, si pone a garanzia dei diritti anche limitando il potere politico). Ogni riforma è letta *pro* o *contro* la magistratura.

Si pensi, ad esempio, all’ordinamento spagnolo, dove è in atto da tempo un confronto su come modificare le regole sulla nomina dei componenti del *Consejo General del Poder Judicial*, le quali non hanno consentito di superare le fortissime contrapposizioni politiche e di rinnovare l’organo nei termini previsti (tanto che quello scaduto nel 2018 è stato prorogato sino al 2024)⁶. Si è giunti al punto che la politica ha abdicato al proprio ruolo incaricando, nel 2024, lo stesso *Consejo*

⁵ Si fa qui riferimento alla l. n. 71 del 2022 che ha riformulato l’articolo 22, comma 4, della l. n. 195 del 1958. In attuazione di tale previsione, il Presidente della Camera, d’intesa col Presidente del Senato, previo accordo in sede di conferenza dei capigruppo, ha emanato una delibera con cui si consente agli interessati di presentare la propria candidatura corredata da un’autodichiarazione attestante il possesso dei requisiti di eleggibilità. In alternativa, la candidatura può essere presentata da almeno dieci parlamentari appartenenti ad almeno due gruppi parlamentari diversi. L’elenco è reso pubblico sul sito istituzionale e i deputati e i senatori possono eleggere solo coloro che sono inseriti in tale elenco.

⁶ Mentre il numero e la proporzione tra componenti togati e non togati sono stabiliti dall’art. 122 della Costituzione spagnola, le modalità di scelta sono rimesse, da quest’ultima, alla legge organica, che ora si vorrebbe (nuovamente) modificare.

General del Poder Judicial di presentare una proposta di riforma sulle modalità di “scelta” dei dodici componenti togati (su ventuno complessivi).

Ma se in quell’ordinamento – va sottolineato – si discute soprattutto di come allentare il legame tra il Csm e la politica dei partiti, nel nostro, invece – come si diceva – l’obiettivo principale che ha innescato la proposta del sorteggio è quello di spezzare il legame tra consigliere e “corrente” di appartenenza, anche a causa di note e recenti vicende di cronaca la cui narrazione ha messo in luce l’esistenza di vincoli assai stretti tra i consiglieri e i gruppi di riferimento. Meno invece si è scritto del legame tra consigliere “laico” e partiti.

Il sorteggio come “metodo” alternativo all’elezione è dunque proposto come soluzione estrema per contenere prassi interne alla magistratura.

3. Le “logiche” del sorteggio. Csm come organo rappresentativo o come organo di gestione autonoma dell’ordine giudiziario?

Per comprendere la *ratio* – e gli effetti – della soluzione proposta, si è ritenuto utile anzitutto verificare se le riflessioni formulate sul sorteggio come metodo alternativo alle elezioni, di cui in anni recenti la dottrina (soprattutto la filosofia politica) è tornata ad occuparsi per la formazione di organi politico-rappresentativi, siano conferenti, e utili, anche per ragionare della composizione di un organo quale è il Csm (o i Csm), dal momento che anch’esse si propongono di “scardinare” il ruolo delle formazioni che si inframmezzano tra elettori ed eletti.

Come si ricorderà, il sorteggio è stato rievocato da alcuni come sistema capace di rivitalizzare, rigenerare la democrazia, in prospettiva critica dei limiti della democrazia rappresentativa e, in particolare, della democrazia rappresentativa fondata sui partiti. È stato agitato come “spettro” anti-partitico⁷, veicolo di un’utopia individualista e orizzontalista⁸, che sbriciola la società in una miriade di individualità indifferenti tra loro⁹.

⁷ N. Urbinati, *Sorteggio. Miti, problemi, opportunità*, in N. Urbinati e L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, Einaudi, Torino, 2020 67 ss. e 79 ss.

⁸ N. Urbinati, *op. cit.*, 69 ss.

⁹ Talvolta l’introduzione del sorteggio è stata accompagnata da proposte che minano un altro pilastro fondante della rappresentanza politica tradizionalmente intesa, ossia il libero mandato dei rappresentanti: i sorteggiati, che valgono l’uno al pari dell’altro e che sono estratti a sorte tra pari, non potrebbero, secondo questa prospettiva, essere però liberi

Sappiamo però anche che, pur chi non nasconde i limiti della democrazia rappresentativa, e il connesso divieto di mandato imperativo, alla fine giunge – sia pure con percorsi teorici non sempre coincidenti – a rifiutare il sorteggio per la formazione di organi, quali sono le Assemblee rappresentative, in cui devono essere assunte decisioni politiche su ciò che è bene fare o non fare. Contro il sorteggio, si è, anzitutto, evidenziato che, a differenza dell’elezione, esso non presuppone solo l’eguaglianza dei cittadini, bensì la loro assoluta identità, annullando specificità individuali e superando la distinzione qualitativa tra governanti e governati¹⁰. Si è osservato che il sorteggio, oltre a non assicurare una maggiore partecipazione¹¹, non fonda il potere, non legittima le persone che ricopriranno la carica, le quali, se sorteggiate, non sentiranno alcun obbligo o impegno¹². Infine – si è soprattutto obiettato – mentre la rappresentanza politica ed elettorale si traduce in una “costruzione politica” del sociale da parte dei rappresentanti, dando forma al popolo rappresentato, il sorteggio si limita a riprodurre statisticamente le componenti sociali¹³. Per tutte queste ragioni, nelle democrazie contemporanee il sorteggio, che pure aveva avuto fortuna nell’antica democrazia ateniese e, più limitatamente, in alcune esperienze dei comuni italiani nel corso del Medioevo, non solo è stato abbandonato in favore dell’elezione, quale strumento fondante la legittimità democratica dell’ordinamento rappresentativo¹⁴, ma non è mai stato più adottato.

di decidere secondo coscienza per la comunità, ma – previa costante e continua consultazione per mezzo di strumenti tecnologici – sarebbero invece chiamati a sottostare alle indicazioni dei governati, essendo loro mandatari e non reali rappresentanti. Cfr. G. Casaleggio, *Web ergo sum*, Sperling & Kupfer, Milano, 2004, spec. 23-25.

¹⁰ In epoca contemporanea il sorteggio è stato infatti “riscoperto” con l’obiettivo di superare le forme tradizionali della democrazia rappresentativa, inserendosi in una corrente di pensiero che, più in generale, promuove la tesi dell’assoluta parità tra tutti i consociati e che si propone di annullare (anche se in modo, in verità, fittizio) la distanza tra rappresentanti e rappresentati (o, se si preferisce, tra governanti e governati), minando uno dei principi cardine dei sistemi rappresentativi, ossia il principio di distinzione tra chi amministra la cosa pubblica e chi delega ad altri tale funzione.

¹¹ N. Urbinati, *op. cit.*, 90.

¹² Per B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Cambridge University Press, New York, 1997, pubblicato in Italia da Il Mulino, Bologna, 2010, 104, l’elezione non è uno strumento neutrale, ma tende a favorire la formazione di élite politiche e sociali, allontanando i governanti dai governati, mentre il sorteggio si fonda sul principio dell’uguaglianza politica, poiché offre a tutti i cittadini la stessa possibilità di partecipare al potere (nel sorteggio l’uguaglianza è eguale possibilità di ricoprire una carica, non eguale diritto di acconsentire al potere). Eppure, quanto al tema della responsabilità, Egli stesso osserva (p. 97): «Abbiamo ragione per credere che sia proprio questa visione dei fondamenti della legittimità e dell’obbligo politico ad aver portato all’eclissi dell’estrazione a sorte e al trionfo delle elezioni».

