



IL SORTEGGIO DEI COMPONENTI LAICI DEL CSM E DELL'ALTA CORTE: IL NODO IRRISOLTO DELLA «COMPILAZIONE MEDIANTE ELEZIONE»*

LORENZO DE CARLO**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La curiosa formulazione della «compilazione mediante elezione» dell'elenco dei sorteggiabili come membri laici. – 3. Il numero dei sorteggiabili. – 4. La lunghezza delle liste dei sorteggiabili. – 5. Le maggioranze e le procedure per la votazione degli elenchi. – 6. Profili problematici dell'estrazione dei togati: alcuni cenni. – 7. Il nodo delle candidature: manifestazioni di (in)disponibilità per i togati? – 8. Il nodo delle (auto)candidature: *quid iuris* per i membri laici? – 9. Le modalità di sorteggio. – 10. Conclusioni.

1. Introduzione

Uno dei nodi principali della riforma costituzionale che verrà sottoposta a referendum il 22 e 23 marzo 2026 è rappresentato dall'introduzione di un sorteggio per selezionare, seppur con metodo differente, i consiglieri laici e togati dei due Consigli Superiori della Magistratura, giudicante e requirente, e i giudici dell'Alta Corte disciplinare. Si tratta di un istituto quasi del tutto inedito per l'ordinamento italiano, quantomeno a livello costituzionale, come si vedrà in seguito¹. Il novellato art. 104 Cost., infatti, prevede l'estrazione dei membri laici a sorte da un elenco che, entro sei mesi dall'insediamento delle Camere, il Parlamento in seduta comune «compila tramite elezione», mentre, per i togati, si limita a fare riferimento a un sorteggio «nel numero e

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. Lo scritto riprende i contenuti della relazione svolta al seminario «La riforma costituzionale della magistratura», tenutosi presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore l'11 febbraio 2026.

** Dottorando di ricerca in diritto presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa.

¹ Sul punto, un'ampia e dettagliata ricostruzione è effettuata da A. ZEI, *La ratio del sorteggio e il modello di autogoverno della magistratura*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2025, 1-15. Più in generale, M. MANDATO, *Il sorteggio come metodo di decisione. Principi e fattispecie*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2019, 1-26.

secondo le procedure previsti dalla legge», una differenza non di poco conto². Analoga estrazione è prevista dall’art. 105, co. 4, per tre giudici laici e nove togati dell’Alta Corte disciplinare, effettuata per i primi sempre da un elenco compilato mediante elezione dal Parlamento in seduta comune, mentre i secondi sono semplicemente «estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie». Non ci si soffermerà qui sull’opportunità del sorteggio come metodo di selezione dei componenti di un organo di rilievo costituzionale³, che senza dubbio rappresenta uno dei punti maggiormente qualificanti della riforma in esame e ha dato adito a numerose obiezioni e critiche⁴, ma si tenterà di metterne in evidenza alcune problematiche applicative, la cui risoluzione il legislatore costituzionale ha demandato alla legge attuativa, evitando di inserire disposizioni di eccessivo dettaglio nel testo della Carta, ma al contempo rendendo vaga, forse troppo, la disciplina. È un dato obiettivo, infatti, che il dettato costituzionale aggiornato sia carente di alcuni elementi di particolare rilevanza, che rendono senza dubbio più arduo comprendere con chiarezza quale tipo di modello il legislatore intenda adottare per i due Consigli e per l’Alta Corte: non sono certo informazioni di dettaglio, ad esempio, i *quorum* necessari per l’elezione dei membri laici (seppur anche oggi definiti solo dalla legge ordinaria), la possibilità per gli eleggibili di manifestare preventivamente la propria disponibilità o, per quanto riguarda i membri togati, la garanzia di rappresentanza delle varie categorie interne all’ordine giudiziario nei Consigli Superiori.

A tal proposito, recentemente, il dibattito politico ha registrato l’indignazione dei sostenitori del fronte del “No” a seguito della divulgazione della notizia della già avvenuta predisposizione delle bozze delle leggi attuative della riforma costituzionale da presentare in caso di esito positivo del referendum⁵. Se è vero che le polemiche sorgono per la mancata consultazione delle opposizioni e dell’Associazione Nazionale Magistrati sul contenuto delle proposte, da un punto di vista scientifico, ma anche per consentire un dibattito più serio e fondato sul quesito, sarebbe stato forse auspicabile che tali documenti

² Si segnalano, a tal proposito, i contributi di S. BARTOLE, *Ragionando sulla separazione delle carriere: è legittimo il sorteggio per la formazione degli organi di governo giudiziario?*, in *Iacostituzione.info*, 27 agosto 2025, e di F. CAPRIOLI, M. DANIELE, P. FERRUA, *Un profilo di incostituzionalità della riforma della magistratura*, in *Sistema Penale*, 20 febbraio 2026, secondo i quali l’asimmetria del metodo di estrazione integrerebbe addirittura una violazione irrimediabile del principio di uguaglianza e pertanto di uno dei valori supremi dell’ordinamento insuscettibili di revisione costituzionale. *Contra*, F. BIONDI, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1/2026, 28.

³ Sulla natura giuridica del CSM il dibattito è assai aperto: dalla sua qualificazione come “organo costituzionale”, “organo di autogoverno della magistratura”, “organo di alta amministrazione” o “organo politico” possono sorgere significative conseguenze con riferimento alla legittimità dell’introduzione del sorteggio per la selezione dei suoi membri. In questa sede, ci si limiterà a definirlo “organo di rilievo costituzionale”, che appare difficilmente contestabile, essendo disciplinato dalla Carta nei suoi lineamenti fondamentali; v. anche G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi*, in *DPCE online*, 4/2020, 4877-4879. In prospettiva più ampia su tali problemi definitivi, si veda A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 475 ss.

⁴ La riflessione sul punto è tutt’altro che recente, già nel 1961, infatti, ci si interrogava sulla validità del sorteggio al fine di superare le inevitabili parzialità e contrapposizioni ideologiche e personali che conseguono all’elezione, v. G. MARANINI, *Carriera dei giudici, casta giudiziaria e potere politico*, in *Id.* (a cura di), *Magistrati o funzionari? Atti del symposium “Ordinamento giudiziario e indipendenza della magistratura”*, Milano, 1962, 316 ss.

⁵ Si veda G. MERLO, *Nordio ha fretta di smantellare il Csm. I decreti attuativi della riforma già scritti*, in *Domani*, 17 febbraio 2026.

fossero presentati e resi pubblici con largo anticipo, pur nella piena consapevolezza della non vincolatività del loro contenuto. In tal modo, sarebbe stato quantomeno possibile per studiosi e semplici elettori sviluppare un'idea più chiara sugli elementi fondamentali delle leggi attuative, rendendo manifesta fin da subito la scelta di quali disposizioni inserire nel testo costituzionale e quali invece affidare alle fonti primarie da approvare successivamente e, soprattutto, scongiurando *in nuce* alcuni possibili esiti distorsivi che la riforma potrebbe sortire.

L'obiettivo di questo lavoro, dunque, è di dare conto delle scelte fondamentali di fronte alle quali si troverebbe il legislatore ordinario in caso di esito positivo della consultazione referendaria⁶: se è vero, infatti, che il testo da sottoporre all'elettorato è ormai cristallizzato, l'auspicio è che l'eventuale fase attuativa sia una sede utile per porre rimedio all'assenza di un dibattito parlamentare durante l'*iter legis* del progetto di riforma (si ricordi, approvato senza alcun emendamento) e per svolgere un proficuo confronto con tutte le parti in causa, dalla magistratura alla classe forense, passando per il mondo accademico. Il sorteggio appare certo uno strumento estremamente innovativo e *prima facie* scarsamente compatibile con la composizione di un organo di rilievo costituzionale che dovrebbe rispondere anche a criteri di rappresentatività; tuttavia, un'analisi attenta delle problematiche applicative può risultare utile ad affrontare con maggior consapevolezza i nodi che si andrebbero a creare e a mitigare i possibili rischi di delegittimazione dell'organo e dei suoi membri.

2. La curiosa formulazione della «compilazione mediante elezione» dell'elenco dei sorteggiabili come membri laici

Entrando nel merito del testo della riforma, è opportuno in primo luogo occuparsi del nuovo metodo di selezione dei membri laici. Se è vero che uno dei principali obiettivi della riforma, espressamente annunciato dai proponenti nella relazione illustrativa, è quello di contrastare i fenomeni patologici del correntismo mediante l'estrazione a sorte dei consiglieri togati, appare altrettanto chiaro che, in ossequio al principio di uguaglianza, sarebbe risultato difficilmente sostenibile mantenere l'attuale sistema elettorale per i membri selezionati dalle Camere, i quali, lo si ricorda, sono eletti dal Parlamento in seduta comune a maggioranza dei tre quinti dei componenti nei primi due scrutini, mentre a partire dal terzo è sufficiente la medesima frazione di votanti. Come è noto, i membri laici, pur essendo formalmente indipendenti dalle formazioni che li hanno indicati e dovendo rispondere a requisiti di professionalità, sono tutt'altro che estranei a dinamiche politiche e partitiche⁷: basti pensare che, nelle ultime consiliature, una media

⁶ Gli interventi di attuazione mediante legge ordinaria sarebbero molteplici e niente affatto banali, come correttamente rilevato 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, 52-55.

