



ASTRID ZEI*

LA RATIO DEL SORTEGGIO E IL MODELLO DI AUTOGOVERNO DELLA MAGISTRATURA**

Abstract [It]: La legge costituzionale recante nuove «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare», interviene a modificare alcuni articoli del Titolo IV della Costituzione e introduce il sorteggio quale metodo di scelta dei membri degli organi di autogoverno della magistratura. Il presente contributo evidenzia come questa soluzione si possa collocare in una più generale tassonomia del sorteggio nell'ambito del diritto pubblico. Una disamina delle esperienze e degli istituti in chiave storico-comparativa permette di evidenziare, infatti, come il ricorso al caso possa essere giustificato in due ipotesi: quando serva a distribuire risorse scarse o oneri tra soggetti aventi lo stesso identico titolo, ovvero in contrapposizione all'elezione, per la formazione di organi collegiali, con l'obiettivo di scongiurare il rischio che certe fazioni o divisioni possano imporsi con la forza del numero. Il sorteggio non garantisce l'imparzialità dell'organo, ma rende del tutto irrilevanti eventuali schieramenti precostituiti nella fase della selezione dei componenti. La combinazione dell'elezione e dell'estrazione a sorte, attraverso una scelta casuale tra gli eletti, vanifica l'obiettivo perseguito.

Abstract [En]: The constitutional provisions introducing new Provisions on the Organization of the Judiciary and the Establishment of a Disciplinary Court proposes amendments to several articles of Title IV of the Constitution and introduces sortition for selecting members of the self-governing bodies of the judiciary. This article contends that such a reform may be situated within a broader taxonomy of sortition in public law. A historical and comparative examination of institutional practices reveals that recourse to chance can be normatively justified in two principal circumstances: first, where scarce resources or burdens must be allocated among subjects possessing an identical legal claim; and second, as an alternative to electoral mechanisms in the composition of collegiate bodies, in order to avert the risk that organized factions or entrenched divisions might prevail solely by virtue of numerical strength. Sortition does not, as such, ensure the impartiality of the body thus constituted. Its function, rather, lies in neutralizing the relevance of pre-constituted alignments at the stage of selecting members. Conversely, a hybrid model combining election and lottery—by introducing a random selection among those previously elected—ultimately undermines the rationale underpinning the recourse to sortition, thereby frustrating the very objective the reform purports to achieve.

Parole chiave: Sorteggio, Consiglio superiore della magistratura, metodi di scelta nel diritto pubblico

Keywords: Sortition, Italian High Council for the Judiciary, Self-government of the Judiciary, Modes of Selection in Public Law

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente contributo è destinato alla raccolta degli *Scritti in onore di Giovanni Serges*.

SOMMARIO: 1. L'introduzione del sorteggio nel modello di autogoverno della magistratura. – 2. L'elezione dei membri togati del CSM. – 3. La razionalità polemica del sorteggio. – 4. Una tassonomia del sorteggio nel diritto pubblico. – 5. L'insuperabile limite della competenza.

1. L'introduzione del sorteggio nel modello di autogoverno della magistratura

La legge costituzionale recante nuove «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare» approvata dal Parlamento il 30 ottobre 2025 interviene a modificare alcuni articoli del Titolo IV della Costituzione, creando i presupposti per una riorganizzazione delle carriere dei magistrati e del modello di autogoverno della magistratura.

La riforma, che sarà oggetto di un referendum popolare confermativo, crea i presupposti per una netta distinzione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti, cui fanno capo due diversi organi di autogoverno, la cui presidenza è attribuita al Capo dello Stato. La giurisdizione disciplinare nei confronti di tutti i magistrati viene assegnata ad un'unica nuova Alta Corte disciplinare. Essa è formata da quindici giudici che per un quinto sono nominati dal Presidente della Repubblica, per un quinto sono selezionati da un elenco compilato dal Parlamento in seduta comune, e per il resto sono individuati tra i magistrati in possesso di specifici requisiti, con una prevalenza della magistratura giudicante (in numero di sei) rispetto a quella requirente (tre).

Uno degli elementi più salienti e più dibattuti della riforma consiste nel metodo di scelta previsto dal legislatore costituzionale per la selezione dei componenti di questi tre collegi, vale a dire il sorteggio.

