

IL CSM DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO IV DELLA COSTITUZIONE.

*Alcune considerazioni sulla doppia presidenza del capo dello stato e il sistema elettivo per sorteggio. **

The High Council of the Judiciary After the Reform of Title IV of the Constitution. Some Considerations on the Head of State's Dual Presidency and the Electoral System by Sortition.

Paolo Inturri **

Abstract (It): Lo scritto esamina le implicazioni della riforma del Titolo IV della Costituzione italiana, evidenziandone i rischi relativi all'equilibrio nei rapporti tra la magistratura e gli altri poteri dello Stato. In particolare, vengono evidenziate le problematiche derivanti dall'istituzione di due Consigli Superiori della Magistratura, entrambi presieduti dal Capo dello Stato, e dall'introduzione del sorteggio per la selezione dei loro componenti.

Abstract (En): The essay examines the implications of the recent reform of the Title IV of the Italian Constitution regulating the judiciary power. It argues that the bill overlooks the consequences for the relationships between the judiciary and the other State powers. To substantiate this thesis, the essay highlights issues from establishing two High Councils of the Judiciary, both chaired by the Head of State, and introducing random selection for electing judicial representatives.

Parole chiavi: Riforma della giustizia; CSM; Presidente della Repubblica; Sorteggio

Keywords: Justice Reform; High Council of the Judiciary; Head of State; Random selection

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La doppia presidenza del Capo dello Stato. - 3. Il sorteggio dei componenti dei CSM. - 4. Conclusioni.

1. Introduzione.

Il disegno di legge costituzionale recante «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare», presentato alla Camera dei deputati il 13 giugno 2024 e approvato definitivamente dal Parlamento il 30 ottobre 2025, propone una

riscrittura del Titolo IV della Costituzione diretta a rideterminare la “forma di autogoverno” della magistratura¹.

Le ragioni poste a giustificazione dell'intervento normativo sono state rinvenute nella necessità di: attuare il programma di governo; perseguire gli obiettivi di miglioramento della qualità della giurisdizione; sistematizzare l'assetto della magistratura ordinaria con i principi del giusto processo e del modello processualpenalistico di stampo accusatorio (art. 111 Cost.)².

Il progetto di riforma persegue tali obiettivi introducendo tre innovazioni fondamentali.

Primo, la separazione delle carriere realizzata per il tramite dell'istituzione di due distinti organi di autogoverno: il Consiglio superiore della magistratura giudicante (CSMG) e il Consiglio superiore della magistratura requirente (CSMR)³.

Secondo, la selezione dei componenti di questi ultimi per il tramite di un meccanismo di estrazione a sorte.

Terzo, l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare con giurisdizione disciplinare nei confronti di tutti i magistrati ordinari, coerentemente attribuita alla Sezione disciplinare del CSM.

In termini generali, la tesi che la trattazione intende sostenere è che la riforma, massimamente incentrata sul perseguimento degli scopi anzidetti, trascuri l'impatto sui rapporti di equilibrio sussistenti tra l'ordine giudiziario e gli altri poteri dello Stato.

A tal fine, il presente scritto pone e sviluppa alcune questioni attinenti alla doppia presidenza del Capo dello Stato di entrambi gli organi di autogoverno⁴ e all'introduzione del sistema elettivo per sorteggio dei componenti dei due CSM.

2. La doppia presidenza del Capo dello Stato.

¹ * Il presente contributo si ascrive al progetto dell'Università degli Studi di Catania “CU.I.PRO.DE.ST. Culture e Istituzioni: PROCEDURE, procedimenti e processi come garanzia del pluralismo DEMOCRATICO nello STATO di diritto”, cui l'Autore prende parte. Il testo costituisce un aggiornamento della relazione tenuta in occasione del Convegno su «Globalizzazione, crisi della rappresentanza e riorganizzazione del potere: problemi e prospettive», Enna 5-6 dicembre 2024, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

² Paolo Inturri è Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania.

L'espressione infelice è impiegata nella relazione illustrativa di A. C. 13 giugno 2024, n. 1917 (p.1).