⁷ Sul punto, deve essere riportata la preoccupazione espressa da A.G. COSTA, *Spunti sulla riforma della giustizia e sul potere: il sorteggio dei nuovi Consigli Superiori della Magistratura, da Solone a Gaetano Mosca*, in *Giustizia Insieme*, 11 dicembre 2025, secondo il quale vi è un concreto rischio che, mentre si mira a neutralizzare il peso delle correnti, il rapporto tra membri laici e partiti diventi invece un elemento

di tre consiglieri su otto aveva ricoperto cariche elettive in tempi più o meno prossimi rispetto all'inizio del mandato a Palazzo dei Marescialli⁸. Si tratta di nomine dall'altissima connotazione politica: pertanto, non v'è da sorprendersi che i partiti siano tendenzialmente restii ad abdicare a qualunque potere di indirizzo rispetto al procedimento di selezione⁹. Peraltro, risulterebbe difficile concepire un sorteggio integrale tra i numerosissimi aventi diritto¹⁰, ossia i professori universitari ordinari in materie giuridiche e gli avvocati con almeno quindici anni di esercizio effettivo della professione, ovviamente a meno che non si voglia prevedere una preliminare manifestazione di disponibilità da parte degli interessati. Questi, comunque, potrebbero raggiungere una quota assai alta, considerando che, in assenza di alcun meccanismo di designazione da parte delle forze politiche o di raccolta firme, non vi sarebbero ostacoli sostanziali alla presentazione di autocandidature da parte di quanti avessero anche solo un vago interesse a svolgere un mandato consiliare e decidessero pertanto di confidare nella sorte.

Il legislatore costituzionale ha pertanto dovuto individuare un punto di caduta tra le due opposte esigenze di casualità e di coinvolgimento delle forze politiche: a tal fine, la riforma introduce come punto fermo l'estrazione all'interno di un elenco compilato tramite elezione dalle Camere in seduta comune. La formulazione della «compilazione mediante elezione» è senza dubbio curiosa, ma non senza precedenti: basti leggere l'art. 135, ultimo comma, Cost., che dispone che i sedici membri della Corte Costituzionale in composizione integrata per i giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica siano estratti a sorte da un elenco di cittadini dotati dei requisiti per l'eleggibilità a senatore «che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari».

Ovviamente, a prima lettura, il parallelismo non appare semplicissimo: l'istituto previsto dall'art. 135 è da intendersi come una *extrema ratio*, non a caso mai attivato nel corso della storia repubblicana¹¹, e l'elemento dell'estrazione a sorte dei giudici aggregati

di collante e di preponderanza nei confronti di togati selezionati in modo del tutto aleatorio, soprattutto qualora non vi fossero adeguate garanzie di rappresentatività tanto delle maggioranze quanto delle opposizioni.

⁸ Storicamente, la media di consiglieri laici provenienti da *background* partitico è di circa il 15%, si veda OPENPOLIS, *I membri laici del Csm provengono spesso da incarichi politici nazionali*, disponibile all'indirizzo www.openpolis.it/numeri/i-membri-laici-del-csm-provengono-spesso-dai-incarichi-politici-nazionali/, 7 giugno 2020. Tuttavia, nel recente passato tale tendenza è aumentata considerevolmente, con un picco nella consiliatura 2014-2018 di ben sette membri laici su otto che avevano ricoperto in precedenza cariche politiche elettive. Più in generale, sull'evoluzione ordinamentale del CSM e sulla sua composizione, si veda D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, 2012.

⁹ S. BARTOLE, *L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel disegno di legge costituzionale n. 1917 sulla separazione delle carriere*, in *La Lettera AIC*, 10/2024.

¹⁰ Per quanto, almeno in astratto, un sorteggio secco, almeno tra i professori universitari, potrebbe essere più confacente rispetto all'impostazione di fondo della riforma e alla concezione del CSM come un mero organo di amministrazione, si veda M. COSULICH, *Considerazioni critiche sul sorteggio quale modalità di scelta dei componenti i Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2/2026, 3.

¹¹ Ovviamente, tale affermazione si riferisce esclusivamente alla messa in stato d'accusa nei confronti del Capo dello Stato; prima della riforma della disciplina dei reati ministeriali del 1989, la Corte Costituzionale in composizione integrata è stata attivata negli anni 1977-1979 nei confronti dei ministri Luigi Gui e Mario Tanassi nell'ambito del caso Lockheed.

mira a garantire loro la massima libertà di giudizio e, soprattutto, ad evitare che il Parlamento in seduta comune selezioni profili apertamente schierati a favore delle accuse rivolte al Capo dello Stato, tantopiù che non sono richiesti requisiti ulteriori rispetto all'elettorato passivo per il Senato, sebbene l'individuazione dei nomi avvenga all'esito di un procedimento di matrice eminentemente politica¹². Non si possono estendere simili valutazioni alla (pre)selezione dei componenti dei Consigli Superiori della Magistratura, un organo di rilievo costituzionale di natura rappresentativa, caratterizzato da un rapporto di consequenzialità tra il voto espresso dal Parlamento in seduta comune e l'entrata in carica. In secondo luogo, non si può non considerare come i precedenti di compilazione dell'elenco dei quarantacinque potenziali giudici aggregati abbiano fornito un rendimento tutt'altro che eccezionale. Tale lista, infatti, pur essendo costituzionalmente prevista, è stata rinnovata per l'ultima volta addirittura nel 2006, risultando ancora in vigore a distanza di un ventennio, e in generale nella storia repubblicana non è mai stato rispettato in modo rigoroso il termine novennale previsto dall'ultimo comma dell'art. 135, peraltro non per mancanza di accordo tra le forze politiche, ma per semplice omissione del legislatore¹³. Sul tema del parallelismo con i giudici aggregati si tornerà più diffusamente *infra* con riferimento alle metodologie di compilazione e di sorteggio; tuttavia, è necessario osservare che, sebbene si tratti di un'ipotesi residuale e auspicabilmente da confinare nella categoria dei casi di scuola¹⁴, l'inadeguata attuazione dell'art. 135 dovrebbe rappresentare un monito al Parlamento a provvedere in modo rapido alla compilazione degli elenchi per l'estrazione.

A tal fine, i novellati articoli 104 e 105 Cost. prevedono che tale operazione sia svolta entro sei mesi dall'insediamento delle Camere: bisogna ricordare, tuttavia, che si tratta di un termine meramente ordinatorio e che l'attuale art. 30 della l. 24 marzo 1958, n. 195, prevede la *prorogatio* del Consiglio uscente fino all'insediamento del successivo, legittimato dalle elezioni. I ritardi nell'elezione dei componenti di organi costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune, in ultimo i giudici della Corte Costituzionale, sembrano ormai diventati una consuetudine¹⁵. Sarebbe forse più indicato individuare dei meccanismi di maggior garanzia del rispetto dei tempi, anche perché è facile immaginare che le Camere non sentiranno alcun tipo di urgenza nell'aggiornamento delle liste qualora il termine del mandato quadriennale del CSM non sia temporalmente prossimo ai primi sei mesi di legislatura¹⁶. Un simile disallineamento potrebbe verificarsi ad esempio nel

¹² Tale discrasia è stata ampiamente criticata e definita irrazionale da A. PIZZORUSSO, Art. 135 Cost., in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, 148.

¹³ *Funditus*, L. GORI, Attentato alla Costituzione! *Sui cronici ritardi nella compilazione dell'elenco dei quarantacinque ed i loro effetti*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2/2017, 4-5.

¹⁴ Sul tema della messa in stato d'accusa del Capo dello Stato si vedano A. SPADARO, Art. 90, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1752-1764 e, con specifico riferimento all'evoluzione storica dell'istituto, S. SANTUCCI, *Profili storici e sistematici della messa in stato di accusa*, Roma, 2012.

¹⁵ In proposito si vedano D. CASANOVA, *Sul ritardo nella nomina dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune*, in *Consulta Online*, 1/2025, 40-68; A. AMATO, *Festina lente. Considerazioni sui ritardi nell'elezione parlamentare dei giudici costituzionali*, in *federalismi.it*, 33/2025, 1-13.

¹⁶ Tale dinamica può essere letta anche in senso positivo, come elemento utile a salvaguardare la procedura di selezione dall'eccessiva prossimità alle elezioni politiche e alle logiche contrappositive che ne derivano, v. F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 38, che anzi avrebbe auspicato la fissazione di una cadenza sessennale della compilazione dell'elenco.