Più radicale e netta la critica di N. Urbinati, *op. cit.*, spec. p. 75.

Che la questione aperta dal sorteggio sia il rapporto tra il rappresentante estratto a sorte e tutti gli “altri” è evidenziato anche da A. Zei, *op. cit.*, 247 ss.

¹³ N. Urbinati, *op. cit.*, 18 ss.

¹⁴ N. Urbinati, *op. cit.*, 63 ss.; B. Manin, *op. cit.*, 49 ss.

Pur di estremo interesse, e in parte anche conferenti, queste riflessioni non si rivelano però decisive per comprendere la *ratio* che assumerebbe il sorteggio per la composizione dei Csm.

Il Consiglio superiore della magistratura, infatti, non è un organo rappresentativo delle posizioni politico-culturali, prevalenti e minoritarie, presenti dentro magistratura. Di certo non era questa l'idea dei Costituenti.

Molti, invero, negli anni successivi, lo hanno autorevolmente sostenuto, anche in considerazione della prassi che si è sviluppata soprattutto dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso. Per costoro la divisione in gruppi o “correnti” costituisce il naturale esito del riconoscimento dell'esistenza del pluralismo interpretativo e, dunque, non è sufficiente la presenza di associazioni di magistrati che, quali sedi di elaborazione culturale, riflettano al loro interno sul ruolo del giudice, ma è necessario che tale pluralismo sia portato dentro il Csm e ne guidi l'azione. Poiché qualsiasi attività amministrativa implica la previa determinazione di programmi e direttive, e poiché queste ultime – nel caso dell'ordine giudiziario – non possono essere individuate dall'organo politico, allora è il Csm che deve scegliere tali indirizzi sulla base degli orientamenti politico-culturali “prevalenti” nella magistratura¹⁵. Con il loro voto, secondo questa prospettiva, i magistrati compongono un organo rappresentativo delle diverse posizioni sul modo di amministrare la giurisdizione. Una rappresentatività – su questo tutti concordano – diversa dalla rappresentanza politica, poiché il Csm non esprime indirizzi riferibili alla collettività; tuttavia, in esso devono essere rappresentati gli «indirizzi atti a guidare la discrezionalità dell'organo nell'esercizio delle sue attribuzioni»¹⁶. Il Csm, in definitiva, secondo questa lettura, è chiamato ad esprimere un proprio indirizzo politico in materia giudiziaria¹⁷.

In particolare, ciò che segna un netto profilo di discontinuità tra l'esperienza ateniese e i moderni sistemi rappresentativi risiede in un cambiamento di prospettiva fondamentale: nel sistema rappresentativo i governati, eguali tra loro, divengono fonte di legittimità politica, in quanto il potere trova il proprio fondamento sulla loro volontà e sul loro consenso; al contrario, il sistema ateniese era incentrato sull'esigenza che tutti fossero messi nelle condizioni di aspirare a coprire una carica in prima persona e, così, amministrare la cosa pubblica (B. Manin, *op. cit.*, 96-104), con l'obiettivo ultimo di evitare forme di “conglomerazione” del potere¹⁴ che sarebbero scivolate verso l'oligarchia.

¹⁵ A. Pizzorusso, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione Giustizia*, 2/1984, 281 ss.

¹⁶ V. Onida, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, 19.

¹⁷ R. Rordorf, *Magistratura, giustizia e società*, Cacucci, Bari, 2020, 152.

Diversa la posizione di chi – come me – qualifica il Csm come organo di gestione autonoma dell’ordine giudiziario, chiamato ad esercitare importantissime e delicate funzioni amministrative¹⁸, e, pur senza affatto negare che esso inevitabilmente goda di discrezionalità nel dare attuazione alla legge, non ritiene “necessario” che il sistema elettorale rifletta il peso delle divisioni ideali presenti nella magistratura. Pur riconoscendo che chi si candida ha una personale concezione del ruolo del magistrato e della funzione giudiziaria e che tale sensibilità, eventualmente alimentata dal suo appartenere ad una determinata associazione, porterà nel *plenum*, rendendo così l’organo pluralista, si ritiene che il sistema elettorale del Csm (diversamente da quello per la composizione di un organo politico) non debba essere necessariamente finalizzato a rispecchiare il tasso di consenso di ciascuna associazione. Le consiliature non si dovrebbero caratterizzare – come se il Csm fosse un Parlamento – per una determinata linea di politica giudiziaria individuabile all’indomani delle elezioni, poiché ciò significherebbe riconoscere la politicità intrinseca dell’attività del Csm¹⁹.

L’elezione serve piuttosto a consentire ai magistrati di scegliere i colleghi che ritengono più adatti a svolgere il delicato e importante compito di sedere nell’organo costituzionale, eventualmente valutando anche, ma non esclusivamente, la loro posizione politico-culturale.

E, infatti, non solo l’attuale art. 105 Cost. pretende che nel Consiglio siedano magistrati di tutte le “categorie”, ossia espressivi di tutte le professionalità, ma il sesto comma della stessa disposizione, in base al quale i membri elettivi non sono immediatamente rieleggibili, depone a favore di questa lettura, escludendo un rapporto di responsabilità (intesa in senso proprio) dell’eletto nei confronti dei suoi elettori. Tale interpretazione è poi avvalorata dalla composizione mista del Consiglio e dall’aver la Costituzione affidato la Presidenza al Capo dello Stato. Questo sembra affermare anche la Corte costituzionale nella notissima sentenza n. 142 del 1973.

Chi è eletto al Csm, dunque, non assume decisioni “per conto di qualcuno” e non deve rispondere ai propri elettori di come ha esercitato la funzione, perché non ha un mandato in senso proprio. È invero chiamato a svolgere la sua funzione in piena indipendenza, come ribadito dall’art. 1 della l. n. 195 del 1958 nel testo modificato nel 2022: «All’interno del Consiglio i componenti svolgono le loro funzioni in piena indipendenza e imparzialità. I magistrati eletti si distinguono tra

¹⁸ Sia consentito rinviare a N. Zanon-F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna 2024, 21 ss.

¹⁹ Secondo G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, 178, «a) la composizione concreta del Consiglio deve essere *accentuatamente* pluralista; b) non può e non deve esistere un indirizzo politico consiliare».

loro solo per categoria di appartenenza». Si è efficacemente scritto che «tra i magistrati ed il C.S.M. deve esistere, secondo il disegno costituzionale, un rapporto di alterità, non di immedesimazione, nel senso che l'essenziale funzione di garanzia da esso svolta non potrebbe esplicarsi efficacemente, se non ci fosse una sua *estraniazione* rispetto all'ordine giudiziario»²⁰.

Se si condivide questa lettura, ossia che il Csm non è un organo necessariamente rappresentativo della “consistenza” del pluralismo politico-culturale presente nelle comunità che vorrebbe rappresentare, allora il ragionamento sulla logica sottesa al sorteggio per la sua composizione si pone inevitabilmente in termini diversi da quelli prima ricordati e gli argomenti spesi per rifiutare tale metodo per la composizione di organi politici non risultano qui tutti conferenti.