³ Il riferimento è nuovamente alla relazione illustrativa di A. C. n. 1917, 13 giugno 2024 (pp. 1 e 7). Critico sul fatto che la riforma costituisca attuazione dell'art. 111 Cost. N. ZANON, *La separazione delle carriere. Perché non è bene avere un altro CSM*, in *AIC*, n. 10, 2024, p. 1, il quale, escludendo la natura costituzionalmente imposta della riforma, reputa perseguibile la separazione delle carriere a livello di legislazione ordinaria. Sul punto cfr. Corte cost., sentt. 7 febbraio 2000, n. 37 e 8 marzo 2022, n. 58. Nel senso che la separazione delle carriere sia già stata raggiunta a livello di legislazione ordinaria v. F. DAL CANTO, *Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in *Il Forum-Gruppo di Pisa*, n. 1, 2024, p. 354.

⁴ Cfr. G. AZZARITI, *La separazione delle carriere dei magistrati*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2023, p. 9, secondo il quale sarebbe, invece, auspicabile l'unificazione degli organi di autogoverno delle magistrature.

⁵ Critico sull'utilizzo dell'espressione A. PIZZORUSSO, *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, E.S., Napoli, 2019, pp. 1066-1068. Nel senso che l'espressione debba intendersi in senso figurato più che giuridico v. Corte Cost., sent. 18 luglio 1973, n. 142.

La scelta del vertice dell'organo di autogoverno della magistratura ha costituito un «punto grave e delicato»⁵ del più ampio dibattito svolto in Assemblea Costituente sul grado di autonomia e indipendenza da assicurare alla magistratura⁶.

A dispetto delle diverse soluzioni prospettate in tale sede⁷, l'attribuzione della presidenza del CSM al Capo dello Stato è risultata coerente con l'intento di garantire il corretto bilanciamento tra indipendenza della magistratura e collegamento con gli altri poteri dello Stato, onde evitare il crearsi di una casta chiusa⁸.

Evidentemente, la proposta di *duplicazione* degli organi di autogoverno non poteva ignorare la questione della loro rispettiva presidenza. A fronte dell'astratta possibilità di immaginare una diversa figura all'apice di uno soltanto o di entrambi i Consigli Superiori, il disegno di revisione conferma la posizione del Capo dello Stato, attribuendogli la duplice veste di presidente del CSMG e del CSMR attraverso una modifica degli artt. 87, co. 10, e 104, co.2, della Costituzione⁹.

Sebbene ispirata da evidenti ragioni di *simmetria istituzionale*, non può condividersi del tutto l'idea dei proponenti secondo la quale siffatta previsione sia volta al mantenimento dell'equilibrio costituzionale esistente¹⁰. Come evidenziato da autorevole dottrina, «il Capo dello Stato non è materialmente in grado di esercitare in maniera effettiva ed ininterrotta la presidenza del CSM», in quanto l'esclusivo adempimento dei numerosi compiti consiliari minerebbe la possibilità di adempiere le altre funzioni istituzionalmente attribuitegli¹¹. Ciò deriva dalla circostanza che il Capo dello Stato costituisce un soggetto separato e distinto, dotato di una sua autonoma e differente ragion d'essere, che alle molte competenze individuali aggiunge anche quella di presiedere il CSM¹².

⁵ In questi termini l'intervento dell'On. P. Calamandrei in Assemblea Costituente (8 gennaio 1947), per il quale v. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VIII, Roma, 1970, p. 1970.

⁶ Cfr. F. BONIFACIO-G. GIACOBBE, *Art. 104*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. II, Zanichelli, Bologna, 1986, p. 46.

⁷ Per una ricostruzione dei lavori preparatori cfr. E. CASTORINA, *Note ricostruttive sul vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura*, in *Diritto e società*, 1988, p. 576 ss.

⁸ Sulle ragioni della coerenza della scelta del Costituente cfr. M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2020, pp. 8-9; G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, in *Il Foro italiano*, vol. 138, n. 11, 2015, p. 458; L. CHIEFFI, *La magistratura. Origine del modello costituzionale e prospettive di riforma*, Napoli, Jovene, 1998, p. 53 ss. Per la tesi secondo la quale il Presidente della Repubblica non potrebbe «assicurare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri dello Stato» v. G. AZZARITI, *Presidenza della Repubblica e presidenza del Consiglio superiore della magistratura*, in *Pol. Dir.*, 1992, 314 ss.

⁹ Per una ricostruzione delle posizioni relative alla questione della ripetizione della disposizione v. G. M. SALERNO-B. MALAISI, *Art. 87*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Milano, 2006, p. 1705.