2027, qualora lo scioglimento delle Camere fosse disposto nei tempi canonici: il rinnovo dei membri laici del CSM avverrebbe a gennaio 2027, peraltro nell'incertezza relativa all'approvazione di un'ideale disciplina attuativa, mentre, a seconda delle tempistiche scelte dal Capo dello Stato, il termine della legislatura dovrebbe verificarsi nella primavera o nell'estate dello stesso anno. L'entrata in carica dei consiglieri sorteggiati nella XX Legislatura, tuttavia, salvo scioglimenti anticipati non potrebbe avvenire prima del 2031, all'esito del mandato quadriennale: pertanto, nonostante il novellato testo costituzionale indichi di provvedere alla compilazione nei primi sei mesi, non sarebbe certo una sorpresa se le tempistiche si rivelassero assai più lunghe, dal momento che la lista diventerebbe applicabile esclusivamente dopo quattro anni. Se è vero che, in linea tendenziale, nei primi sei mesi di legislatura i confini tra maggioranze e opposizioni sono più netti e dunque dovrebbe essere più agevole evitare voti in dissenso o spaccature, è altrettanto meritevole di considerazione il fatto che non vi è alcuna garanzia che il termine indicato sia in grado di assicurare una puntuale compilazione delle liste.

Peraltro, si pone il tema dell'aggiornamento degli elenchi: considerata la tendenziale asincronia tra primo semestre di legislatura e termine della consiliatura, il Parlamento in seduta comune potrebbe dover essere convocato in prossimità del termine del quadriennio per integrare la lista in caso di morte, impedimento permanente o sopravvenute cause di ineleggibilità o incompatibilità¹⁷. A stretto rigore testuale e logico, per quanto il termine di sei mesi dall'inizio della legislatura per la compilazione dell'elenco appaia ordinario, sembra potersi desumere un divieto di effettuare modifiche prima dell'insediamento delle nuove Camere, salvo che si verifichi un numero tale di decadenze da richiedere un intervento immediato.

Tuttavia, si potrebbe anche configurare un meccanismo analogo a quello, sostanzialmente inapplicato, in vigore per i procedimenti di accusa nei confronti del Capo dello Stato: il Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, infatti, dispone all'art. 1, co. 3, che si tengano elezioni suppletive qualora, per sopraggiunte vacanze, l'elenco si riduca a meno di trentasei nomi su quarantacinque. La decadenza dei componenti della lista dei possibili giudici aggregati, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 87 del 1953, è disposta dalla Corte Costituzionale stessa nel corso di una verifica biennale o straordinaria, con pronta comunicazione del Presidente al Presidente della Camera dei Deputati, il quale, ex art. 5 delle Norme integrative per i giudizi di accusa davanti alla Corte Costituzionale, è tenuto a provvedere rapidamente a convocare il Parlamento in seduta comune per l'integrazione¹⁸.

Vista l'inevitabile complessità e lunghezza della procedura per la convocazione del Parlamento in seduta comune, appare chiaro che un'integrazione immediata della lista in caso di accertamento di sopravvenute cause di decadenza non sarà semplice. Per questo, potrebbe risultare opportuna l'introduzione per via legislativa e/o regolamentare dell'obbligo di svolgere un'elezione suppletiva al di fuori del primo semestre di

¹⁷ Anche se si riproporrebbero le perplessità con riferimento a tale categoria, si veda L. GORI, *L'incompatibilità dei cittadini eletti nell'"elenco dei Quarantacinque": un caso di scuola (forse), comunque da risolvere*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2009, 120 ss.

¹⁸ Si faccia riferimento a L. GORI, *Attentato alla Costituzione!*, cit., 5-6.

legislatura qualora venga a mancare un numero di componenti tale per cui la lista conterrebbe troppi pochi nomi per effettuare un sorteggio effettivamente aleatorio¹⁹.

3. Il numero dei sorteggiabili

Procedendo con ordine, un primo elemento di riflessione è rappresentato dalla lunghezza della lista dalla quale estrarre i nomi dei consiglieri. Dal novellato testo costituzionale non emerge alcun tipo di indicazione a tale proposito, cosicché, in linea teorica, potrebbe essere perfino possibile sostenere che la legge attuativa possa consentire al Parlamento in seduta comune di redigere una lista composta da un numero di eligendi di poco superiore o addirittura equivalente rispetto ai seggi disponibili²⁰. Seppur formalmente possibile, una simile ipotesi sembra contraddire manifestamente la *ratio* della riforma e si esporrebbe al rischio di una declaratoria di incostituzionalità da parte della Consulta, con il *caveat* tuttavia della difficoltà di accesso in via incidentale, dal momento che la delibera parlamentare potrebbe forse essere impugnata solo all'interno di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Si potrebbe immaginare, infatti, che uno (o entrambi) i Consigli o l'Alta Corte individuino in tale atto una concreta lesione nelle proprie attribuzioni, dal momento che la disposizione di rango costituzionale che prevede la preminenza dell'elemento casuale tanto nella selezione dei componenti togati quanto in quella dei membri laici sarebbe sostanzialmente violata qualora solo per questi ultimi venisse meno l'aleatorietà del procedimento. Differente sarebbe il problema qualora la questione di costituzionalità da sollevare avesse ad oggetto le previsioni della legge attuativa: in tal caso, a meno di non voler configurare una creativa forma di autorimessione da parte della Consulta²¹, si potrebbe ipotizzare che un soggetto dotato dei requisiti per essere sorteggiato nella componente laica e che abbia manifestato la propria preventiva disponibilità possa accedere alla Corte Costituzionale mediante un'azione di accertamento del diritto di voto sotto il profilo dell'elettorato passivo²².

Venendo al merito della questione, un primo tema da tenere in considerazione è il numero di elenchi che dovranno essere compilati tramite elezione dalle Camere in seduta comune. Il testo della riforma sul punto non è univocamente interpretabile: i quarti commi dei novellati artt. 104 e 105 Cost. fanno riferimento quantomeno a due elenchi differenti

¹⁹ A titolo di esempio, qualora gli elenchi dovessero essere formati da un numero di nomi pari almeno al triplo dei seggi da assegnare, potrebbe essere opportuno disporre l'integrazione nel caso in cui, a seguito delle decadenze, vi fossero meno aventi diritto rispetto ai cinque terzi dei componenti laici dell'organo.

²⁰ Rischio evidenziato da M. COSULICH, *Considerazioni critiche sul sorteggio*, cit., 4, ma già rilevato in passato con riferimento ad altri tentativi di riforma volti a introdurre forme di sorteggio da R. ROMBOLI, *Una riforma "epocale" della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? (Osservazioni al ddl costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei Deputati il 7 aprile 2011)*, in *Rivista AIC*, 3/2011, p. 8.

²¹ Tale ipotesi fu già proposta in dottrina con riferimento alla legge elettorale per le elezioni politiche, v. E.A. IMPARATO, *La Consulta alla prova dell'Italicum: la via dell'autorimessione*, in *Consulta Online*, I/2017, 9-21. Da una prospettiva più ampia, P. FARAGUNA, *La Corte Costituzionale e l'autorimessione. Teoria, prassi, prospettive*, Torino, 2025.

²² Sul tema, sebbene circoscritto alle elezioni politiche, si veda M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisprudenziale*, in *dirittifondamentali.it*, 3/2021, 103-134.

per i CSM e per l'Alta Corte disciplinare²³; tuttavia, non è chiaro se sia necessario effettuare un'ulteriore bipartizione tra CSM giudicante e CSM requirente. In caso affermativo, è inevitabile chiedersi se sarà possibile per gli stessi soggetti, se dotati dei medesimi requisiti (si ricordi che nell'Alta Corte per gli avvocati sono necessari almeno venti anni di esercizio della professione, mentre nei Consigli Superiori ne sono sufficienti quindici), essere presenti in entrambi, o in tutti e tre, gli elenchi. Qualora si rispondesse affermativamente anche a questa domanda, si porrebbe il problema di chiarire, fermo che la *ratio* della riforma postula la sussistenza di un'incompatibilità tra l'appartenenza simultanea a più di uno dei tre organi in esame, come garantire l'esistenza di un meccanismo razionale ed efficiente per evitare conflitti. Come si vedrà *infra*, le modalità concrete di estrazione sono tutt'altro che prive di interesse dal punto di vista sostanziale: se vi fosse un sorteggio unico, magari informatizzato, sarebbe necessario garantire che i soggetti presenti in più elenchi fossero assegnati, se del caso, solo a uno degli organi.

Al contrario, qualora vi fossero due o tre estrazioni successive, bisognerebbe individuare criteri univoci per stabilire quale di esse far prevalere in caso di molteplici esiti positivi: non appare opportuno, in ogni caso, introdurre un meccanismo di opzione senza limiti, dal momento che il consigliere o giudice sorteggiato in più organi, conoscendo i nomi degli eventuali subentranti, potrebbe effettuare una scelta strategica al solo fine di avvantaggiare o penalizzare i possibili supplenti.