Ciò significa anzitutto che il legislatore costituzionale può decidere di affidarsi al caso per la composizione di un organo non democratico-rappresentativo, senza per questo violare un principio supremo²¹: è infatti vero che la nostra Costituzione vede in quello elettivo un metodo capace – in generale – di rendere più partecipato, e quindi democratico, l'ordinamento, ma nel contempo deve restare fermo che un conto è ricorrere al sorteggio per la formazione di un organo politico-rappresentativo (scelta che certamente minerebbe in radice il sistema democratico), altro è farlo per la composizione di un organo “tecnico”, a cui sono affidate funzioni amministrative o giudiziarie.

4. Riflessioni sull'introduzione del sorteggio per la composizione dei Csm

Pur non ritenendo che l'introduzione del sorteggio per la composizione dei Csm violi un principio supremo del nostro ordinamento costituzionale, è necessario riflettere attentamente sulle conseguenze, anche a livello sistemico, che tale soluzione – che non ha uguali negli ordinamenti giudiziari degli Stati a noi vicini, con la sola eccezione della Grecia²² – porterebbe con sé.

²⁰ Così G. Silvestri, *op cit.*, 178.

²¹ *Contra*, S. Bartole, *Ragionando sulla separazione delle carriere: è legittimo il sorteggio per la formazione degli organi di governo giudiziario?*, in *lacostituzione.info*, 27 agosto 2025. G. Scarselli, N. Ludovici, *Referendum sulla riforma costituzionale dell'assetto della magistratura e necessaria prevalutazione di ammissibilità di esso da parte della Corte Costituzionale*, in *Giustizia Insieme*, 2026.

²² In tale ordinamento l'antica tradizione di ascendenza ateniese produce ancora i suoi effetti e al sorteggio si ricorre (ma entro platee più limitate e tra soggetti dotati di specifiche competenze) sia per la formazione degli organi di governo delle magistrature, sia per la composizione “mista” di alcuni organi giudiziari speciali.

Anzitutto, va considerato che, con la modifica degli artt. 104 e 105 Cost., verrebbe inserita in Costituzione la regola del sorteggio per la formazione di un organo costituzionale (o di rilevanza costituzionale), al quale sono assegnate delicatissime funzioni, ossia si accoglierebbe l'idea che una consapevole selezione del personale ritenuto più adatto da parte della "comunità" di riferimento possa essere sostituita da un meccanismo di individuazione casuale. Mai invece la Costituzione aveva affidato alla sorte la selezione di soggetti ai quali affidare una carica, anche non politica (con l'eccezione – di cui si dirà – dell'art. 135, ultima comma, Cost. che prevede, per una ipotesi specifica e circoscritta, un sorteggio mediato²³). Di norma, un componente o è nominato o è eletto e, in entrambe le ipotesi, chi nomina o chi elegge si assume la responsabilità della scelta compiuta, dopo aver ponderato diversi fattori: competenze professionali, qualità personali (ad es., la capacità di gestire la collegialità, capacità di mediare, autorevolezza, ecc.), obiettivi o programmi. L'introduzione del sorteggio in Costituzione si basa invece sull'idea che "uno valga l'altro".

Ma ciò determina almeno due immediate conseguenze.

In primo luogo, il sorteggio porta con sé l'"abbandono" del principio di responsabilizzazione (*accountability*), che invece pretende che chi agisce sia consapevole della scelta compiuta e ne sia, perciò, responsabilizzato, che senta il "peso" della decisione.

In secondo luogo, alimenta la sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni (nel caso che ci occupa, il sorteggio presuppone che i magistrati e i parlamentari non siano capaci di scegliere) e diventa metodo a cui poter ricorrere, in futuro, anche per la composizione di altri organi che si trovino in una situazione di crisi di legittimazione.

Ma anche a prescindere ora dalla possibilità teorica che altri organi costituzionali possano essere così composti, quali obiezioni potranno essere mosse a chi voglia affidarsi al caso per la formazione di altri organi previsti *dalla legge*?

Per certo, nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, anche i Consigli giudiziari non potranno che essere composti con sorteggio²⁴, in quanto sarebbe irragionevole che siano *eletti* proprio coloro che

²³ Nel testo originario della norma costituzionale – ossia prima della riforma operata con l. cost. n. 2 del 1967 – peraltro il sorteggio non era previsto. I sedici cittadini chiamati ad integrare la Corte costituzionale erano direttamente *eletti* dal Parlamento in seduta comune. L'obiettivo era quello di inserire nell'organo giudicante una sensibilità politica. Quanto all'elezione all'inizio della legislatura, essa «ha lo scopo di impedire che i giudici siano nominati al momento dell'accusa e che, quindi, l'accusatore orienti la sua scelta in modo da pregiudicare l'imparzialità dei giudici» (così C. Mortati, AC, 3 dicembre 1947, seduta antimeridiana).

²⁴ Pur non essendo questione da affrontare in questo contributo, sia consentito ricordare che il Consiglio giudiziario non potrà, evidentemente, restare unitario come è oggi. Allo stesso tempo, potrebbe forse non essere ragionevole

più da vicino si occupano dei loro colleghi, mentre l'organo "al centro" è composto da membri scelti dal caso²⁵. E anche per i laici andrà immaginato un sistema di selezione simile a quello definito in Costituzione (quantomeno, la predisposizione di una rosa di avvocati e professori da cui poi sorteggiare).

Non si può poi escludere che anche per la composizione degli organi di governo autonomo delle magistrature speciali sia dato spazio alla sorte, visto che la loro struttura è sempre stata ispirata al modello Csm.

Allargando lo sguardo, in futuro si potrebbe ricorrere al sorteggio anche per la composizione degli organi degli ordini professionali, degli organi di governo degli Atenei, ecc. Insomma, anche là dove si tratti di comporre organi preposti ad assumere decisioni (non puramente politiche, ossia libere nel fine), ma ampiamente discrezionali (perché assunte entro i confini tracciati dalla legge) si potrà – senza che possano più essere avanzate obiezioni serie – ricorrere al sorteggio.

È un tornante culturale di cui non possiamo non avere piena consapevolezza.

Sino ad oggi invece raramente il nostro ordinamento si è affidato al caso.

Talvolta, lo ha fatto per la composizione di organi chiamati a svolgere una funzione strettamente giurisdizionale, ma sulla base di presupposti specifici e particolari, poiché, in genere, l'imparzialità dell'organo giudicante è assicurata dall'assegnazione "casuale" degli affari (in ossequio all'art. 25, primo comma, Cost.), non dalla composizione casuale dell'organo, il quale, invece, è formato tenendo conto delle competenze specifiche e dell'anzianità di ruolo: si possono ricordare, come ipotesi specifiche e singolari, la formazione del c.d. Tribunale dei Ministri, che, pur essendo organo "stabilmente" istituito, viene convocato raramente, solo qualora un componente del Governo è soggetto ad indagini e, dunque, il sorteggio biennale tra i giudici in ruolo nel distretto costituisce una sorta di criterio tabellare volto ad evitare qualsiasi possibile designazione discrezionale²⁶; e poi

conservare due Consigli giudiziari, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri. Mentre, infatti, il Consiglio giudiziario per i giudici avrebbe una composizione relativamente ampia e molteplici questioni da affrontare, il Consiglio giudiziario dei pubblici ministeri avrebbe una composizione numericamente ridotta, dovrebbe rendere pareri su questioni delicatissime che riguardano gli uffici di procura del distretto e, a farlo, sarebbero pochi pubblici ministeri sorteggiati che fanno parte di quegli stessi uffici. Considerata l'organizzazione "gerarchica" degli uffici di procura, tale composizione non sarebbe idonea a rendere i suoi membri "indipendenti e imparziali" e forse sarebbe allora preferibile lasciare al Csm dei pubblici ministeri tutte le decisioni, cercando semmai di recuperare partecipazione e controllo all'interno di ciascun ufficio di procura "prima" dell'assunzione di ciascun provvedimento.