¹⁰ V. la relazione illustrativa di A.C. 13 giugno 2024, n. 1917 (p.2). Cfr. N. ZANON, *Come raffigurare a livello costituzionale la separazione delle carriere*, in *Quaderni cost.*, 3, settembre 2011, pp. 645-646, secondo il quale la presidenza del Capo dello Stato costituirebbe un freno all'involuzione del CSMR in una "Prokuratura".

¹¹ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 228.

¹² G. U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *op. cit.*, vol. I, p. 276. Per una panoramica delle tesi in dottrina sulla presidenza del CSM v. S. TROILO, *Le regole della coabitazione: presidente, vicepresidente e comitato di presidenza nella "forma di governo" del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 4 ss.

L'impossibilità di svolgere a tempo pieno la veste di presidente del CSM era chiara *ex ante* al Costituente¹³ così come *ex post* a noi che possiamo analizzarne la prassi¹⁴. Dunque, anche se astrattamente sono possibili letture simboliche della presidenza del CSM¹⁵, quest'ultima mostra che ad essere discontinua è la partecipazione ai lavori, ma non l'esercizio dei relativi poteri¹⁶. Tuttavia, proprio il porre il Capo dello Stato al vertice di due organi CSM consente di mettere in dubbio la futura validità di una simile conclusione, ponendo le condizioni per una presidenza potenzialmente simbolica. Infatti, quale conseguenza della dualità della veste, il Capo dello Stato vedrebbe raddoppiate le incombenze della presidenza, a discapito dell'esercizio anche di tutte le altre funzioni attribuitegli dalla Costituzione¹⁷.

Peraltro, tale ipotesi rischierebbe di inverarsi allorché all'ampliarsi delle funzioni presidenziali non si accompagni un corrispondente incremento delle dotazioni dell'Ufficio per gli affari dell'amministrazione della giustizia presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica. Infatti, le riforme istituzionali presentano sempre dei costi che laddove non quantificati si esprimeranno in termini di inefficienza di funzionamento¹⁸.

Sotto diverso profilo, lo *sdoppiamento* dei CSM aumenta inevitabilmente le occasioni in cui il Presidente della Repubblica da detentore di funzioni di controllo e garanzia diviene attivo portatore di un indirizzo settoriale, allorché ne viene sollecitato il potere di esternazione, con tutto ciò che ne deriva in termini di esposizione pubblica¹⁹. Pertanto, non appena si consideri che la magistratura giudicante e quella requirente non di rado si fanno portatrici di visioni

¹³ Cfr. l'intervento dell'On. G. Leone in Assemblea Costituente (8 gennaio 1947), per il quale v. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VIII, 1970, 1968.

¹⁴ Per una ricostruzione della prassi v. A. MORETTI, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 89-144.

¹⁵ Così ad es. gli interventi in Assemblea Costituente degli Onn. G. Leone (8 gennaio 1947) e G. Uberti (9 gennaio 1947), per i quali v. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VIII, 1970, pp. 1968 e 1980. Per la tesi secondo la quale nella Costituente si era radicata l'idea che la Presidenza fosse onorifica v. L. CARLASSARE, *La presidenza del C.S.M. secondo i costituenti*, in *Questione giustizia*, 1986, p. 32 ss. Contrari ad una lettura simbolica della presidenza CSM *ex multis* L. ARCIDIACONO, *La Presidenza del C.S.M.*, in *Studi in Memoria di Mario Condorelli*, vol. II, 1988, p. 50; P. BARILE, *Magistratura e Capo dello Stato*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. I, Cedam, Padova, 1972; F. BONIFACIO-G. GIACOBBE, *op. cit.*, p. 47; R. TERESI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, E.S.I., Napoli, 1984, p. 13 ss.; G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario generale (Voce)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 851 ss.

¹⁶ G. RIVOSCECHI, *Il "governo autonomo" della magistratura in Italia: un bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2020, p. 433.

¹⁷ Oltre all'impossibilità pratica di una doppia presidenza ne sottolinea anche l'impossibilità logica M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 10, che paventa l'ipotesi di un conflitto di attribuzione tra i due CSM. *Contra* nel senso che la doppia presidenza del CSM non sovraccaricherebbe il Capo dello Stato alla luce del ruolo del vicepresidente nell'espletamento delle attività di ordinaria amministrazione v. P. MEZZANOTTE, *Le recenti proposte di riforma costituzionale della magistratura*, in *Nomos*, n. 1, 2025, p. 21.

¹⁸ Cfr. N. ZANON, *La separazione delle carriere Perché non è bene avere un altro CSM*, *cit.*, 2.