In linea generale, pertanto, al fine di evitare grovigli istituzionali sembrerebbe più opportuno prevedere una radicale incompatibilità tra l'appartenenza a più di un elenco: al di là delle questioni di natura procedurale, è necessario considerare che, in un contesto in cui si intende effettuare una rigida separazione tra le carriere di giudici e pubblici ministeri e tra la funzione disciplinare e tutti gli altri compiti fino ad oggi affidati al CSM, è opportuno garantire che anche la componente laica risponda, anche solo da un punto di vista formale, a *standard* rigorosi sotto il profilo sia della serietà della manifestazione di disponibilità (che si traduca in un'autocandidatura o in una presentazione da parte di gruppi parlamentari) sia del possesso di specifiche conoscenze e competenze professionali che consentano di partecipare con profitto alle attività dell'organo. Appare evidente, infatti, che la presentazione del medesimo nome in tutti e tre gli elenchi possa essere indice di una rilevante volontà politica di ottenerne la selezione in almeno uno degli organi, con scarso riguardo tanto all'effettiva idoneità del soggetto ad esercitare le specifiche funzioni da essi previste, quanto alla stessa *ratio* del sorteggio, dal momento che le possibilità di un esito positivo si accrescono sensibilmente.

4. La lunghezza delle liste dei sorteggiabili

È poi necessario chiedersi quanti nomi debbano contenere le liste dei sorteggiabili affinché sia salvaguardata la natura stocastica della procedura. L'unico punto di riferimento pare essere rappresentato dall'art. 135, ultimo comma, Cost., che prevede l'estrazione di 16 membri da un elenco di 45 aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore

²³ Concorde sul punto F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 37.

per l'integrazione della Corte costituzionale nei procedimenti di accusa: un rapporto di 1:3 appare dunque adeguato²⁴, mentre 1:2 sembra il minimo accettabile affinché si possa configurare un sorteggio vero e proprio²⁵. Inoltre, anche la legge ordinaria reca dati utili: l'art. 33 della riforma Cartabia dell'ordinamento giudiziario dispone l'integrazione delle liste dei candidati alle elezioni dei membri togati del CSM mediante estrazione a sorte tra tutti i magistrati eleggibili «in numero pari al triplo di quelli necessari per raggiungere il numero minimo di sei o per assicurare il rapporto di parità tra i generi», con compilazione di due liste distinte per genere, confermando quindi la validità del rapporto 1:3. Ovviamente, tali valutazioni dovrebbero essere parametrize tanto alla possibilità per gli aventi diritto di manifestare la propria disponibilità quanto al numero di liste da compilare: appare chiaro, infatti, che, qualora l'elenco previsto dal quarto comma dell'art. 104 Cost. fosse valido tanto per il CSM requirente quanto per il CSM giudicante, il rapporto di 1:2 o 1:3 dovrebbe calcolarsi per ciascuna delle categorie da sorteggiare e non per entrambi, pena il rischio di rendere ininfluente l'estrazione.

In ultimo, è necessario tenere in considerazione il fatto che è assai improbabile che le maggioranze di turno abdicino totalmente alla possibilità di eleggere più membri laici rispetto alle opposizioni: con un sorteggio, anche se è scarsamente probabile, è teoricamente possibile che i candidati riferibili alle minoranze siano più numerosi o in ugual numero rispetto a quelli legati allo schieramento prevalente. Si effettua di seguito una rapida simulazione su due scenari, tenendo conto dell'attuale numero di membri laici (10) e dell'elezione di 30 nomi da sorteggiare:

- Se la maggioranza indica 20 nomi e l'opposizione 10, vi è il 16,87% di probabilità che quest'ultima esprima più rappresentanti all'esito del sorteggio o che vi sia un pareggio;

- Se la maggioranza indica 18 nomi e l'opposizione 12, rispecchiando il rapporto $3/5 - 2/5$, quest'ultima ha il 34,41% di probabilità di ottenere un numero di rappresentanti uguale o superiore rispetto alla prima.

Se, poi, si effettua una simulazione per i tre componenti dell'Alta Corte selezionati dal Parlamento e si immagina un elenco formato per i $2/3$ da profili riferibili alla maggioranza e per $1/3$ all'opposizione, si osserva che la probabilità dell'eventualità in esame aumenta fino a raggiungere il 22,62%.

Tuttavia, qualora il legislatore decidesse di ridurre il numero dei membri dei due Consigli, ripristinando ad esempio la composizione di 16 togati e 8 laici in vigore prima del 2022, la probabilità di una prevalenza dei profili indicati dall'opposizione o di un pareggio incrementa sensibilmente, raggiungendo il 22,06% nello scenario $2/3 - 1/3$ e addirittura il 43,89% nello scenario $3/5 - 2/5$.

Bisogna considerare, poi, che l'ipotesi di un pareggio si verifica soltanto qualora il numero dei seggi da sorteggiare sia pari: qualora questo sia dispari, la probabilità per le

²⁴ Secondo F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 36, tale proporzione sarebbe preferibile, per quanto anche un rapporto 1:2 sarebbe accettabile.

²⁵ Per G. PICCIRILLI, *La compilazione parlamentare degli elenchi per il sorteggio dei componenti laici dei "nuovi" CSM e dell'Alta Corte disciplinare*, in *Osservatorio Ordinamento Giudiziario*, 19 novembre 2025, immaginando un numero di 10-15 laici tra i due Consigli e 3 nell'Alta Corte sarebbero difficilmente concepibili elenchi con meno di trenta nomi in totale.

opposizioni di ribaltare i rapporti di forza rispetto alla maggioranza decresce sensibilmente. Inoltre, al di là delle difficoltà che possono verificarsi nell'individuare una rosa molto ampia di sorteggiabili, si osserva che, all'aumentare del numero di componenti della lista, è di poco più probabile che le minoranze parlamentari siano rappresentate: infatti, in un elenco corto, se è estratto un profilo indicato dall'opposizione, la probabilità che, nelle successive estrazioni, tale evento si verifichi nuovamente diventa via via minore, perché si esaurisce più rapidamente il bacino cui attingere. Al contrario, se l'elenco è lungo, la possibilità di estrazione di un nome indicato dall'opposizione rimane più o meno stabile intorno al 33% o al 40%, a seconda delle proporzioni adottate al momento della compilazione, anche se tendenzialmente il risultato converge rispetto ai rapporti di forza originari.

Non si può escludere, tutto ciò considerato, l'ipotesi di una compilazione di due elenchi differenti per maggioranza e opposizione, in modo da predefinire quanti nomi riferibili all'uno o all'altro gruppo siano poi effettivamente sorteggiati. Il testo della riforma, in effetti, fa riferimento a «un elenco», ma nulla vieta che all'interno dell'elenco si creino due sezioni; ciò, peraltro, già accade a norma dell'art. 25, co. 5, della l. n. 195/1958, che prevede che, qualora le candidature ammesse alle elezioni dei membri togati del CSM siano meno di sei o non sia rispettato il rapporto paritario tra generi, l'Ufficio elettorale centrale presso la Cassazione proceda all'estrazione a sorte delle candidature mancanti tra tutti i magistrati che non abbiano previamente manifestato la propria indisponibilità. In questo caso, l'elezione avviene da elenchi separati per genere, che sono poi inseriti in ordine di estrazione nei vari collegi. Viene, tuttavia, spontanea l'obiezione secondo cui la previsione di due elenchi nel caso in specie è stata introdotta per attuare un principio costituzionale quale quello disciplinato dall'art. 51, ovvero la parità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, mentre nel caso della lista dei sorteggiabili risponderebbe semplicemente a esigenze di natura politico-partitica. In ogni caso, è assai probabile che un'articolazione dell'elenco per genere venga mantenuta, affinché l'aleatorietà del sorteggio non provochi effetti imprevedibili di sovrarappresentazione.

Ad ogni modo, con l'estrazione da due sezioni della lista la *ratio* del sorteggio sarebbe almeno formalmente rispettata; tuttavia, si garantirebbe il rispetto degli equilibri tra maggioranza e opposizione a livello numerico. Si porrebbe certo il problema dei requisiti di indipendenza e imparzialità che l'art. 1 della l. n. 195/1958 impone a tutti i componenti. Per quanto la prassi dimostri che i rapporti tra i membri laici del CSM e i partiti che li hanno, seppur informalmente, indicati siano assai stretti, risulterebbe forse eccessivo che da una delibera parlamentare emergesse con chiarezza lo schieramento di riferimento di coloro che andranno a comporre un organo di garanzia di rilievo costituzionale. Vero è, al contempo, che la prassi recente del Parlamento in seduta comune depone in altro senso: come si vedrà *infra*, nel corso delle elezioni dei membri laici del 2022, l'avviso emanato dal Presidente della Camera contenente le procedure definite d'intesa con il Presidente del Senato e convenute in sede di Conferenze dei presidenti di gruppo prevedeva che le candidature potessero essere presentate, per conto dell'interessato, da un numero minimo di dieci parlamentari appartenenti ad almeno due

diversi gruppi. Non si tratta ovviamente di una fonte primaria, ma è indicativa di come una qualche forma di collegamento tra gruppi (e di conseguenza partiti) e potenziali candidati al Consiglio esista già.