Riguardo ai Consigli della magistratura giudicante e requirente, il nuovo art. 104 Cost., oltre ad individuare quali membri di diritto, rispettivamente, il Presidente e il Procuratore generale della Corte Cassazione, stabilisce che i due collegi siano formati per un terzo da componenti laici estratti a sorte da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio, formato dal Parlamento in seduta comune entro sei mesi dall'insediamento, e che i rimanenti due terzi debbano essere sorteggiati, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti.

Anche l'Alta Corte disciplinare, ai sensi del nuovo art. 105 Cost., sarà formata per quattro quinti da membri estratti a sorte: si prevede, infatti, che dei quindici componenti, tre saranno nominati dal Presidente della Repubblica tra i professori nelle materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio, tre verranno selezionati casualmente da un elenco redatto dal Parlamento in seduta comune, e, quanto alla componente togata, sei giudici saranno sorteggiati tra i magistrati giudicanti con almeno vent'anni di esercizio che abbiano svolto funzioni di legittimità e tre tra i magistrati requirenti che soddisfino gli stessi requisiti.

2. L'elezione dei membri togati del CSM

Il sorteggio prescritto dal legislatore si configura essenzialmente come un'alternativa all'elezione, nonché ad ogni altro metodo di scelta che esprima una volizione e una concezione autorizzativa del rapporto intercorrente tra i magistrati e i componenti del CSM.

Questa innovazione va pertanto spiegata e valutata alla luce delle diverse interpretazioni del principio dell'autogoverno della magistratura e del ruolo del CSM via via accolte nel nostro ordinamento.

Nell'Italia repubblicana, il passaggio da un'interpretazione dell'autonomia in chiave meramente negativa, intesa come indipendenza rispetto agli indirizzi e alle determinazioni dell'esecutivo, alla rivendicazione di una funzione di indirizzo tesa all'attuazione del programma costituzionale, si è compiuto assieme ad un'espansione delle competenze esercitate dal Consiglio superiore della Magistratura¹, che non si limitano ai provvedimenti sullo stato giuridico dei magistrati, ma consistono anche nell'esercizio di poteri consultivi², para normativi³ e di indirizzo⁴.

Lo storico Congresso dell'Associazione Nazionale Magistrati a Gardone Riviera sui temi della «funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione»⁵ nel 1965 aveva segnato un momento di svolta nell'interpretazione del principio dell'autonomia e dell'autogoverno della magistratura: in una fase storica caratterizzata dalla parziale inattuazione del dettato costituzionale, si sanciva l'impegno attivo per un'interpretazione della legge più conforme alle innovazioni della Costituzione repubblicana e più sensibile rispetto alle trasformazioni in atto nella società civile. Al contempo, si affermava definitivamente l'irriducibilità del pluralismo delle culture giuridiche e delle ideologie che vivono all'interno della magistratura.

Da allora è rimasta l'urgenza di individuare un metodo di scelta dei membri del Consiglio atto a dar voce a tale pluralismo, senza rinunciare all'obiettivo di contenere l'agonismo tra gli schieramenti entro i limiti della funzionalità e dell'equilibrio istituzionale.

¹ S. BARTOLE, *Consiglio superiore della magistratura: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.*, n. 3/1989, 427 ss.; S. BENVENUTI, *Il Consiglio superiore della magistratura francese. Una comparazione con l'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 2011, 48 ss.

² Ai sensi della l. 24 marzo 1958 n. 195, art. 10, comma 2.

³ Il Consiglio Superiore della Magistratura attraverso il regolamento interno regola in via generale certi aspetti sostanziali e procedurali della sua organizzazione, esercitando un potere almeno para-normativo: al riguardo, v. G. SERGES, *La potestà normativa*, in S. MAZZAMUTO (a cura di.), *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Torino, Giappichelli, 2001, p.41 ss. e F. SORRENTINO, *I poteri normativi del C.s.m.*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, C.s.m. e principi costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 37.

⁴ V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, cit., 18 ss. e A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, ora in ID., *L'ordinamento giudiziario*, I, Napoli, 2019, 116 ss.