¹⁹ Cfr. L. PALADIN, *op. cit.*, p. 229. Ciò, peraltro, basterebbe a smentire l'affermazione contenuta in Corte cost., sent. 14 maggio 1968, n. 44, secondo cui il CSM «è poi presieduto dal Capo dello Stato, in considerazione della qualità che questi riveste di potere "neutro" e di garante della Costituzione». Per una critica alla tesi del Presidente della Repubblica come "potere neutro" v. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 224 ss.; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010; G. A. FERRO, *La "neutralità" contingente e il suo custode. Contributo allo studio del ruolo del Capo dello Stato nella formazione dei "governi tecnici": l'esperienza costituzionale italiana*, Libreria Editrice Torre S.A.S., Catania, 2018.

dell'ordine giudiziario divergenti, si manifestano con tutta evidenza le potenziali difficoltà a cui il Capo dello Stato potrebbe andare incontro nel ricondurle ad unità.

In definitiva, la riforma finisce per esternalizzare e stressare, più di quanto non avvenga a Costituzione vigente, il ruolo di coordinamento e collegamento che il Capo dello Stato assicura tra le due anime della magistratura ordinaria.

3. Il sorteggio dei componenti dei CSM.

L'art. 3 della riforma prevede una modifica dell'art. 104, co. 4, Cost. volta a sostituire l'attuale sistema elettivo dei membri del CSM con un meccanismo di sorteggio²⁰.

Nello specifico, per i togati si prevede un sorteggio "secco", con base di estrazione potenzialmente estesa a tutti i magistrati giudicanti e tutti i magistrati requirenti.

Invece, per i laici si dispone un sorteggio "temperato"²¹, sulla falsariga del meccanismo previsto dall'art. 135, co.7, Cost.²², ovvero si estraziona casualmente da un elenco di professori universitari ordinari in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dalla prima riunione delle Camere, compila mediante elezione.

Il numero dei componenti di ciascun CSM e le procedure di sorteggio sono rimessi ad apposita riserva di legge e si prevede la durata quadriennale del mandato unitamente al divieto di immediata "risorteggiabilità".

La ragione dell'introduzione di un sistema di sorteggio è da rinvenirsi nel «*superamento di logiche legate alla competizione elettorale*», ritenute causa di indebolimento dell'indipendenza della magistratura²³. In breve, l'eliminazione del "correntismo" - ossia la degenerazione del pluralismo associativo della magistratura in un sistema di gestione e spartizione di posizioni di potere in seno al CSM²⁴ - nonché di altri opachi legami di interessi basati su rapporti di tipo personale²⁵.

Studi di settore rilevano che la demarchia²⁶ non permette di eliminare *in toto* le disfunzionalità dei sistemi rappresentativi di tipo elettivo, ma essi sono al più mitigabili attraverso l'ibridazione dei modelli ovvero grazie alla giusta proporzione tra

²⁰ Il sorteggio rappresenta un tema variamente ricorrente nelle proposte di riforma del CSM, v. ad es.: A. C., 23 luglio 1971, n. 3568; A. S., 30 giugno 2014, n. 1547; A. C., 7 aprile 2011, n. 4275; A. C., 31 ottobre 2017, n. 14, A. C., 28 settembre 2020, n. 2681.

²¹ A tal riguardo N. DUXBURY, *Random Justice. On Lotteries and Legal Decision-Making*, Oxford University Press, Oxford, pp. 125-141, parla di "lottery voting".

²² Sulla diversità della *ratio* del sorteggio nelle due ipotesi v. CSM, *Parere sul disegno di legge costituzionale recante: "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"*, 8 gennaio 2025, pp. 33-34.

²³ Così nella relazione illustrativa di A.C. n. 1917 (p. 3). Cfr. A. ZEI, *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel Diritto pubblico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2017, p. 1, che parla di «razionalità polemica» del sorteggio, *passim*. In generale, sui limiti del sorteggio come sistema di elezione nelle cariche pubbliche v. N. Urbinati-L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2020, p. 148 ss.

²⁴ Per la definizione v. P. MEZZANOTTE, *op. cit.*, p. 22. Sulle correnti v. E. B. LIBERATI, *Chi governa i giudici? Il modello italiano di Consiglio Superiore della Magistratura*, in C. CONSOLO *et al.* (a cura di), *Storia della magistratura*, Scuola superiore della magistratura, Roma, 2022, p. 161 ss.