²⁵ La questione è posta anche da N. Rossi, *Csm separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo*, in *Questione giustizia* 1/2-2025, 19 ss.

²⁶ L'art. 7 della legge costituzionale n. 1 del 1989 prevede che il c.d. Tribunale dei ministri sia costituito da tre magistrati effettivi e tre supplenti, ogni biennio, con sorteggio tra tutti i magistrati in ruolo in ciascuna Corte di appello

quella delle giurie popolari, i cui componenti non devono essere dotati di specifiche competenze, bensì svolgere un giudizio che – come bene è stato detto – deve effettivamente essere alla portata di tutti (in cui davvero “uno vale l’altro”)²⁷.

Talvolta, si è fatto ricorso al sorteggio anche «per scegliere ‘addetti ai lavori’, nell’ambito di coloro che dispongono di specifici titoli, specialisti in grado di svolgere operazioni che richiedono particolari competenze»²⁸, per eliminare la discrezionalità del nominante, possibile fonte di abusi o corruzione. Tuttavia, si è sempre trattato di organi chiamati o a esercitare attività di valutazione e controllo²⁹ (come nel caso delle commissioni che attribuiscono l’Asn) oppure ad assumere singole decisioni, mai invece – si badi bene – per svolgere funzioni con continuità, prendendo anche decisioni ampiamente discrezionali o ad assumere posizione su questioni di carattere generale imprevedibili *ex ante*³⁰.

Inserire il sorteggio in Costituzione potrebbe invece ampliare il ricorso a questo metodo di preposizione alle cariche, a prescindere dalla natura e dalla qualità delle competenze affidate all’organo.

Sarebbe un bene? Ovviamente, ora non è dato saperlo. Ma qualche serio dubbio sul rendimento di organi così composti è lecito sollevarlo.

Come detto, infatti, il sorteggio, eliminando ogni selezione, presuppone che tutti siano eguali: non conta più l’esperienza, non contano le capacità, non contano le proposte, non conta, insomma, il merito. Il sorteggio muove dall’idea che tutti siano perfettamente sostituibili, ma, se ciò è vero nel modo ideale, la *kallipolis* di Platone per intenderci, spesso non lo è nel mondo reale. La prassi ha infatti mostrato che, anche se viene riservato ad una platea qualificata, non sempre la composizione di un organo per sorteggio ha dato buona prova di sé³¹. E, del resto, anche nell’antica Atene, che pure viene sempre chiamata ad esempio, il sorteggio era escluso per le cariche per le quali si

che abbiano almeno cinque anni di anzianità. Soluzione, questa, che ha peraltro destato qualche perplessità in quanto vi possono essere assegnati anche giudici civili, meno avvezzi a “gestire” un procedimento penale, soprattutto in considerazione del fatto che tale organo opera come l’antico giudice istruttore, dovendo sia svolgere le indagini, sia giudicare.

²⁷ Cfr. L. Vandelli, *La lotteria istituzionale. Sorteggiare è meglio che decidere?*, in N. Urbinati e L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, Einaudi, Torino, 2020, 103.

²⁸ Cfr. L. Vandelli, *op. cit.*, 110 (il quale, nelle pagine successive, elenca alcune ipotesi).

²⁹ Cfr. M. Mandato, *Il sorteggio come metodo di decisione. Principi e fattispecie*, in *Nomos* 3/2019, 13ss.

³⁰ Cfr. N. Rossi, *Csm separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo*, in *Questione giustizia* 1/2-2025, 25.

³¹ L. Vandelli, *op. cit.*, 132 ss.

volevano competenze elevate e, quando vi ricorreva, era sempre preceduto dall'attenta verifica di specifici requisiti³².

Venendo alla riforma di cui ci stiamo occupando, pur premettendo ancora che possiamo solo avanzare delle ipotesi su ciò che sarà, possiamo tuttavia convenire sul fatto che le delicate funzioni che il testo costituzionale attribuisce ai due Csm richiedono che, al loro interno, siedano membri dotati di competenza, esperienza, autorevolezza, equilibrio, capacità organizzativa, gestionale e di mediazione, tutte qualità, anche personali e non oggettivamente misurabili, che, come è facile intuire, un metodo di designazione casuale operato su una platea così ampia non necessariamente garantisce. Un bravo magistrato, reclutato per concorso in base alla sua preparazione strettamente giuridica per esercitare la funzione di giudice o di pubblico ministero, non è per ciò solo anche capace di assumere decisioni di ampio respiro su questioni organizzative e ordinamentali³³.

Vi è dunque anzitutto il rischio che, una volta sorteggiato, il consigliere debba poi farsi assistere, almeno nei primi tempi, ancor più di quanto avvenga oggi, da coloro che fanno parte degli apparati amministrativi serventi (a partire dai magistrati-segretari, che sorteggiati certo non sono³⁴).

In secondo luogo, non è affatto detto che chi è sorteggiato (che magari è iscritto ad uno o ad altro gruppo associativo) sia capace – per il fatto stesso di dovere la sua carica al caso – di mantenere la propria indipendenza rispetto a pressioni che inevitabilmente comunque riceverà. I consiglieri sorteggiati saranno comunque soggetti a pressioni e condizionamenti esterni e interni alla magistratura, non solo da parte delle forze politiche, ma da parte delle stesse forze interne alla magistratura, che cercheranno contatti per dare loro *ex post* una legittimazione che da soli potrebbero non avere.

Questo riconoscimento ti è invece data dalla competenza e, talvolta, anche dalla consapevolezza che sei stato scelto perché ritenuto il più idoneo a svolgere bene quel compito. Anziché affidarsi al caso, sarebbe stato dunque preferibile, sia per i togati che per i laici, individuare meccanismi di selezione che valorizzino di più il prestigio personale, la professionalità e le competenze dei

³² Si legga l'interessante saggio di G. Cambiano, *Piccola archeologia del sorteggio*, in *Teoria politica*, 10/2020, Annali X, p. 103 ss.

³³ Anche chi si è espresso a favore del sorteggio mostra questa preoccupazione: cfr. S. Prisco, per il quale, ad esempio, dovrebbero poter essere sorteggiati solo i magistrati che hanno svolto un mandato in consiglio giudiziario (*È ancora possibile uno sguardo "laico" sulla riforma costituzionale dell'ordinamento giudiziario, o ormai troppo tardi?*, in *lacostituzione.info*, 25 settembre 2025). L'A. tuttavia non chiarisce se i componenti dei Consigli giudiziari – oggi eletti in base all'appartenenza ai gruppi – dovranno continuare ad essere eletti oppure dovranno essere sorteggiati.