⁵ Si veda al riguardo, E. ANTONUCCI, *Il congresso di Gardone nella storia della magistratura italiana (25-28 settembre 1965)*, in *Ricerche di Storia Politica*, n. 2/2023, 129-146; E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 2018; V. ZAGREBELSKY, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali, 14: Legge, diritto, giustizia*, Torino, Einaudi, 1998, 767-770; A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, 2012.

Dal 1958 ad oggi, al netto delle proposte di revisione costituzionale rimaste senza seguito, il sistema elettorale prescritto dal legislatore per la composizione del Consiglio superiore della Magistratura è stato modificato otto volte⁶.

Come sottolineato dalla dottrina, la progressiva trasformazione del CSM in un organo “rappresentativo” delle divisioni di carattere ideologico non fu determinata solamente da certe vicende interne alla magistratura «ma, in principio, fu condivisa anche dalle istituzioni e dalla cultura giuridica prevalente»⁷.

Nel 1975, la piena equiparazione di tutti i magistrati, unitamente all’elezione proporzionale dei membri togati sulla base del voto di lista in un collegio unico nazionale, introdotta dal legislatore con la legge 22 dicembre, n. 695, legittimava definitivamente la contendibilità dei seggi da assegnare in ragione dell’adesione ad una corrente, suffragando l’idea che il Consiglio superiore della Magistratura dovesse essere “rappresentativo” del corpo dei magistrati, almeno nel senso di dare espressione ad una pluralità di culture giuridiche e ai diversi sistemi valoriali che possono orientare l’esercizio della funzione giurisdizionale e requirente⁸.

Negli anni successivi, però, l’idea di una rappresentazione plurale è stata offuscata dalla stigmatizzazione delle degenerazioni del c.d. correntismo, inteso come una trama solidale volta anche alla tutela di interessi di parte, suggerendo nuovi interventi di modifica del sistema elettorale, finalizzati non più a dar voce, bensì ad arginare il fenomeno dell’associazionismo tra i magistrati per limitarne le degenerazioni⁹. Ad oggi, però, nessuna riforma ha soddisfatto le aspettative¹⁰.

Con la legge 12 aprile 1990, n. 74, la soglia di sbarramento, che originariamente era stata introdotta per ostacolare l’affermazione di liste d’impronta localistica¹¹, venne elevata al 9% e si rivelò troppo alta, al punto da apparire «in stridente contrasto con la natura e le funzioni del Consiglio»¹². Inoltre, fatta salva l’elezione di due magistrati di Cassazione nell’ambito di un collegio unico nazionale, il legislatore aveva previsto per l’elezione dei membri togati quattro collegi elettorali formati non su base territoriale, ma per aggregazione casuale, che

⁶ Si veda, al riguardo, specialmente la ricostruzione di F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della Magistratura. Organo dell’autonomia o luogo di potere?*, Bologna, Il Mulino, 2024, 59 ss., che dà conto del contesto storico e politico, dei presupposti e degli esiti delle riforme.

⁷ F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della Magistratura*, cit., 64.

⁸ Corte cost., 18 luglio 1973 n. 142.

⁹ Si vedano al riguardo le ricostruzioni di M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 355 ss. e A. MORRONE, *La forza politica delle correnti e quel che si dovrebbe fare se i partiti volessero addomesticarla*, in *Politica del diritto*, n. 4/2021, 679 ss.

¹⁰ G. FERRI, *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, Padova, Cedam, 2005. Sulla tormentata evoluzione del sistema elettorale per il CSM, v. R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte*, in *Questione giustizia*, 25 maggio 2020, 23.

¹¹ G. FERRI, *Problemi e prospettive di riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giustizia insieme*, nn. 2/3 2009, 37 ss.

¹² G. SANTALUCIA, *I sistemi elettorali nella storia del CSM: uno sguardo d’insieme*, in *Giustizia insieme*, 10 ottobre 2020.

probabilmente finirono col favorire le cordate meglio organizzate nell'intero territorio nazionale¹³.