5. Le maggioranze e le procedure per la votazione degli elenchi

Altro tema chiave è definire la maggioranza necessaria per l'elezione dei membri laici: ad oggi, nel silenzio della Carta, l'art. 22 della l. n. 195/1958 prevede che l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune avvenga a scrutinio segreto e, nelle prime due votazioni, a maggioranza dei tre quinti dell'assemblea, mentre a partire dal terzo sono sufficienti i tre quinti dei votanti. Il voto avviene per schede, sulle quali i parlamentari possono esprimere fino a dieci preferenze. I suddetti *quorum*, come appare evidente, rendono assai arduo per la maggioranza riuscire ad eleggere autonomamente tutti i dieci membri laici, risultando così necessario un accordo con le forze di opposizione. Non è chiaro che sorte avrà questa previsione, ma sembra difficilmente replicabile nel momento in cui non si proceda più all'elezione diretta dei consiglieri, bensì semplicemente alla redazione e alla votazione di una lista di sorteggiabili.

Se il modello cui si ispira il legislatore costituzionale è quello dell'integrazione della Consulta per la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato, l'elezione del singolo nome non si configura. Dopo una prima elezione nel 1962 svoltasi con il voto di ogni nominativo, sul modello di quella dei giudici costituzionali, a partire dal 1972 si è affermata una convenzione tra le forze politiche (con una sola eccezione nel 1995-1996) secondo cui la lista viene previamente predisposta inserendovi un numero di profili proporzionale alla consistenza dei singoli gruppi e successivamente votata in blocco a maggioranza dei presenti con il deposito da parte di ogni parlamentare di una pallina bianca per approvare o di una pallina nera per respingere²⁶. Si tratta di una deviazione piuttosto evidente dal dettato costituzionale, oltre che del Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, in quanto entrambi richiedono il rispetto delle modalità stabilite per l'elezione dei giudici ordinari della Corte²⁷, tra le quali vi sarebbe anche la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti nei primi due scrutini e dei tre quinti a partire dal terzo²⁸.

Ovviamente, anche in questo caso non è semplice operare un parallelismo: se è vero che l'ultimo comma dell'art. 135 Cost. rappresenta un'eventualità tanto remota che le Camere non si curano di adempiere a un onere che pur deriverebbe dalla Carta, appare evidente che, per quanto intermediato da un sorteggio, l'interesse dei gruppi parlamentari a orientare la selezione dei componenti del CSM è assai alto. Ragion per cui, sebbene i numeri siano maggiori rispetto alla Corte Costituzionale e sia pertanto più semplice soddisfare le richieste dei vari gruppi, non è da escludere che la compilazione degli

²⁶ Sul punto, si veda L. GORI, *Attentato alla Costituzione!*, cit., 5-6.

²⁷ Criticamente anche 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, 183.

²⁸ G. PICCIRILLI, *La compilazione parlamentare*, cit.

elenchi diventi terreno di scontro tra le forze politiche. Data la rilevanza istituzionale e costituzionale della funzione svolta dai membri dei Consigli e dell'Alta Corte, appare auspicabile da una parte che sia effettuata un'attenta valutazione dell'idoneità di ciascun nome proposto a ricoprire la carica, il che difficilmente può avvenire senza un voto individuale, e che anche le forze di opposizione possano esprimere i propri *desiderata*²⁹; dall'altra parte, non si possono non prendere in considerazione le esigenze di speditezza e di funzionalità degli organi interessati (soprattutto qualora dovessero essere compilati due o tre elenchi), nonché di rappresentatività degli equilibri politici presenti in Aula e nel Paese. D'altra parte, se la Carta richiede una compilazione mediante elezione, risulta quantomeno problematico equipararvi quella che è una votazione deliberativa, di natura binaria³⁰.

Il punto di partenza è l'art. 64, co. 3, Cost., che dispone la regola della maggioranza dei presenti per le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento. Ovviamente, tale soluzione non risulta soddisfacente, dal momento che lascerebbe un eccessivo margine d'azione alle maggioranze di turno, che potrebbero agevolmente compilare e approvare un elenco di nomi senza necessitare di alcuna consultazione delle opposizioni, contraddicendo in fondo anche la *ratio* del sorteggio, che risponde all'esigenza di garantire quantomeno un certo livello di pluralismo e di assenza di dipendenza diretta dalle scelte effettuate dai partiti e dalle loro segreterie. Di conseguenza, si potrebbe ipotizzare di limitare l'ambito di applicabilità dell'art. 64, co. 3, alle sole votazioni deliberative, escludendone la vincolatività per quanto riguarda le votazioni elettive, volte a selezionare persone specifiche, per le quali anche fonti primarie o regolamentari possono imporre maggioranze differenti. Tale proposta, tuttavia, non contemplerebbe la possibilità di sottoporre l'elenco a una votazione secca in blocco, che dovrebbe quindi essere esclusa in favore di una lunga e complessa elezione per schede³¹. Raggiungere l'accordo su una composizione equa delle liste tra profili riconducibili alla maggioranza e all'opposizione non sarebbe certo impresa facile in contesti politico-partitici sempre più polarizzati³², caratterizzati da un sempre più diffuso tentativo di marginalizzare le minoranze parlamentari in favore di un'attuazione del programma di governo a preminente impulso dell'esecutivo. Nulla vieterebbe, infatti, di riproporre nella legge attuativa gli attuali *quorum* di 3/5, scongiurando così la monopolizzazione delle liste da parte delle maggioranze di turno; per tuziorismo, è stata proposta anche l'introduzione di un meccanismo di voto limitato, sul modello di quello previsto dall'articolo 56, co. 1, del Regolamento della Camera. Secondo tale disposizione, ogni volta che la Camera debba procedere ad elezione di più di due membri di collegi, ciascun deputato scrive sulla scheda

²⁹ F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 38.

³⁰ *Ivi*, 37.

³¹ G. PICCIRILLI, *La compilazione parlamentare*, cit.

³² A tal proposito, giustamente è stato richiamato il caso spagnolo, che ha registrato fortissime difficoltà nell'addivenire a un accordo tra le forze politiche per la nomina dei componenti del *Consejo General del Poder Judicial*, a riguardo del quale si vedano S. RAGONE, *La "crisi delle nomine" del Consejo General del Poder Judicial al vaglio della Corte EDU (caso Lorenzo Bragado e altri c. Spagna, 2023)*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 1/2024, 357-371; J. LOZANO MIRALLES, *Política y Poder Judicial: la problemática del Consejo General del Poder Judicial español*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3/2024, 78-94.

i nomi di due terzi dei componenti, garantendo pertanto alle opposizioni di poter eleggere i propri rappresentanti anche in assenza di un'intesa con la maggioranza³³.

A primo sguardo, quindi, non è possibile individuare una soluzione preferibile: ciascuna di esse, infatti, prevede il sacrificio di una o più esigenze di non scarso rilievo. Eppure, il (tendenziale) disallineamento tra l'inizio della legislatura e della consiliatura o del quadriennio di attività dell'Alta Corte potrebbe rendere meno pressante l'elemento temporale, almeno nella maggior parte dei casi: sarebbe possibile, infatti, beneficiare di un periodo più lungo per il confronto tra maggioranza e opposizione³⁴, per quanto poi sarebbe comunque fondamentale la rapidità al momento della convocazione del Parlamento in seduta comune per l'elezione, viste le ricorrenti difficoltà nell'individuare momenti idonei nel calendario dei lavori e le insidie dello scrutinio segreto, che spesso portano a dover tenere votazioni successive. Le esperienze recenti dell'elezione dei membri laici del CSM, seppur registrando un miglioramento negli ultimi anni, in passato sono state caratterizzate dal susseguirsi di numerosi scrutini, con frequenti ritardi nonostante i termini stringenti: si pensi al caso del 2010, quando furono necessarie ben sette votazioni³⁵, o del 2014, con ben undici sedute dedicate al procedimento elettorale³⁶. Le ultime due consiliature, tuttavia, hanno richiesto soltanto rispettivamente uno e due scrutini, lasciando ben sperare per gli assetti futuri.