³⁴ Sul ruolo essenziale degli apparati serventi dentro il Csm sia consentito rinviare a F. Biondi, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Il Mulino, Bologna, 2024, 98 ss.

candidati ben prima della loro appartenenza politico-culturale³⁵, sul presupposto – a mio avviso innegabile – che la competenza e l'autorevolezza personale generalmente portano con sé una maggiore indipendenza.

Infine, va considerato l'effetto che il ricorso al sorteggio può produrre sulla posizione istituzionale del Csm. È vero – si è provato qui ad argomentare – che non è un organo rappresentativo, nel senso proprio del termine, della forza delle diverse posizioni politico-culturali all'interno della magistratura e che è anzitutto organo di garanzia, ma, pur avendo preso seriamente in considerazione le ragioni sottese all'introduzione del sorteggio per la sua composizione, non si può non continuare a ricordare che il Csm (o i Csm) non sono meri organi “tecnico-amministrativi”, “burocratici”, bensì costituiscono gli organi espressivi dell'autonomia della magistratura³⁶, «chiamati ad assumere decisioni che incidono direttamente sull'equilibrio dell'intero sistema giudiziario»³⁷ e che demandare al caso la scelta dei suoi componenti può minarne nel complesso l'autorevolezza³⁸ e, soprattutto, il peso istituzionale (un conto è assumere decisioni sapendo di essere stati “scelti”, altro è farlo solo perché la sorte è stata benevola).

Non è poi dato sapere se questa soluzione sottenda anche un modo di intendere il ruolo del (o dei) Csm diverso rispetto a quello che abbiamo conosciuto, precludendo ad una revisione delle attribuzioni che ora la legge (non la Costituzione) attribuisce al Csm (si pensi alle possibilità di avanzare proposte o dare pareri al Ministro della Giustizia).

Incidere sulla legittimazione degli organi di autonomia della magistratura, dunque, quantomeno rischia di determinare un indebolimento delle garanzie di indipendenza “esterna” dei magistrati: un organo “meno” forte perché “meno” legittimato ha infatti minore capacità di rapportarsi – e se necessario contrapporsi – agli organi politici. Insomma, non solo il Csm viene “spezzato” in tre, ma i due Csm, formati da membri sorteggiati che non godono di piena legittimazione, potrebbero alla fine avere un peso istituzionale dimezzato.

³⁵ Sottolinea l'importanza della qualificazione professionale dei componenti del Csm N. Zanon, *Separare e sorteggiare?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 3/2024, 1161.

³⁶ Cfr. R. Romboli, *Magistratura e politica della finestra dei Csm. I progetti di revisione costituzionale e la pratica di delegittimazione della magistratura*, in *Questione Giustizia* 1-2/2025, 39.

³⁷ Cfr. M. Vietti, *La riforma costituzionale della magistratura*, in *Questione Giustizia* 1-2/2025, 175, il quale si esprime in modo radicalmente critico nei confronti del sorteggio, anche mediato.

³⁸ Cfr., con riferimento alla composizione dell'Alta Corte disciplinare, le riflessioni di N. Zanon, *Qualche ragione a sostegno di un'Alta Corte disciplinare*, in *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che discutere*, a cura di R. Balduzzi e G. Grasso, Milano, EDUCatt, 2025, 33, il quale si chiede se la legge di attuazione possa temperare il sorteggio per garantire l'autorevolezza dell'organo.

5. Il sorteggio dei togati e quello dei laici. Il sorteggio mediato e quello integrale

Veniamo ora a come il sorteggio è immaginato dal testo della riforma, a questioni che sono solo apparentemente di dettaglio e che, invece, daranno il volto definitivo alla riforma del Titolo IV e con difficoltà saranno interamente risolte entro un anno, come invece chiede la disposizione transitoria³⁹.

La novità di questo testo (che in ciò si distingue dai disegni di legge costituzionale presentati in passato) consiste nel fatto che, siccome non sarebbe stato ragionevole – né politicamente opportuno – introdurre il sorteggio solo per i “togati”, e non anche per i “laici” (i quali pure – come già detto – sono sempre più spesso scelti per la loro affinità politica prima che per le loro specifiche competenze sulla materia), tale metodo viene esteso anche a questi ultimi.

L’art. 104 Cost. – come revisionato – prevede, infatti, per i due Csm, che «i componenti sono estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall’insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previste dalla legge».

La prima riflessione che si impone riguarda, dunque, la distinzione operata dalla Costituzione tra sorteggio mediato e sorteggio integrale. È una distinzione che conta, poiché non ci troviamo al cospetto di due modalità di sorteggio, ma di due metodi profondamente diversi, sul piano logico, di preposizione alla carica.

Infatti, se prima si vota e poi si sorteggia tra gli eletti, non si crea un meccanismo realmente alternativo all’elezione, bensì un diverso metodo di aggregazione dei voti⁴⁰. Chi è eletto trae comunque la sua legittimazione dal voto e il sorteggio si limita a “disarticolare” le aggregazioni di

³⁹ In caso di approvazione della riforma si potrebbe anche porre il serio problema della proroga dell’attuale Csm. Se, infatti, le nuove regole non saranno approvate entro la fine del 2026, tenuto conto che l’attuale Consiglio scade all’inizio del 2027, ci si interrogherà sull’opportunità di rinnovarlo con la “vecchia” disciplina, rinviando di un quadriennio l’avvio della riforma, oppure attendere che le nuove norme siano approvate. Ma, in questa seconda ipotesi, di quanto ragionevolmente potrebbe essere prorogato un organo la cui durata è fissata in Costituzione? Su tutto questo la norma transitoria tace.

La questione è posta anche da S. Panizza, *Alcune possibili criticità attuative a seguito dell’eventuale approvazione della riforma costituzionale “Meloni-Nordio” in materia di ordinamento giurisdizionale e istituzione della Corte disciplinare*, in *Questione giustizia* 1-2/2025, al quale si rinvia per una dettagliata analisi della disciplina transitoria.

⁴⁰ B. Manin, *La democrazia dei moderni*, Anabasi, Milano, 1992, 11.

potere evitando non che l'organo sia plurale, bensì che sia rappresentativo del peso dei diversi gruppi.

Ancora più vicina alla logica elettiva è la procedura che vede prima il sorteggio e poi il voto (come era proposto nel disegno di legge costituzionale “Alfano”⁴¹), poiché chi entra nell'organo porta con sé una diretta legittimazione da parte degli elettori. In questa ipotesi si intende limitare l'elettorato passivo ai sorteggiati, i quali – nella successiva fase elettorale – sarebbero poi sostenuti dalle forze in competizione che riproporranno, nell'organo, gli attuali equilibri “usando” a tal fine i candidati sorteggiati con cui avranno preso certamente contatti.

Il sorteggio “integrale” tra tutti invece elimina ogni scelta, mettendo i potenziali componenti sul medesimo piano. Il legislatore costituzionale ha fatto una scelta precisa, distinguendo il metodo di preposizione dei laici rispetto a quello dei togati e tale scelta non potrà, sotto questo aspetto, essere mutata dalla legge ordinaria. Quest'ultima non potrà inserire una previa elezione seguita da sorteggio per la scelta dei togati, se non tradendo la decisione costituzionale. D'altro canto, che sia una scelta precisa emerge dal dibattito che si è svolto in questi anni nell'ambito del quale è stato spesso proposto un sorteggio mediato anche per i togati, sorteggio mediato rifiutato in quanto non reciderebbe il legame tra il consigliere togato e il gruppo di appartenenza, ma si limiterebbe (in questa prospettiva) a rompere gli equilibri tra i vari gruppi.