La riforma del 2002¹⁴ era parimenti tesa a ridimensionare il ruolo delle correnti, anche se avanzava in altre direzioni: per promuovere una competizione basata essenzialmente sulle qualità dei singoli candidati anziché sulle liste di magistrati, si passava ad un sistema elettorale maggioritario: singoli candidati potevano presentarsi nei tre collegi unici nazionali a condizione di raccogliere appena venticinque sottoscrizioni. Tuttavia, l'obiettivo non venne centrato, come si ammetteva anche nella relazione ministeriale istituita per lo studio della riforma del CSM nel 2015¹⁵.

La lunga istruttoria sulla legge n. 71 del 17 giugno 2022 recante «deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura», ha affrontato temi più estesi e complessi rispetto alle questioni che hanno acceso lo scontro politico e polarizzato l'opinione pubblica nei lunghi mesi di gestazione della riforma¹⁶, ma ha riportato in primo piano anzitutto l'opportunità di procedere ad una modifica del sistema elettorale del CSM atto a superare una volta per tutte le insidie legate alle «correnti» interne alla magistratura.

La legge a questo riguardo ha mantenuto il principio delle candidature individuali – che nella competizione dovrebbero far emergere anzitutto le qualità personali¹⁷ – per le quali, inoltre, non sono più richieste sottoscrizioni. Una delle principali criticità evidenziate in passato atteneva, infatti, al carattere limitatamente selettivo delle votazioni sui componenti togati del CSM, posto che si era continuato a registrare un numero di candidati corrispondente, o comunque di poco superiore, a quello degli eleggibili, e ciò era stato interpretato come l'«effetto di intese preventive agevolmente controllate dai gruppi associativi»¹⁸.

Per l'elezione dei componenti togati del CSM, il cui numero è stato elevato a venti, la legge ha previsto l'istituzione di un collegio unico nazionale in cui vengono selezionati due magistrati che esercitano funzioni di legittimità presso la Corte di Cassazione e nella relativa Procura generale e sei collegi territoriali: due collegi binominali per i cinque magistrati che

¹³ Per G. SANTALUCIA, *I sistemi elettorali nella storia del CSM*, cit., suggerisce che nelle elezioni successive alla riforma del 1990 le correnti maggioritarie furono avvantaggiate dalle norme relative al recupero dei resti, che veniva calcolato in sede distrettuale e non nazionale, rendendo meno proporzionale il riparto dei seggi.

¹⁴ Legge del 28 maggio 2002, n. 44.

¹⁵ Si veda la *Relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura* del 12 agosto 2015. Tra le ragioni dell'apparente fallimento della riforma viene addotta la notevole dimensione dei collegi, che avrebbe favorito la creazione di «cordate» di candidati sostenuti da gruppi numerosi, finalizzate ad assicurare agli stessi una qualche concreta *chance* di successo nell'elezione. Nello stesso senso, v. M. D'ORAZI, *Dei sistemi elettorali per il C.S.M.; un tentativo di periodizzazione*, in *La riforma del sistema elettorale per l'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura*, 13 febbraio 2017, 2-19, 15: https://www.autonomiaeindipendenza.it/wp-content/uploads/2016/10/Documento_su_riforma_elettorale.pdf.

¹⁶ In questo senso, G. SERGES, *Noterelle sparse a margine delle riforme processuali dell'ordinamento giudiziario*, in G. CARVALE – S. CECCANTI – L. FROSINA – P. PICCIACCHIA – A. ZEI (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lancaster*, II, Napoli, Jovene, 2022, 1135-1153, 1135-1136.

¹⁷ G. SERGES, *Noterelle sparse a margine delle riforme processuali dell'ordinamento giudiziario*, cit., 1153.

¹⁸ Così si leggeva nella *Relazione illustrativa* al disegno di legge C. 2681 (c.d. d.d.l. Bonafede), 19.