²⁵ Cfr. M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 367 ss.

²⁶ La parola è impiegata da J. BURNHEIM, *Is Democracy Possible?*, Cambridge, Polity Press, 1985.

rappresentanti eletti e sorteggiati²⁷. Dunque, l'aleatorietà non rappresenta l'ingrediente segreto per eradicare le degenerazioni dell'associazionismo giudiziario italiano, da sempre dotato di una certa attitudine al rinnovamento²⁸.

Anzi, consegnarsi al caso pone il rischio di un'affermazione *in via informale* dell'associazionismo, al quale i sorteggiati potrebbero rivolgersi nella gestione degli affari consiliari²⁹. Peraltro, anche nel caso in cui il bacino di estrazione venisse ristretto - ad esempio escludendo i magistrati sprovvisti di certi requisiti professionali e disciplinari - sarebbe comunque possibile una composizione della componente togata in larga parte composta dai rappresentanti della magistratura associata³⁰.

Inoltre, l'istituto di democrazia statistica³¹ rischierebbe di generare un accrescimento del peso specifico dei singoli consiglieri, peraltro, irresponsabili di fronte ai magistrati rappresentati, in ragione della scarsa probabilità di un "risorteggio"³². Infatti, al netto di situazioni penalmente sanzionabili, gli estratti potrebbero essere indotti a svolgere il proprio mandato coltivando interessi territoriali e relazioni personali³³.

In generale, il sorteggio contraddice l'essenza stessa dell'autogoverno, in quanto, presumendo a monte l'astratta attitudine di tutti alla carica consiliare, impedisce all'ordine giudiziario di individuare chi al proprio interno è ritenuto capace di poterlo amministrare e rappresentare³⁴, adombrando la possibilità che anche i meno motivati o adatti al ruolo

²⁷ M. CASERTA *et al.*, *Why lot? How sortition could help representative democracy*, in *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, vol. 565, 1 marzo 2021.

²⁸ Cfr. G. FERRI, *La magistratura in Italia. Raccolta di scritti*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 141, secondo il quale le degenerazioni correntizie sono emerse indipendentemente dalla «volontà del legislatore di togliere alle correnti il monopolio dei seggi». Per l'opinione che il sorteggio è in grado di ridurre drasticamente il ruolo delle correnti, senza eliminarle del tutto v. C. GUARNIERI, *Riformare la giustizia: il progetto Nordio*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, n. 3, 2024, p. 78; nettamente critico 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*, n. 3, 2011, p. 6 ss. Sull'efficacia del sorteggio nell'eradicare il correntismo v. G. SCARSELLI, *La riforma del CSM*, in G. FERRI-A. TEDOLDI (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a dieci anni dalla legge n. 150 del 2005*, E.S.I., Napoli, 2016, p. 200; G. TAMBURINO-S. MAZZAMUTO, *CSM, Sistema elettorale, Sezione disciplinare*, in *Giustizia insieme*, nn. 1-2, 2011, p. 104 ss.

²⁹ Cfr. C. A. CIARALLI-A. MAZZOLA, *op. cit.*, p. 8, che parlano di affermazione «in via informale» dell'associazionismo. In generale, sulla circostanza che la cesura del vincolo elettorale non garantisce affatto l'indipendenza dei membri delle assemblee rispetto ad altre forme di aggregazione degli interessi v. G. DELANNOI, *Reflections on Two Typologies of Random Selection*, in G. DELANNOI E O. DOWLEN (a cura di), *Sortition: Theory and Practice*, Imprint Academy, Exeter, 2010, 22.

³⁰ Cfr. G. FERRI, *Problemi e prospettive di riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giustizia insieme*, nn. 2-3, 2009, pp. 47-48, che ipotizza anche la possibilità di un CSM composto da una maggioranza di togati esponenti di una corrente di minoranza.

³¹ Per l'espressione v. M. SCHMIDT, *Institutionalizing Fair Democracy: the theory of the minipopulos*, in *Futures*, vol. 33 nn. 3-4, 2001, p. 361 ss.

³² F. LANCHESTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle assemblee parlamentari*, in *Nomos*, n. 2, 2016, p. 6.

³³ Cfr. C. A. CIARALLI-A. MAZZOLA, *Oltre la separazione delle carriere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2024, p. 8.