Resta fermo dunque che, mentre i partiti potranno selezionare professori e avvocati tra i quali sorteggiare, i magistrati non potranno farlo, neanche se il legislatore (ordinario) volesse “ripensarci”, poiché si tratta di due metodi di scelta – definiti in Costituzione – logicamente differenti. E il testo costituzionale, piaccia o no, va preso sul serio.

Pur fissando il nuovo art. 104 Cost. questa regola, esso lascia però ampia (direi, troppa) discrezionalità al legislatore. È vero – si può obiettare – che la Costituzione non deve dire tutto, ma lasciare spazi vuoti affinché i principi e le regole che essa fissa siano attuati secondo il mutevole andamento dei tempi; tuttavia, quando non si sta scrivendo una Costituzione interamente nuova la cui approvazione segna un radicale mutamento di regime, ma si sta puntualmente modificando un testo costituzionale già a lungo “sperimentato” e si introduce una innovazione così radicale, sarebbe opportuno non lasciare ambiguità su aspetti essenziali. Come a breve si dirà, invece, i “non detti” di

⁴¹ In dottrina, invece, tale soluzione fu proposta e ampiamente argomentata da S. Mazzamuto, *Per una riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura e della Sezione disciplinare*, in *Giustizia insieme*, 1-1-2/2011, spec. 113 ss.

questa riforma non lasciano solo spazi vuoti, ma destano dubbi in ordine alla capacità del testo costituzionale di impedire che, nella fase attuativa, il modo di comporre i due Csm (e l'Alta Corte) possa condurre ad un indebolimento istituzionale degli organi o ad una loro attrazione verso la sfera della politica dei partiti di maggioranza.

Già sul procedimento di composizione dell'elenco dei laici si addensano numerosi interrogativi.

Anzitutto, visto che la casualità è statisticamente maggiore se l'elenco è lungo, e viceversa, sarebbe stato necessario determinare in Costituzione la proporzione tra il numero dei soggetti da inserire nell'elenco e quello dei componenti da sorteggiare (considerato che la numerosità dei componenti dei due futuri Csm è lasciata alla legge ordinaria). Ragionevolmente l'elenco dovrebbe essere composto almeno dal doppio, meglio ancora dal triplo, dei soggetti da sorteggiare (ad esempio, i sedici cittadini chiamati a integrare la Corte costituzionale sono eletti da un elenco composto da quarantacinque nomi⁴²). Se l'elenco fosse, invece, troppo breve per la scelta dei laici non vi sarebbe alcuna discontinuità rispetto al passato.

Soprattutto, sarebbe stato decisamente opportuno chiarire con quale modalità e con quale maggioranza tale elenco sarà formato.

La soluzione accolta nella legge di revisione costituzionale qui in esame evoca l'elezione dei componenti che oggi vanno a integrare la Corte costituzionale se chiamata a giudicare il Presidente della Repubblica accusato di alto tradimento o attentato alla Costituzione, secondo quanto previsto all'art. 135, ult. comma, Cost. Proprio alla luce della normativa lacunosa che ha dato attuazione alla norma costituzionale e alla prassi che ne è seguita, sarebbe stato opportuno chiarire, da subito, alcuni aspetti essenziali del procedimento.

Se guardiamo a quella esperienza, infatti, si potrebbe prospettare un'alternativa, ossia che ciascuno dei sorteggiabili sia singolarmente "eletto" oppure, come è quasi sempre avvenuto per ragioni di funzionalità e celerità⁴³, che i partiti concordino un unico elenco e poi i parlamentari lo approvino "in blocco" (con voto favorevole o contrario)⁴⁴.

⁴² Si noti che il numero dei cittadini che integrano la Corte (sedici) è fissato in Costituzione, mentre il numero dei sorteggiabili è definito all'art. 1 del *Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa* (nel Testo approvato dal Senato della Repubblica il 7 giugno 1989 e dalla Camera dei deputati il 28 giugno 1989). Se per sopravvenute vacanze l'elenco si riduce a meno di trentasei persone, si procede ad elezioni suppletive.

⁴³ Fino al 1962, ossia prima della riforma costituzionale, era previsto che i parlamentari votassero i singoli cittadini e, dunque, si votò ogni singolo nominativo; in seguito, dopo la riforma, dovendosi compilare un elenco dal quale poi sorteggiare i sedici cittadini, il Presidente della Camera, d'intesa con i gruppi parlamentari, predispose una lista che i parlamentari chiamati furono chiamati ad approvare o respingere in blocco. Solo nella 12^a legislatura si è proceduto

La circostanza che il testo della disposizione si riferisca ad elenco che il Parlamento «compila mediante elezione» dovrebbe portarci in verità a sostenere che si tratta di una vera e propria elezione di singoli componenti, ma, dal momento che la formula è la medesima di quella contenuta all'art. 135 Cost. e la prassi si è attestata diversamente, la seconda opzione non può ora essere esclusa con certezza.

Nel primo caso si avrebbe una votazione “elettiva”, nel secondo una votazione “deliberativa”. La legge di attuazione dovrà chiarire la questione senza ambiguità, considerando che la prima soluzione è in astratto maggiormente idonea ad assicurare un controllo sulle qualità personali di ciascun eletto, e che un elevato livello di competenza e indipendenza da parte dei componenti laici resta requisito imprescindibile per restituire prestigio al (o ai) Csm. L'alternativa è il voto (favorevole o contrario) di un elenco predisposto d'intesa tra i capigruppo che potranno così concordare i nomi senza lasciare alcuno spazio alla valutazione dei singoli parlamentari⁴⁵ (che, invece, grazie alla segretezza del voto talvolta hanno mostrato di gradire o non gradire alcune personalità imposte dai partiti). A tale soluzione si potrebbe giungere visto che l'elezione *singulatim* di un numero ragionevolmente ampio di componenti da inserire in due elenchi, uno dal quale sorteggiare i componenti dei due Csm e uno dal quale sorteggiare i componenti dell'Alta Corte (in quanto devono avere requisiti differenti⁴⁶), richiede infatti tempi lunghi, impegnando notevolmente il Parlamento in seduta comune.

Ma l'aspetto più delicato che si pone è costituito dalla individuazione della maggioranza necessaria per procedere alla formazione dell'elenco. Il nuovo art. 104 Cost. (purtroppo) nulla dice sul punto e la decisione spetterà al legislatore ordinario. Va tuttavia considerato che, se la legge di

all'elezione nome per nome dei quarantacinque, per poi tornare ancora alla votazione dell'elenco. La predisposizione dell'elenco è stata dettata sia da esigenze di economia procedurale, sia per assicurare un maggior controllo delle segreterie di partito sui sorteggiabili (cfr., su questa prassi, P. Villaschi, *Le funzioni elettive e la potestà regolamentare del Parlamento in seduta comune nell'esperienza costituzionale: tempo di un bilancio*, in *Rassegna parlamentare* 1/2025, 165-166).

⁴⁴ La questione è posta anche da N. Zanon, *Separare e sorteggiare?*, cit., 1161 ss., il quale si esprime a favore dell'elezione dei singoli.

⁴⁵ Lo osservano anche A. Cerri, *Problemi relativi alla formazione della Corte “integrata”*, in *Giur cost.* 1979, suppl. per il processo Lockheed, 330, e G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, 441, sia pure rispetto alla votazione dell'elenco dei quarantacinque cittadini dai quali sorteggiare i componenti che possono andare ad integrare la Corte costituzionale nel giudizio penale.