esercitano funzioni requirenti presso uffici di merito e presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo¹⁹ e quattro collegi binominali per otto magistrati con funzioni giudicanti di merito. L'uguaglianza del voto nei diversi collegi dovrebbe essere garantita attraverso l'aggregazione dei distretti di corte d'appello e, eventualmente, di singoli circondari di tribunale o di uno o più uffici territorialmente contigui. È stato inoltre istituito un collegio unico nazionale per l'elezione, con formula proporzionale, di cinque magistrati con funzioni giudicanti di merito (inclusi quelli addetti all'Ufficio massimario della Corte di Cassazione). Riguardo al peso degli schieramenti organizzati, solo nei collegi per magistrati giudicanti di merito è previsto che il candidato, entro il trentesimo giorno precedente le elezioni, *possa* dichiarare un suo collegamento con uno o più candidati dello stesso collegio o di altri collegi per giudici di merito, in condizione di reciprocità, e purché nell'ambito della cordata venga anche garantita la parità di genere. Non si tratta, dunque, di vere e proprie «liste», ma di un collegamento che è funzionale alla ripartizione proporzionale dei cinque seggi del collegio nazionale per magistrati giudicanti di merito²⁰.

3. La razionalità polemica del sorteggio

La riflessione sulle potenzialità del sorteggio quale metodo atto a selezionare i componenti del CSM ha accompagnato per decenni lo scontro polemico sulle possibili degenerazioni correntizie in seno alla magistratura italiana²¹.

Anche se l'ultima riforma, iscritta nella legge n. 71 del 17 giugno 2022 è stata approvata a Costituzione invariata, la sua lunga istruttoria è stata animata dal dibattito su una possibile introduzione del sorteggio quale metodo di scelta dei candidati e dei membri degli organi collegiali interni al CSM.

Oggi il metodo della selezione casuale è prescritto solamente in via residuale qualora nei singoli collegi non si raggiunga un numero minimo di contendenti nel rispetto del principio della parità di genere. Gli artt. 23, co. 4 e 25, co. 5, della legge 24 marzo 1958, n. 195, prevedono che si proceda ad integrare la platea dei candidati attraverso un sorteggio, da svolgersi in seduta pubblica, tra tutti i magistrati eleggibili nel singolo collegio che entro

¹⁹ In ogni collegio sono eletti i due candidati più votati e ad essi si aggiunge il «miglior terzo» per percentuale di voti conquistati sul totale degli aventi diritto al voto.

²⁰ V. il novellato art. 25, co. 7, della legge 24 marzo 1958, n. 195

²¹ Nella relazione di accompagnamento ad una proposta di revisione costituzionale del 23 luglio 1971 presentata dai deputati Almirante e altri (C. 3568) recante «Modifica degli articoli 104, 105, 107 della Costituzione sulla funzione giurisdizionale» si leggeva che «de gravissime deformazioni correntizie dei vari sistemi elettorali avvicendatisi, per l'organo di autogoverno dei magistrati, si sormontano soltanto con una riforma radicale: il ricorso al sorteggio tra i candidati appartenenti all'ordine giudiziario». Le stesse parole si ritrovano anche nella relazione al disegno di legge d'iniziativa dei Senatori Buemi e altri: «*Modifica dell'articolo 104 della Costituzione per l'elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura mediante sorteggio*» (S. 1547) del 30 giugno 2014, e analogamente, nel disegno di legge di revisione costituzionale intitolato «Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione» (C. 4275) del 7 aprile 2011, l'introduzione del sorteggio veniva giustificato con l'intento di «contrastare la "correntocrazia"».

venti giorni dalla convocazione delle elezioni non abbiano dichiarato la propria indisponibilità²².

Il testo presentato dal Ministro della Giustizia Bonafede nel mese di settembre 2020²³ aveva proposto il ricorso ad un sorteggio almeno per la scelta dei membri delle Commissioni del CSM previste dall'art. 3 della legge n. 195 del 1958 e della Sezione disciplinare. Il fine esplicitato nella relazione di accompagnamento era quello di «impedire la distribuzione dei posti tra le correnti all'interno degli organi attraverso cui si svolgono le funzioni di autogoverno, affermando, al contempo, il principio per cui ogni componente, in quanto rappresentante di tutti i magistrati, è del tutto equivalente all'altro nell'esercizio di quelle funzioni»²⁴.

Nel seguito dell'istruttoria, il governo, recependo le osservazioni della Commissione Luciani istituita dalla nuova Ministra della Giustizia Cartabia, ha rinunciato a questa soluzione che era apparsa inidonea – soprattutto per la logica dei piccoli numeri – a garantire una composizione plurale degli stessi e a scongiurare il rischio di una «egemonia ideale e culturale» favorita dal caso²⁵.