³⁴ Cfr. M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 16, parla di «cultura del sospetto» cioè la sfiducia nella capacità della magistratura di scegliere i propri rappresentanti secondo logiche virtuose; COMMISSIONE SCOTTI, *Relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*, p. 19.

finiscano per ricoprirlo, atteso che difficilmente, una volta selezionati, vi rinuncerebbero³⁵. Del resto, nulla esclude che i sorteggiati meno vocati possano cercare l'aiuto di quei colleghi più "esperti", anche in quanto esponenti di una corrente, il tutto senza alcuna forma di pubblicità³⁶. Peraltro, anche nel caso in cui il bacino di estrazione venisse ristretto - ad esempio escludendo i magistrati sprovvisti di determinati requisiti professionali e disciplinari - il CSM potrebbe comunque essere composto da membri togati afferenti alla magistratura associata, peraltro sprovvisti della legittimazione del corpo elettorale³⁷.

Tutto ciò finisce per sminuire tanto il pluralismo ideale e culturale del CSM, nell'ottica di una sua maggiore burocratizzazione³⁸, quanto la legittimazione dei togati rispetto a quella di derivazione parlamentare dei laici³⁹. Cionondimeno, anche il sistema di elezione per sorteggio dei membri laici non risulta esente da profili di criticità.

In particolare, sembra problematico che la base del sorteggio non sia costituita dall'intera platea dei soggetti che posseggono i requisiti dell'elettorato passivo, ma soltanto tra gli eletti inseriti nell'elenco parlamentare. Infatti, in questo modo sembra si voglia utilizzare il caso per dare una parvenza di neutralità a scelte che sono e rimangono della maggioranza. In altri termini, non vi è alcuna differenza tra membri laici del CSM eletti direttamente della maggioranza e membri laici del CSM sorteggiati da un elenco nel quale sono stati inseriti in seguito ad elezione della maggioranza stessa. Peraltro, ove nell'elenco riuscissero ad essere inseriti anche nominativi espressione della minoranza o dell'accordo maggioranza-minoranza il sistema del sorteggio renderebbe statisticamente improbabile la loro possibilità di estrazione.

Infine, ove la riserva di legge venisse svolta nel senso di restringere ulteriormente la platea degli eleggibili, il peso della maggioranza nella determinazione della componente laica sarebbe tale da annullare il senso medesimo del sorteggio⁴⁰.

³⁵ Cfr. P. MEZZANOTTE, *op. cit.*, p. 24, che sottolinea come il sorteggio presuppone in ogni magistrato la capacità organizzativa e la sensibilità istituzionale, auspicabili in un membro del CSM, le quali, invero, non derivano automaticamente dalla qualità di magistrato; CSM, *Parere sul disegno di legge costituzionale recante: "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"*, p. 21; E. B. LIBERATI, *Sulle proposte di riforma costituzionale in tema di "separazione delle carriere"*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 3, 2024., p. 1142 ss.; F. Biondi, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo di autonomia o luogo di potere?*, Bologna, 2024, p. 72.

³⁶ Cfr. G. P. DOLSO, *Separazione delle carriere e costituzione*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2024, p. 4, che paventa il rischio che le correnti potrebbero agire a monte delle elezioni con riferimento alle disponibilità dei magistrati a fare parte dell'organo.

³⁷ Cfr. G. FERRI, *Problemi e prospettive di riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giustizia insieme*, 2-3, 2009, 47-48, che ipotizza anche la possibilità di un CSM composto da una maggioranza di togati esponenti di una corrente di minoranza.

³⁸ Cfr. P. MEZZANOTTE, *op. cit.*, p. 4 e 24, che evidenzia come un CSM sottratto al metodo elettivo non sarebbe più organo «a composizione rappresentativa», per come definito in Corte cost., sentenza 18 luglio 1973, n. 142, bensì spolitizzato e, dunque, degradato da luogo di elaborazione di politiche per l'amministrazione della giustizia a mero organo di amministrazione della carriera dei magistrati; F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del consiglio superiore della magistratura*, in F. GRANDI (a cura di), *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma*, E.S., Napoli, 2021, p. 73; CSM, *op. cit.*, p. 31.

³⁹ Cfr. E. B. LIBERATI, *Giudici e pubblici ministeri nel sistema costituzionale e nelle proposte di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3, 2024, p. 1143.

⁴⁰ CSM, *op. cit.*, p. 32.

4. Conclusioni.

Le disposizioni della riforma analizzate prospettano delle ricadute sull'attuale posizione di equilibrio tra gli organi costituzionali coinvolti nell'autogoverno della magistratura.