⁴⁶ Nell'elenco dei sorteggiabili ai Csm possono essere eletti professori ordinari in materie giuridiche o avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione, mentre in quello dei sorteggiabili per l'Alta Corte disciplinare possono essere inseriti, oltre ai professori ordinari di università in materie giuridiche, gli avvocati con almeno venti anni di esercizio.

attuazione prescriverà che debbano essere eletti singoli candidati (come è auspicabile), la legge attuativa potrà prevedere – come ora già prescrive la l. n. 195 del 1958 – una maggioranza qualificata per l’elezione e, dunque, maggioranza e opposizione dovranno trovare accordi sui nomi da eleggere. Consapevoli che poi si procederà ad un sorteggio, potrebbero, innescando una prassi virtuosa, reciprocamente “tutelarsi” proponendo soggetti più qualificati e politicamente meno connotati.

Se, invece, la legge ordinaria consentirà che si componga un elenco che i parlamentari dovranno approvare e respingere, è assai dubbio che la legge possa fissare una maggioranza qualificata, poiché, secondo le regole del diritto parlamentare, tale maggioranza può essere definita con legge ordinaria solo se il Parlamento in seduta comune è chiamato ad “eleggere” singoli, non a “deliberare” un elenco, approvandolo o rigettandolo. Secondo la dottrina, quando il Parlamento delibera a favore o contro una proposta, la maggioranza – salvo che sia la Costituzione a disporre diversamente – è sempre, secondo l’art. 64, terzo comma, Cost., quella semplice⁴⁷. Ciò significa che l’elenco da cui sorteggiare i laici potrebbe essere interamente predisposto dai partiti di maggioranza e poi da essi stessi approvato senza coinvolgere (come avviene invece ora) le opposizioni, con conseguente attrazione degli organi di garanzia nella sfera della politica del Governo in carica.

Apprezzabile, invece, che l’elezione dei sorteggiabili avvenga entro sei mesi dall’insediamento delle nuove Camere (non – come erroneamente dice il testo – da quella del Parlamento in seduta comune). Ciò serve ad allontanare temporalmente il momento dell’elezione e quello del sorteggio, se la scadenza dei Csm e dell’Alta Corte disciplinare non coincidono con l’inizio della legislatura. Meglio ancora sarebbe forse stato se l’elezione fosse stata prevista ogni sei anni o più, così da allontanare maggiormente tale procedura dalle elezioni politiche.

Anche sul sorteggio dei togati le questioni aperte sono molteplici.

Già si è detto – comparando la scelta compiuta per i laici e per i togati – che non pare esservi spazio per un ripensamento, ossia per l’introduzione con legge ordinaria di una previa elezione dei magistrati tra i quali sorteggiare. L’equiparazione del procedimento di preposizione dei laici e dei togati avrebbe dovuto essere prevista in Costituzione.

⁴⁷ Come messo bene in luce da G. Piccirilli, *La compilazione parlamentare degli elenchi per il sorteggio dei componenti laici dei “nuovi” Csm e dell’Alta Corte disciplinare*, www.ordinamentogiudiziario.info, 19 novembre 2025.

Le “procedure” del sorteggio, che il nuovo testo assegna alla fonte primaria, potrebbero tuttavia essere molteplici e avere un impatto differenziato.

Anzitutto, la legge dovrà certamente dare al magistrato la possibilità di esprimere la propria indisponibilità. Potrebbe prevedere: a) che debba essere espressamente manifestata la disponibilità ad essere sorteggiato; b) che l’indisponibilità ad essere sorteggiato debba essere comunicata “prima” del sorteggio; c) che l’indisponibilità ad essere componente del Consiglio debba essere comunicata “dopo” il sorteggio (entro termini più o meno stringenti). Rilevante poi è se l’eventuale l’indisponibilità debba essere subordinata alla sussistenza di gravi motivi o possa essere anche immotivata.

È evidente che la prima opzione renderà la platea dei sorteggiabili meno ampia, le altre, progressivamente, più estesa, aumentando così la casualità. La combinazione delle variabili segnalate potrebbe comunque produrre conseguenze diverse: ad esempio, consentire a chi sia stato sorteggiato di rinunciare alla carica immotivatamente, lasciandogli un po' di tempo per decidere, potrebbe rimettere in gioco l’influenza dei gruppi; viceversa, l’obbligo di dichiarare l’indisponibilità prima del sorteggio e di doverla motivare renderebbe più difficile il “controllo” sulla platea dei sorteggiabili.

In secondo luogo, va sottolineato che il nuovo art. 104 Cost. non contempla più che nei due Csm siano presenti magistrati delle diverse “categorie” (forse erroneamente pensando che esse oggi si riferiscano solo ai giudici e ai pubblici ministeri e non anche agli appartenenti ai diversi gradi di giurisdizione)⁴⁸: ciò comporta che potrebbero non essere sorteggiati magistrati di legittimità, di secondo grado o (anche se è statisticamente più difficile) di primo grado. Confrontando il testo precedente e quello revisionato, una interpretazione testuale dovrebbe escludere che il legislatore possa prevedere posti riservati a ciascuna categoria, ma ciò priverebbe i due Consigli di esperienze essenziali soprattutto quando chiamati ad occuparsi di questioni organizzative.

C’è chi suggerisce, poi, che il sorteggio sia limitato, dalla legge, ai magistrati che vantano una certa anzianità o specifiche esperienze, così da impedire che i Csm siano composti da magistrati troppo giovani o inesperti, che sarebbero chiamati anche a decidere a chi affidare incarichi direttivi e semi-direttivi in uffici che ancora poco conoscono (nel Csm dei pubblici ministeri il problema

⁴⁸ Il punto è criticamente rilevato anche da P. Mezzanotte, *Le recenti proposte di riforma costituzionale della magistratura*, in *Nomos*, 1/2025, 25.

sarebbe oltremodo amplificato, vista la gerarchizzazione che caratterizza gli uffici di Procura e la delicatezza della scelta dei “capi”).

“Contro” tale possibilità depone il fatto che al successivo art. 105 Cost. è testualmente previsto che il sorteggio per comporre l’Alta Corte disciplinare è riservato ai magistrati «*con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità*»: il confronto tra le due norme potrebbe dunque indurre a sostenere che il sorteggio per i Csm deve essere esteso a tutti. Inoltre – si potrebbe evidenziare – il testo affida al legislatore la determinazione delle “procedure” non delle “condizioni” o dei “requisiti” del sorteggio.

Tuttavia, nonostante un’interpretazione letterale del nuovo testo costituzionale sembri deporre nel senso che il sorteggio non tollera esclusioni, il legislatore ordinario potrebbe ragionevolmente decidere di riservare la partecipazione a coloro che abbiano superato una certa valutazione di professionalità. Anche ora, del resto, dopo le modifiche apportate dalla l. n. 71 del 2022, l’art. 24 della l. n. 195 del 1958 stabilisce che si possano candidare coloro che hanno superato la terza valutazione di professionalità.

Resta fermo, però, che la platea dei sorteggiabili non dovrebbe essere ridotta eccessivamente *ex lege* per non ledere ledere la logica sottesa alla scelta consapevolmente assunta dal legislatore costituzionale.