All'introduzione del sorteggio è stata opposta non solo l'idea che i membri del CSM, chiamati all'esercizio dell'autogoverno della magistratura²⁶, debbano essere scelti per dar voce ad «un sistema assiologico ed una prospettiva progettuale»²⁷, ma anche la diseguale capacità di esprimere ed attuare «indirizzi» in materia di amministrazione e servizio della giustizia, posto che se è vero che tutti i magistrati sono selezionati in maniera da garantire lo stesso elevato livello di preparazione e professionalità, ciò non vale anche per le qualità

²² Una volta effettuate le operazioni, i magistrati sorteggiati, che saranno in numero triplo rispetto a quello necessario per ottenere sei candidature in ogni collegio, avranno la facoltà di ritirarsi nelle 48 ore successive solamente adducendo «gravi motivi», nel qual caso non si dà luogo ad un altro sorteggio, ma si procede senza ulteriore integrazione.

²³ Il disegno di legge C. 2681 era stato presentato alla Camera il 28 settembre 2020 dal Ministro della Giustizia Bonafede (Governo Conte II) ed assegnato alla Commissione Giustizia. Con il cambio di Governo, la Ministra della Giustizia Cartabia, con d.m. 26 marzo 2021, aveva costituito un'apposita commissione di studio (c.d. Commissione Luciani) cui era stato demandato il compito di proporre eventuali modifiche.

²⁴ D.d.l. recante «*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruoli dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*» presentato alla Camera dei Deputati il 28 settembre 2020 (A.C. 2681), 20.

²⁵ In questo senso, v. i pareri sul disegno di legge AC 2681 formalizzati Consiglio Superiore della magistratura con delibere del 21 aprile 2021 e del 23 marzo 2022.

²⁶ La Corte Costituzionale aveva affermato, nella sentenza n. 142/1973 che la definizione del Consiglio Superiore della magistratura come organo di «autogoverno» dovesse intendersi «piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica»; per questo C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2007, 1- 51, 2, sottolineava come il termine «autogoverno della magistratura», cui lo stesso CSM fa spesso ricorso, potesse apparire come una «locuzione ingannevole, in quanto nello spettro delle sue accezioni ricomprende l'allusione allo svolgimento delle attività istituzionali sulla base di un programma e per il perseguimento di fini discrezionalmente individuati».

²⁷ Nella *Risoluzione sulla relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione ed al funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura (Delibera consiliare del 7 settembre 2016)* l'ipotesi del sorteggio delle candidature veniva respinta con la motivazione che una selezione casuale avrebbe finito per «svilire il governo autonomo della magistratura che al contrario richiede per potersi esprimere a pieno, una componente togata munita di piena rappresentatività, rispetto alla base magistratuale, secondo la prospettiva da parte dei candidati di un sistema assiologico ed una prospettiva progettuale che dia senso alla stessa categoria della "elettività"».

manageriali e le abilità organizzative che sono richieste per l'esercizio delle funzioni di garanzia dell'indipendenza e del buon funzionamento della magistratura²⁸.

4. Una tassonomia del sorteggio nel diritto pubblico

Fra tutti i metodi di scelta proceduralizzati che trovano una qualche applicazione nell'ambito del diritto pubblico – come il concorso, la nomina, l'elezione, la cooptazione – il sorteggio è l'unico che escluda il discernimento e recida qualsiasi rapporto di responsabilità e di rappresentanza nei confronti della platea dei candidati.

Benché negli ultimi vent'anni il caso sia asceso nel dibattito istituzionale e nella cronaca politica quale criterio di selezione naturalmente accessorio ad alcune forme di democrazia partecipativa basate sulla riunione di “cittadini comuni” – che per l'appunto vengono scelti a caso dai registri elettorali – chiamati ad esprimersi preventivamente su determinate questioni all'ordine del giorno²⁹, nessuna concezione democratica della rappresentanza riesce a spiegare a che titolo, vale a dire, a nome di chi parlino – o debbano parlare – coloro che sono selezionati casualmente; di conseguenza, viene meno qualsiasi ipotesi di legittimazione del sorteggio a corredo di una ipotetica ed inservibile concezione sociologica della rappresentanza democratica³⁰.