6. Profili problematici dell'estrazione dei togati: alcuni cenni

Non è questa la sede opportuna per affrontare le criticità rappresentate dal sorteggio dei membri togati, per i quali il dettato costituzionale è ancora più laconico, con un mero riferimento all'art. 104, co. 4, all'estrazione dei componenti dei CSM «tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previste dalla legge», mentre per l'Alta Corte disciplinare l'art. 105, co. 3, si limita a chiarire che il sorteggio dovrà selezionare sei magistrati giudicanti e tre requirenti con almeno vent'anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgono o abbiano svolto funzioni di legittimità. Basterà qui ricordare che la storia del CSM fino ad oggi è stata caratterizzata da ben otto riforme della disciplina elettorale³⁷, modificata per l'ultima volta con la l. 17 giugno 2022, n. 71: l'aspirazione delle varie maggioranze a orientare la selezione dei membri togati o di limitare il peso delle correnti ha fatto sempre i conti con lo scarso rendimento delle tecniche di ingegneria elettorale. La disciplina introdotta dalla legge

³³ G. PICCIRILLI, *La compilazione parlamentare*, cit.

³⁴ F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 38.

³⁵ Funditus, E. TIRA, *L'elezione dei nuovi membri del Consiglio Superiore della Magistratura e la formazione delle sue articolazioni interne*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 2-5.

³⁶ Sul punto M. VOLPI, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in *federalismi.it*, Focus Riforma Costituzionale, n. 6/2016, 6-7.

³⁷ Per una ricognizione, si vedano G. FERRI, *Crisi del Consiglio Superiore della Magistratura e prospettive di cambiamento della composizione e del sistema elettorale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2/2021, 4-11; M. D'ORAZI, *Dei sistemi elettorali per il C.S.M.: un tentativo di periodizzazione*, in AA. VV., *La riforma del sistema elettorale per l'elezione dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura*, ottobre 2016, pp. 2-19.

Cartabia ha previsto l'adozione di un sistema maggioritario a turno unico, articolato in ampi collegi binominali, con recupero proporzionale, per i venti membri togati³⁸; tuttavia, la riforma costituzionale mira a superare *in nuce* la questione eliminando completamente qualsiasi forma di elettività dei membri dei Consigli e dell'Alta Corte. Al di là delle valutazioni sull'opportunità di tale scelta, sulla quale già la dottrina si è espressa diffusamente, si darà qui conto rapidamente di alcuni degli elementi maggiormente problematici di cui il legislatore dovrebbe tenere conto al momento dell'eventuale adozione di una disciplina attuativa.

Le principali esigenze da rispettare appaiono fondamentalmente tre: anzitutto, garantire un'ideale rappresentanza ai magistrati di Cassazione all'interno dei due CSM, che ad oggi hanno due seggi assicurati all'interno di un collegio unico nazionale. Il problema, invece, si pone in termini opposti per l'Alta Corte disciplinare: a norma del novellato art. 135, co. 5, Cost., l'estrazione dei tre magistrati requirenti potrebbe riguardare pochissimi nomi, soprattutto in presenza dell'obbligo di manifestare previamente la propria disponibilità, considerando che sono richiesti sia venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie sia lo svolgimento di funzioni di legittimità, requisiti posseduti da un numero assai esiguo di profili.

Più in generale, è dubbio che, almeno attenendosi a un'interpretazione testuale, sia possibile garantire la presenza di consiglieri che esercitano le proprie funzioni in gradi diversi di giudizio, con conseguente diversificazione di esperienza e di esigenze specifiche³⁹. In secondo luogo, il sistema di sorteggio potrebbe dover tenere conto, al di là del dibattito sulla possibilità o meno di candidarsi, dell'esigenza di garantire un'ideale rappresentanza tanto di genere, con appositi meccanismi già oggi in vigore per l'integrazione delle liste, quanto territoriale⁴⁰. L'attuale legge elettorale, infatti, prevede quattro collegi territoriali per i magistrati con funzioni giudicanti di merito e due per i magistrati con funzioni requirenti di merito e presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo; seppur assai estesi, il legislatore ha ritenuto opportuno assicurare almeno alle varie macroaree un'ideale rappresentanza, in modo tale che le istanze locali non siano del tutto trascurate, ma al momento non pare che tale ipotesi sia ancora configurabile⁴¹. Infine, non si può ignorare la necessità di assicurare che i magistrati sorteggiati nei Consigli Superiori abbiano maturato un'adeguata esperienza (per l'Alta Corte disciplinare sono espressamente richiesti venti anni d'esercizio delle funzioni giudiziarie e lo svolgimento di funzioni di legittimità), anche se, nuovamente, una lettura strettamente testuale dei novellati articoli 104 e 105 Cost. tenderebbe a escludere la possibilità di limitare l'elettorato passivo per i magistrati con minor anzianità di servizio, poiché, laddove si fosse inteso consentire tale possibilità, lo si sarebbe fatto in modo esplicito. Attualmente, l'art. 24, co. 2, della l. n. 195/1958, limita l'elettorato passivo ai soli magistrati che abbiano già conseguito la terza valutazione di professionalità: una

³⁸ Funditus, S. TROILO, *Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura, anche alla luce della sua applicazione iniziale*, in *Rivista AIC*, 2/2023, 192-208.

³⁹ F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 39.

⁴⁰ Sul punto si richiamano le preoccupazioni espresse da N. ROSSI, *Csm separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo*, in *Questione Giustizia*, 1-2/2026, 27.

⁴¹ F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 40.

simile previsione appare tutt'altro che irragionevole⁴². Oltre all'elemento dell'anzianità di servizio, che senza dubbio dovrà essere valutato dal legislatore ordinario, si è proposto anche di tenere in considerazione la precedente esperienza in organi territoriali di autogoverno quali i consigli giudiziari⁴³.

Inoltre, attualmente, il meccanismo elettivo tendenzialmente favorisce la presenza all'interno del CSM di magistrati che esercitino le funzioni all'interno tanto della giurisdizione civile quanto di quella penale: il sorteggio eliminerebbe questa possibilità, che tuttavia risulta assai rilevante nell'ottica di un'adeguata considerazione delle esigenze provenienti dalle varie articolazioni dell'ordine giudiziario. Pertanto, non è da escludere l'ipotesi di fissare, se non delle proporzioni necessarie, quantomeno delle quote minime di consiglieri (soprattutto nel CSM giudicante) che appartengano all'una e all'altra giurisdizione.

Ovviamente, l'introduzione di tali compartimentazioni nel procedimento di sorteggio cagionerebbe una minimizzazione degli effetti aleatori al fine di garantire un'adeguata rappresentatività alle varie categorie; se è vero che ciò potrebbe risultare almeno parzialmente contraddittorio rispetto alla *ratio* della riforma, quantomeno rappresenterebbe un temperamento degli effetti potenzialmente dirompenti dell'introduzione dell'elemento casuale nella selezione dei componenti di organi di rilievo costituzionale, forse mitigando i rischi di delegittimazione di questi ultimi.

Di seguito, invece, si andranno ad affrontare problematiche comuni all'estrazione di membri laici e togati, per le quali appare necessario introdurre una disciplina convergente quantomeno nei lineamenti di fondo.

7. Il nodo delle candidature: manifestazioni di (in)disponibilità per i togati?

Il nodo principale con riferimento al sorteggio, non sciolto dal legislatore, ha ad oggetto la possibilità di restringere in partenza la rosa dei sorteggiabili consentendo, se non candidature vere e proprie, quantomeno delle manifestazioni di disponibilità o di indisponibilità. Qui la disciplina diverge radicalmente per laici e togati: per i primi, infatti, la precedente compilazione delle liste da parte del Parlamento in seduta comune e la presenza di una rosa di aventi diritto estremamente ampia⁴⁴ rende materialmente poco fattibile un sorteggio integrale, mentre per i secondi il legislatore rimane ambiguo, rimettendo alla legge ordinaria il compito di definire le procedure di dettaglio. In quest'ultimo caso, la platea dei sorteggiabili risulta molto più ristretta e conoscibile,

⁴² *Ibidem*.

⁴³ S. PRISCO, *È ancora possibile uno sguardo "laico" sulla riforma costituzionale dell'ordinamento giudiziario, o ormai troppo tardi?*, in *lacostituzione.info*, 25 settembre 2025.