Difficile, invece, che nel disciplinare le “procedure” di sorteggio si riesca ad assicurare una presenza di magistrati provenienti da diversi territori, mentre il sistema elettorale vigente (e, comunque, la stessa distribuzione geografica degli elettori) fa sì che nel Csm vi siano sempre stati magistrati provenienti da Regioni diverse.

Nulla si dice poi sulla necessità che, all’interno dei tre organi, vi sia una equilibrata presenza di entrambi i generi. Tramite il sorteggio, tuttavia, questo risultato potrebbe essere facilmente assicurato e, anche se non previsto dagli artt. 104 e 105 Cost., l’art. 51 Cost. consente (e forse obbliga) il legislatore a garantire una equilibrata presenza di uomini e donne⁴⁹.

Va infine ricordato che la legge dovrà definire a chi spetti verificare il costante possesso dei requisiti da parte dei sorteggiati, presiedere alle operazioni del sorteggio e regolamentare le modalità del sorteggio stesso (garantendo la pubblicità delle operazioni). Sotto questo aspetto,

⁴⁹ Cfr. N. Rossi, *Csm separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo*, in *Questione giustizia* 1/2-2025, 27, per il quale il legislatore ordinario potrà intervenire solo sotto questo aspetto.

sarebbe certamente preferibile – analogamente a ciò è previsto in attuazione dell’art. 135, ult. comma, Cost. – che se ne occupino i Csm e l’Alta Corte, ciascuno al suo interno e in piena autonomia, lasciando al Parlamento solo la predisposizione dell’elenco dei laici.

6. Alternative possibili

In definitiva, pur comprendendosi in parte le ragioni che possono avere spinto alcuni a ritenere che non vi sia alternativa al sorteggio per provare a scongiurare il ripetersi di prassi non commendevoli che hanno segnato la storia, soprattutto recente, del Csm, la soluzione adottata, oltre a sottovalutare la natura e la delicatezza delle funzioni svolte, porta con sé il forte rischio di diminuire il peso istituzionale dell’organo (*rectius*, degli organi) di garanzia della magistratura e non assicurare che i componenti possiedano le qualità adeguate per farne parte.

Non solo: se non sarà data una sapiente attuazione alla riforma, questi organi potrebbero essere più deboli, mentre il Csm fu pensato affinché potesse saldamente difendere la magistratura dalle influenze dalla politica.

Il rammarico è che – una volta deciso di mettere mano alla Costituzione – anziché arrendersi ad un sorteggio così congegnato, non si sia aperto un confronto ampio per immaginare soluzioni differenti, come il rinnovo progressivo dell’organo, associato, per la componente togata, ad un sistema elettorale, come quello del voto singolo trasferibile, capace di offrire una maggiore libertà di scelta agli elettori e maggiori *chance* anche ai candidati non supportati dalla magistratura associata. Per la componente laica si sarebbero potute introdurre procedure trasparenti di selezione, previa audizione dei possibili candidati, che, a Costituzione invariata, è invece difficile introdurre per il Parlamento in seduta comune.

E se, invece, si fosse voluta davvero segnare una netta discontinuità rispetto al passato, disarticolando gli equilibri che attualmente si creano tra partiti e laici e tra gruppi associativi e togati, senza però minare la legittimazione degli organi, allora sarebbe stato preferibile provare ad immaginare per tutti un sorteggio (ben regolato), ma previa elezione.

In questo modo, tutti i componenti sarebbero stati prima scelti e, dunque, legittimati dal voto e il successivo sorteggio (nel caso dei togati, per categorie, per provenienza territoriale e nel rispetto della parità di genere) avrebbe solo evitato la creazione dentro ai Consigli di blocchi precostituiti. A

quest'ultima logica è del resto sotteso il sorteggio “mediato” per l'integrazione della Corte costituzionale se chiamata a giudicare il Presidente della Repubblica ex art. 135, ult. comma, Cost. La Corte viene qui integrata, più che nella logica della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia, «nel chiaro intento (conforme anche alla tradizione storica) di dare ingresso, nell'accertamento dei fatti e delle responsabilità, a valutazioni di ordine politico, che integrino quelle strettamente giuridiche» (così Corte cost., sent. n. 259 del 1974) e il sorteggio – che, quando introdotto, fu assai criticato⁵⁰ – è volto a rendere imprevedibile la formazione di aggregazioni sulla base di mere logiche politico-partitiche.

Ci si potrebbe augurare che, con il trascorrere del tempo, data l'imprevedibilità del sorteggio successivo, già al momento dell'elezione ci si orienti verso la candidatura o la proposta di persone (pur “di area” politica o espressione dei gruppi associativi) con elevate competenze professionali, capaci – se sorteggiate – di portare nel Collegio anzitutto un contributo autorevole, ascoltato a prescindere dal fatto che essi abbiano, o no, l'appoggio di altri componenti afferenti alla medesima area politica o gruppo associativo.

In fondo, è ciò che sembra suggerite, o quantomeno consentire, anche la Commissione di Venezia nel parere reso il 13 ottobre 2025 con riferimento alla situazione spagnola.

In quella occasione, pur ritenendo che l'elezione diretta dei membri giudiziari da parte di altri giudici (proposta n. 1 formulata dal *CGPJ*) costituisca una soluzione coerente con lo standard europeo di elezione tra pari, essa ha significativamente sottolineato il rischio che anche questa modalità di selezione possa essere “politicamente” condizionata, dal momento che le maggiori associazioni di magistrati fanno riferimento ai due principali partiti politici del Paese (con un legame, là, davvero molto intenso) e, perciò, ha proposto alcuni correttivi. La proposta n. 2 formulata dal *CGPJ*, invece, prevedeva che la selezione avvenga in due fasi: dapprima, sarebbero i giudici a eleggere direttamente i colleghi e a comporre così una lista; in seguito, spetterebbe al Parlamento eleggere i dodici componenti scegliendoli, con una maggioranza di tre quinti, tra quelli presenti in questa lista. La Commissione ha osservato, da un lato, che essa non soddisfa lo standard europeo di elezione tra pari in quanto verrebbe vanificato dall'intervento del Parlamento, dall'altro lato, però, non ha escluso che, dopo l'elezione diretta da parte dei giudici, possa esserci una seconda

⁵⁰ A. Pizzorusso, in A. Pizzorusso, G. Volpe, F. Sorrentino e R. Moretti, *Garanzie costituzionali. Artt. 134-139*, Bologna Zanichelli, 148 e G. Zagrebelsky, *op cit.*, 442.

fase di selezione, purché non di natura politica. Questa presa di posizione è di interesse perché, pur affermando la Commissione che lo standard europeo richiede una elezione tra pari (che il sorteggio puro evidentemente non garantisce), essa sembra lasciare aperta la porta al sorteggio *dopo* la fase elettorale.

Il sorteggio mediato avrebbe potuto peraltro essere facilmente accompagnato anche dalla previsione del rinnovo progressivo dell'organo (o degli organi). Quest'ultimo – come detto – potrebbe essere certamente introdotto anche mantenendo l'elezione diretta di laici e togati, ma sarebbe compatibile anche con il sistema misto. Anzi, in questa seconda ipotesi, la previa predisposizione degli elenchi da cui sorteggiare consentirebbe una rapida sostituzione del componente cessato e la contestuale continuità di azione amministrativa dell'organo nel suo complesso.