Non di meno, una disamina di diritto comparato che sia condotta in chiave diacronica e sincronica permette di evidenziare che nell'ambito degli ordinamenti liberali e democratici, certi organi preposti all'esercizio delle stesse funzioni sono talvolta creati utilizzando metodi di scelta diversi, compreso il sorteggio, come avviene particolarmente nell'organizzazione del potere giudiziario.

Il sorteggio, nei suoi diversi ambiti di applicazione, trova giustificazioni diverse, potendosi configurare come espressione dei principi di imparzialità, uguaglianza, e talvolta necessità, quando l'estrazione a sorte consenta di giungere ad una decisione rapida nelle situazioni in cui una qualche scelta risulti, per qualsiasi ragione, improcrastinabile.

Uno degli argomenti più forti *contro* l'uso del sorteggio nelle procedure selettive e deliberative fa leva sulla funzione deresponsabilizzante del caso, che taluni considerano

²⁸ Così si argomentava anche nella *Relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla Costituzione e al funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 19.

²⁹ Al riguardo, *ex multis*, nella variegata letteratura dedicata al tema del sorteggio di organi collegiali nell'ambito delle discipline storiche, sociologiche, filosofiche si vedano i lavori monografici di H. BUCHSTEIN, *Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU*, Frankfurt - New York, Campus Verlag, 2010, e Y. SINTOMER, *The Government of Chance. Sortition and Democracy from Athens to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023, che costituisce la versione più aggiornata di un lavoro del 2011. Si tratta, per entrambi gli A., di un'apologia condotta in chiave cronologica. dove il sorteggio, originariamente concepito come presidio dell'imparzialità del collegio selezionato, «appare e scompare» nella storia, cambiando di significato a seconda del contesto, fino ai giorni nostri, quando diverrebbe uno strumento della partecipazione democratica basata sull'uguaglianza.

³⁰ Per questo, sia consentito rinviare alla disamina condotta nel volume di A. ZEI, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull'uso del sorteggio nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 2023, 191 ss.

senz'altro inconciliabile con l'etica del diritto pubblico³¹. Una rinuncia al discernimento, tuttavia, non è necessariamente irrazionale.

Benché il sorteggio sia spesso contemplato dal legislatore in via meramente residuale, ove altri metodi di selezione risultino inconcludenti e non consentano di perfezionare una scelta – ad esempio, per dirimere una situazione di parità tra aventi identico titolo – è possibile richiamare esempi ed istituti che permettono di costruire una tassonomia del sorteggio entro cui collocare anche la riforma del Titolo IV della Costituzione approvata dal Parlamento.

In questo modo si può constatare che il sorteggio viene considerato ammissibile e può essere ritenuto persino un criterio preferibile ad ogni altro quando si versi in una di queste due ipotesi. Anzitutto, l'appello al caso può subentrare a dirimere una situazione di parità nella distribuzione di oneri, ovvero di risorse scarse a fronte di una platea troppo ampia di soggetti aventi uguale titolo. Ciò può assumere una dimensione tragica nell'ambito della medicina di guerra, nella gestione delle catastrofi e nella somministrazione di terapie mediche – quando tali risorse non siano sufficienti per tutti coloro che ne avrebbero bisogno – ovvero nella coscrizione militare obbligatoria: basti notare che oggi alcuni ordinamenti europei come la Svezia, la Germania, la Danimarca, nel quadro di un drammatico rilancio delle politiche per la difesa, hanno (re)introdotto un sistema di reclutamento delle forze armate che prevede anche – in via sussidiaria – la coscrizione obbligatoria di un certo numero di cittadini individuati attraverso un sorteggio³², come avveniva in molti ordinamenti nel XIX secolo, all'epoca delle guerre di popolo³³. Laddove si debba procedere all'assegnazione di risorse vitali, ma insufficienti, e quando qualsiasi soluzione risulti comunque un'opzione migliore rispetto a non decidere affatto, ovvero a decidere troppo tardi, il ricorso al caso potrebbe essere invocato persino come garanzia dell'uguale dignità dell'esistenza di ogni essere umano.