⁴⁴ Nel 2025 erano circa 233.200 gli avvocati iscritti alla Cassa Forense, dei quali il 79,1% circa con più di dieci anni di anzianità e il 39,7% con più di venti: facendo una stima e considerando anche i 1.919 professori ordinari in materie giuridiche, la platea di eligendi per i CSM potrebbe superare le 130.000 unità, mentre quella per l'Alta Corte si attesterebbe poco al di sotto delle 95.000. Dati reperibili in CASSA FORENSE, CENSIS, *Rapporto sull'avvocatura 2025*, aprile 2025, 12-14.

ammontando a circa 7.180 giudici e 2.235 pubblici ministeri⁴⁵, rendendo in ipotesi possibile un'estrazione integrale, come di fatto già avviene per integrare le liste dei candidati qualora non siano rispettati i requisiti numerici e di genere. Se poi i sorteggiati non fossero in alcun modo interessati o disponibili a svolgere il mandato, per le più varie ragioni, nulla vieterebbe loro di rinunciare alla nomina; tuttavia, non v'è chi non veda come un simile sistema si presti a pressioni di varia natura sugli aventi diritto estratti. Senza entrare nel merito delle dinamiche di corrente, appare chiaro che è molto più difficile, anche da un punto di vista esterno, rinunciare a una nomina già avvenuta rispetto a declinare preventivamente la propria disponibilità; si rischierebbe, pertanto, che per spirito di servizio, per senso delle istituzioni o per altre ragioni, dei soggetti non pienamente interessati allo svolgimento delle funzioni finiscano per ricoprire comunque la carica. Al di là degli aspetti territoriali e di genere, che richiederebbero senza dubbio un qualche meccanismo di garanzia preliminare all'estrazione, il sorteggio integrale pare lo strumento più coerente con la *ratio* di fondo della riforma⁴⁶; al contempo, appare una soluzione piuttosto grezza, una cesura troppo radicale rispetto ai sistemi elettorali finora adottati, che hanno garantito sempre un certo livello di rappresentatività.

Difatti, l'esigenza di garantire una pur minima forma di rappresentatività e di disponibilità e interesse, almeno potenziale, allo svolgimento delle funzioni suggerirebbe l'introduzione di meccanismi di autocandidatura, così da effettuare un sorteggio all'interno di una platea ampia di nomi, i quali, tuttavia, sarebbero determinati e auspicabilmente idonei a esercitare il mandato in caso di estrazione⁴⁷. Inoltre, in considerazione della *ratio* della riforma, non sembrerebbe coerente richiedere un numero minimo di firme (attualmente la soglia è 25) per presentare la propria candidatura, dal momento che un simile meccanismo permetterebbe alle correnti di riacquistare influenza sul procedimento di selezione. Tuttavia, qualora la quantità di sottoscrizioni fosse assai bassa (ad esempio, 10 per i giudici e 5 per i pubblici ministeri), raggiungibile facilmente all'interno del distretto di Corte d'Appello di appartenenza, tale soluzione potrebbe rappresentare un efficace compromesso tra l'obiettivo di garantire l'aleatorietà del meccanismo e l'esigenza di garantire la serietà delle manifestazioni di disponibilità, che dovrebbero essere suffragate da un pur minimo numero di attestazioni di valore da parte dei colleghi.

Una soluzione intermedia, seppur molto spostata verso l'aleatorietà, è rappresentata dalla previa manifestazione di indisponibilità alla nomina entro un certo termine dall'avvio dei procedimenti elettorali, istituito già presente all'art. 25, co. 5, della l. n. 195/1958 con riferimento all'integrazione delle liste. In tal modo, e ovviamente mantenendo ferma la possibilità di una rinuncia *ex post*, si potrebbero contemperare le due esigenze di fondo, per quanto, comunque, la manifestazione di indisponibilità comporti una condotta attiva e una dichiarazione di disinteresse, di impossibilità o di

⁴⁵ Dati aggiornati al 2022, v. CONSIGLIO D'EUROPA-CEPEJ, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2024*, Part 2, 94-97.

⁴⁶ Così anche, con riferimento alla relazione illustrativa del ddl, R. BALDUZZI, *Quali sono il vero obiettivo e il cuore della revisione costituzionale del Titolo IV?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2026, 9.

⁴⁷ Esprime comunque scetticismo A. ZEI, *La ratio del sorteggio*, cit., 13, osservando come vi sarebbe comunque uno squilibrio rispetto al ruolo preponderante dei partiti nella preselezione dei candidati.

inadeguatezza allo svolgimento delle funzioni che non tutti gli aventi diritto potrebbero voler effettuare, soprattutto qualora dovesse essere motivata⁴⁸.

In linea generale, la riforma fa leva sul presupposto per cui l'introduzione del sorteggio sarebbe idonea di per sé a indebolire le dinamiche correntizie: al di là delle valutazioni sulla meritevolezza di tale obiettivo, se è vero che l'indirizzamento della selezione dei membri togati del CSM diventerebbe pressoché impossibile, non si può non osservare come, da un lato, soprattutto in caso di estrazione all'interno di una rosa di candidati, è assai più probabile che siano gli aderenti alle associazioni interne alla magistratura a presentarsi in numero superiore, dal momento che hanno un maggior interesse alla politica giudiziaria. Tuttavia, una ricostruzione recentemente effettuata mira a dimostrare, seppur partendo da una suddivisione percentuale dei magistrati tra le varie aggregazioni che non risulta da alcuna fonte ufficiale, che un sorteggio basato sull'autocandidatura garantirebbe tendenzialmente l'estrazione di un numero di consiglieri proporzionale alla consistenza complessiva delle varie correnti, consentendo però al circa 25% di indipendenti di poter accedere ai CSM con molta più frequenza di quanto oggi accada e riequilibrando i rapporti tra formazioni più grandi, solitamente sovrarappresentate, e più piccole, svantaggiate⁴⁹. In ogni caso, nessuno di questi sistemi garantisce che l'estrazione non porti ad esiti paradossali o comunque indesiderati, quali ad esempio l'iper-rappresentazione di una corrente a scapito delle altre⁵⁰, la permanenza di interessi di parte nell'esercizio delle funzioni⁵¹ o la persistenza di condizionamenti esterni anche con riguardo a soggetti sorteggiati⁵². Sembra che negli auspici di fondo del legislatore la sottrazione alle correnti della possibilità di indirizzare le elezioni e, di conseguenza, le attività dei CSM e dell'Alta Corte porti a una tendenza dei magistrati ad abbandonare tali associazioni; tuttavia, perseguire tale obiettivo per via legislativa non porta con sé alcuna garanzia di successo.

8. Il nodo delle (auto)candidature: quid iuris per i membri laici?

Come anticipato *supra*, il tema del sorteggio integrale per i laici non si pone per ragioni quasi costitutive; tuttavia, è necessario valutare quali possano essere i meccanismi di selezione dei nomi che andranno poi a essere inclusi negli elenchi.

Si ricordi a tal proposito che l'art. 22, co. 4, della l. n. 195/1958, così come modificato dalla l. n. 71/2022, ha introdotto il riferimento, seppur generico, all'esigenza

⁴⁸ Sul punto F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 39.

⁴⁹ Si veda *Guida al Simulatore Elezioni CSM – Riforma Giustizia 2026*, disponibile all'indirizzo <https://riformagiustizia.eu/Guida%20Simulatore%20Elezioni%20CSM%20Riforma%20Giustizia%2026.pdf>.

⁵⁰ Rischio avvertito da G. SILVESTRI, *Introduzione*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 1/2026, 15.

⁵¹ A. ZEI, *La ratio del sorteggio*, cit., 12-13.

⁵² Si veda M. DANIELE, *La riforma costituzionale della magistratura e il monito di Jurassic Park*, in *Sistema Penale*, 22 dicembre 2025, il quale avverte del rischio di proselitismo operato dalle correnti sia prima, per massimizzare le chances di estrazione di profili ideologicamente affini, sia dopo il sorteggio. Sulla stessa linea F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 32, con specifica attenzione alla necessità per i sorteggiati di ottenere una legittimazione *ex post*.

di rispettare la parità di genere ex artt. 3 e 51 Cost. nella selezione dei membri laici e di seguire «procedure trasparenti di candidatura». A tal fine, al primo rinnovo nel 2022, le norme di dettaglio definite dai Presidenti di Assemblea e dalle Conferenze dei Capigruppo hanno previsto la possibilità per i soggetti in possesso dei requisiti di presentare autocandidature individualmente o, per loro conto, da almeno dieci parlamentari appartenenti ad almeno due diversi gruppi. Inoltre, si è percepita la necessità di introdurre adeguati meccanismi per garantire la parità di genere, esigenza già avvertita anche in dottrina⁵³. A tal fine, al genere meno rappresentato doveva appartenere almeno il 40% dei candidati, una soglia il cui rispetto poteva essere verificato solo alla decorrenza del primo termine. Di conseguenza, si prevedeva una riapertura delle candidature soltanto per il genere sottorappresentato entro il giorno precedente alla prima votazione. Tale meccanismo ha rappresentato una novità pressoché assoluta non solo nella selezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura, ma anche in relazione all'elezione indiretta degli organi di rilievo costituzionale, in quanto fino ad allora mai si era prevista la possibilità di presentare candidature.

Quanto all'applicazione pratica delle procedure in oggetto, ben 287 candidature sono state presentate entro il termine previsto, mentre dopo tale data, nell'ottica di colmare il divario tra generi, ne sono pervenute soltanto 8, e solo in un caso è stata esercitata la prerogativa dei gruppi parlamentari di indicare ulteriori nomi. L'obiettivo di un rapporto tra generi di almeno 2:3 nel novero dei candidati non è stato pienamente raggiunto, in quanto le dichiarazioni di disponibilità femminili sono state 89 su 287 (31% circa) e ben poco efficace è stata l'integrazione successiva, che ha permesso un incremento della quota di solo due punti percentuali. In parallelo, relativamente scarso successo ha riscosso la possibilità di presentare le candidature da parte dei gruppi parlamentari, sfruttata solo per quattro candidati, tre dei quali poi sono stati proclamati⁵⁴.