Da una parte, il meccanismo di sorteggio snatura il senso medesimo dell'autogoverno, rafforza la legittimazione dei laici e, quindi, accresce il peso del Parlamento all'interno dei Consigli; dall'altra, la *mitosi* del CSM pone le condizioni per una proliferazione delle occasioni di scontro tra le due anime della magistratura ordinaria, componibili con maggiore difficoltà dalla doppia presidenza del Capo dello Stato⁴¹.

Considerazioni analoghe valgono *mutatis mutandis* anche con riferimento al Ministro della Giustizia. Non potendoci dilungare sul profilo, di per sé degno di trattazione autonoma⁴², in questa sede basti sottolineare che sebbene la riscrittura dell'art. 110 Cost.⁴³ non metta in dubbio il *metodo della leale collaborazione*⁴⁴, i rapporti fra esecutivo e magistratura non potrebbero che subire un'ulteriore esacerbazione⁴⁵.

Tutto ciò sembra confermare che la riforma lungi dal perseguire gli obiettivi dichiarati, costituisca un tentativo di ridefinire i rapporti tra i poteri dello Stato nel senso di una retrocessione dell'ordine giudiziario rispetto al potere politico⁴⁶. Pertanto, ove si volesse insistere nella costituzionalizzazione della separazione delle carriere senza rinunciare ad un efficace ruolo di coordinamento del Capo dello Stato e di collaborazione con il Ministro della Giustizia⁴⁷, assume pregio l'idea di prevedere due distinte sezioni all'interno di un unico CSM⁴⁸.

Indipendentemente dalla formula prescelta, le riflessioni sinora avanzate permettono di concludere che qualunque eventuale revisione del CSM non dovrebbe essere portata avanti senza affrontare seriamente la questione dei raccordi istituzionali⁴⁹, per la semplice ragione

⁴¹ *Op. ult. cit.*, p. 25, ove si ipotizza lo scenario in cui due Consigli rendano pareri contrastanti rispetto ad una medesima proposta di riforma.

⁴² Sul tema si rinvia a S. ROVELLI, *Csm e Ministro della giustizia: modello costituzionale e prospettive di riforma tra testo e contesto*, in *Questione giustizia*, nn. 1-2, 2025, pp. 95-108.

⁴³ Come si legge nella Relazione illustrativa di A.C. 13 giugno 2024, n. 1917 (pp. 5-6), l'intervento è volto a specificare che le prerogative del Ministro guardasigilli, ivi elencate, devono essere esercitate con riferimento ad entrambi gli organi di autogoverno.

⁴⁴ Cfr. Corte cost., sent. 27 luglio 1992, n. 379.

⁴⁵ Sui rapporti tra CSM e Guardasigilli cfr. V. CARBONE, *Art. 110*, in G. BRANCA (a cura di), *op. cit.*, vol. III, pp. 110 ss.

⁴⁶ Cfr. G. A. FERRO, *Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in *Il Forum-Gruppo di Pisa*, n. 1, 2024, p. 359; A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Consulta online*, vol. III, 2024, p. 1390 ss.

⁴⁷ Sul duplice ruolo del Capo dello Stato sia di controllo del CSM, onde evitarne la fuoriuscita dal tracciato costituzionale, sia di garante contro interferenze politiche cfr. S. SICARDI, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari, 1994, p. 49 ss.; G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, p. 133 ss.; N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2024, p. 23 ss.; F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo di autonomia o luogo di potere?*, cit., p. 50 ss.; F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021, p. 21 ss.

⁴⁸ Sul punto v. I. A. NICOTRA, *La giustizia: una questione ancora aperta?*, in *federalismi.it*, 5 aprile 2023, p. 5; COMMISSIONE D'ALEMA, *Relazione sul sistema delle garanzie del deputato Marco Boato*, 98.

⁴⁹ Su cui v. G. SOBRINO, *Il CSM e i raccordi istituzionali*, in F. GRANDI (a cura di), *op. cit.*, p. 137 ss.; C. SALAZAR, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri poteri dello stato: un'indagine attraverso la*

che tale organo è parte integrante del sistema di pesi e contrappesi tracciato dalla Costituzione per garantire la separazione dei poteri⁵⁰.

giurisprudenza costituzionale, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007.

⁵⁰ Cfr. E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, vol. V, Collana di studi di Consulta OnLine, 2020, p. 392.