In vista dell'eventuale introduzione di un meccanismo analogo per la composizione delle liste dei sorteggiabili, è necessario ricordare che l'introduzione delle autocandidature non ha certo consentito una maggior trasparenza delle procedure né l'emersione di personalità non strettamente legate ai partiti⁵⁵: l'individuazione dei consiglieri poi eletti è arrivata all'esito di un'intesa tra le forze politiche che ha portato ad un rapido esito positivo delle votazioni. L'indicazione del nome dei candidati da parte dei gruppi parlamentari è stata un'ipotesi assai residuale, il cui valore aggiunto non è apparso ben chiaro; nella pressoché totalità dei casi, poi, le autocandidature sono risultate prive di riscontro, tranne che per i profili per cui si era raggiunto un accordo tra le forze politiche. Consentire di far conoscere alle Camere la manifestazione di disponibilità degli aventi diritto a ricoprire la carica di consigliere è sicuramente un elemento positivo; tuttavia, l'utilità concreta di una simile procedura è dubbia, in assenza di alcun vincolo di considerare le autocandidature e nell'impossibilità di svolgere un dibattito in Aula sui

⁵³ T. GROPPi, *Nomine dei "laici" al Csm e negli altri Consigli di garanzia: per la trasparenza delle procedure e il rispetto dell'art. 51 Cost.*, in *Questione Giustizia*, 25 luglio 2018.

⁵⁴ Sul tema, si consenta il rinvio a L. DE CARLO, *L'elezione dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura alla prova della riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2022, spec. 2-10.

⁵⁵ Giudizio condiviso anche da F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 22-23.

nomi, dal momento che il Parlamento in seduta comune ha la natura di mero seggio qualora sia incaricato di effettuare un'elezione⁵⁶.

Se, quindi, l'obiettivo è quello di garantire trasparenza nella presentazione delle candidature, si potrebbe forse ipotizzare l'introduzione per via legislativa e/o regolamentare di un obbligo di presentazione dei nomi degli aspiranti sorteggiabili da parte di parlamentari appartenenti ad almeno due gruppi, generalizzando e rendendo vincolante quella che nelle elezioni del CSM del 2022 è stata solo un'opzione poco sfruttata. Ciò a condizione che, ovviamente, si voglia abdicare a qualsiasi tentativo di mascherare o quantomeno di non rendere manifesto il collegamento tra i soggetti in predicato di divenire consiglieri e i partiti politici di riferimento.

9. Le modalità di sorteggio

Un ultimo tema, comune alle due componenti, ha ad oggetto le modalità di sorteggio, senza dubbio meno rilevanti sotto il punto di vista ordinamentale, ma comunque meritevoli di una riflessione sul piano pratico.

In primo luogo, è opportuno chiedersi quale organo sarà incaricato dell'estrazione dei consiglieri dagli elenchi: il novellato testo costituzionale non offre indicazioni univoche, pertanto le risposte potrebbero essere molteplici. In linea teorica, per l'estrazione dei membri laici l'organo più indicato sembrerebbe essere il Parlamento in seduta comune stesso, il quale, tuttavia, è espressamente chiamato a compilare l'elenco, non a effettuare il sorteggio. Alternativamente, si potrebbe ipotizzare che l'estrazione di tutti i consiglieri debba essere compito del Capo dello Stato in qualità di Presidente dei due CSM⁵⁷, anche se si porrebbero da un lato il tema dell'opportunità di coinvolgere il garante della Costituzione nell'attività materiale di estrazione, dall'altro la necessità di individuare un'altra figura per l'Alta Corte disciplinare, che non è da esso presieduta. Per quanto riguarda i membri togati, un'indicazione chiara sull'organo incaricato del sorteggio proviene dall'art. 25, co. 2 e 5, della l. n. 195/1958, che incarica l'Ufficio elettorale centrale presso la Corte di Cassazione, nominato appositamente dal CSM, di procedere all'estrazione a sorte dei nomi per integrare le liste dei candidati. Anche con due Consigli separati, si potrebbe comunque ipotizzare la formazione di un Ufficio elettorale centrale unico che si occupi di effettuare il sorteggio in condizioni di pubblicità⁵⁸.

Un dubbio conseguente riguarda le modalità concrete di estrazione, una volta compilato l'elenco: una questione non priva di ricadute sotto il profilo giuridico, soprattutto qualora fosse possibile per gli stessi soggetti, sia laici sia togati, essere parte di più di un elenco. Difatti, considerando la pressoché inevitabile incompatibilità tra le varie cariche, come si potrebbe scongiurare un'estrazione della stessa persona in più di

⁵⁶ Si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 527.

⁵⁷ Sui limiti di tale duplice presidenza v. M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1/2020, 5; F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 19-20.

⁵⁸ Condivide tale posizione F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 40-41.

un organo? Bisogna anzitutto chiarire se il sorteggio dei laici, ma anche dei togati per Consigli e Alta Corte, avverrà in modo analogico e progressivo, con estrazione di tutti i componenti di un organo prima e degli altri poi. In tal caso, il Regolamento della Camera già prevede una forma di estrazione all'art. 54 per individuare il deputato da cui iniziare il voto per appello nominale: la procedura prevede la pesca del sorteggiato da un sacchetto con palline contenenti i nomi di tutti i componenti dell'Assemblea. Questo metodo potrebbe essere agevolmente replicabile per i laici, dal momento che gli elenchi sarebbero composti da un numero molto minore di nomi rispetto al totale dei deputati. Tuttavia, bisognerebbe procedere dopo ogni estrazione a eliminare le palline contenenti i nomi dei candidati già estratti. L'alternativa è rappresentata invece dall'introduzione di un sistema di estrazione informatizzato e simultaneo per tutti gli organi, che consenta di preimpostare alcuni parametri quali la rappresentanza di genere e, soprattutto, l'impossibilità di selezionare il medesimo nome per più di una carica⁵⁹. A tal proposito, è utile ricordare che nel 2022 l'Ufficio elettorale della Cassazione ha adottato un sistema informatico per estrarre i nomi dei magistrati chiamati a integrare le liste dei candidati, dopo aver verificato il rispetto di tutti i requisiti di sicurezza previsti e aver ricevuto il parere positivo delle Autorità di garanzia. La riproposizione di un simile meccanismo risulterebbe quindi particolarmente efficace, oltre che non priva di precedenti, soprattutto per i togati, per i quali, soprattutto qualora si trattasse di un sorteggio integrale, risulterebbe assai macchinoso predisporre un'estrazione manuale di pochi nomi da una platea di migliaia di aventi diritto.

10. Conclusioni

Giungendo alle conclusioni, lo studio fin qui effettuato dimostra come l'introduzione del sorteggio per la composizione dei CSM e dell'Alta Corte disciplinare, al di là delle valutazioni di opportunità, rechi con sé numerosi elementi di complessità dal punto di vista applicativo che il legislatore non potrà non affrontare con attenzione, in caso di esito positivo del referendum costituzionale. È da scongiurare, infatti, l'ipotesi di affidare a regole fragili, ambigue o arbitrarie la transizione da un modello unitario di Consiglio Superiore ormai stabilizzato e consolidato, seppur non esente da criticità, a un modello tripartito che si prefigge l'obiettivo di garantire una più accentuata separazione delle funzioni interne all'ordine giudiziario⁶⁰. L'auspicio è che, qualora l'elettorato approvi la riforma costituzionale, il legislatore sia aperto a un confronto sincero con tutte le parti interessate, affinché il sorteggio non si trasformi in un mero strumento per perseguire ad ogni costo in modo più o meno efficace l'obiettivo di contrastare le dinamiche correntizie, ma si possa inserire in un sistema internamente coerente e rispettoso del rilievo istituzionale dei Consigli Superiori e dell'Alta Corte, scongiurando qualsiasi ipotesi di delegittimazione, volontaria o meno. Se la scelta di adottare il

⁵⁹ Ovviamente, questo non sarebbe necessario qualora, come auspicabile, si prevedesse l'incompatibilità dell'appartenenza a più di un elenco.

⁶⁰ Così anche F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 35-36.

sorteggio come metodo di selezione dei componenti di tali organi sarà avallata ad esito della consultazione, l’obiettivo prioritario dovrà essere quello di garantire che tale istituto diventi uno strumento utile per garantire l’autonomia e l’indipendenza non solo dei togati, ma anche dei laici, e non un mero espediente punitivo nei confronti dei primi e un velo di Maya per celare i legami con le forze politiche per quanto riguarda i secondi.