Altrimenti, il sorteggio può trovare applicazione per la formazione di organi collegiali con il fine di escludere che il procedimento selettivo possa essere determinato dall'aggregazione di una maggioranza laddove certi schieramenti, organizzati attorno a comuni interessi, siano ritenuti intollerabili, sospetti o comunque pregiudizievole rispetto all'interesse pubblico che il collegio dovrebbe presidiare.

³¹ Al riguardo, v. L. CARSON - B. MARTIN, *Random Selection in Politics*, Westport, Praeger, 1999, 35 e V.H. SCHMIDT, *Das Los des Loses. Zu einigen Grenzen rationalen Handelns*, in *Leviathan*, 2000, 363-377, spec. 373 ss., che insiste sull'obbligo di motivazione delle decisioni quale portato irrinunciabile dell'etica moderna.

³² Il governo svedese, con decreto del 2 marzo 2017, ha reintrodotto il servizio obbligatorio e universale per uomini e le donne, nei numeri temperati da un sorteggio nazionale: sulle considerazioni alla base della riforma, si veda A. PERSSON - F. SUNDEVALL, *Conscripting women: gender, soldiering, and military service in Sweden 1965–2018*, in *Women's History Review*, n. 7/2019, 1039-1056. Oggi il modello svedese è alla base della riforma del servizio militare introdotta in Germania con la legge del 5 dicembre 2025 sulla modernizzazione del servizio militare. Nell'ambito del dibattito che ha accompagnato l'iter legislativo, si vedano, ad esempio, le considerazioni del costituzionalista Udo Di Fabio, già giudice del *Bundesverfassungsgericht*, che nel parere redatto per il gruppo parlamentare dei partiti dell'unione CDU/CSU, *Die Verfassungsmäßigkeit eines gestuften Bedarfs-Wehrdienstes*, ottobre 2025 (https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2025/10/14/Gutachten_Wehrpflicht_13.10.25_DiFabio.pdf), spec. 34-35, ha sottolineato come il caso, escludendo oggettivamente qualsiasi influenza, esterna o interna, si contrapponga per definizione all'arbitrio, che è sotteso a tutte le scelte operate senza seguire un unico criterio, ed è per questo che «il sorteggio costituisce l'unico metodo praticabile per assicurare una selezione adeguata del contingente» militare.

³³ Mi permetto di rinviare ancora ad A. ZEI, *Il diritto e il caso*, cit., 26 ss.

Che si tratti di schieramenti partitici, ovvero “cordate”, “cricche”, “partigianerie”, “cocotterie”, “fazioni” territoriali o finanche familiari, ovvero di qualsivoglia divisione in gruppi precostituiti che si consideri potenzialmente pregiudizievole per l’esercizio imparziale delle funzioni assegnate, il sorteggio si afferma storicamente quale opportuna alternativa all’elezione.

In molte assemblee parlamentari ottocentesche, ad esempio, questo era il metodo utilizzato per ripartire i deputati tra gli *Uffizi*, o *Bureaux*, o *Abteilungen* che avevano anche il compito di selezionare i membri delle Commissioni parlamentari: in ossequio all’idea rivoluzionaria della rappresentanza unitaria della Nazione, la composizione casuale era concepita come una soluzione atta ad impedire che eventuali gruppi di interesse costituiti tra i banchi dell’assemblea, ad esempio in forza della stessa provenienza geografica dei deputati, o di comuni frequentazioni, ovvero di affiliazioni partitiche ancora storicamente lontane da un formale riconoscimento, potessero organizzarsi ed imporre le loro «cricche» di affari. Secondo gli osservatori dell’epoca, il sorteggio periodico era funzionale a «sgominare (...) le piccole fazioni e camarille» che altrimenti si sarebbero imposte sin dal primo stadio della preparazione delle leggi³⁴, a «denire le lotte di partito, introducendo nelle parziali riunioni (...) sentimenti di reciprocità e di stima personale»³⁵, ovvero, a «interrompere la formazione di cricche nella conduzione dei lavori parlamentari», tutelando «l’individualità dei deputati contro la tirannia dei partiti»³⁶.

Con questa *ratio* oggi il sorteggio si trova spesso prescritto per la formazione delle commissioni di concorso e di altri organi collegiali preposti all’esercizio di funzioni aggiudicatrici o di controllo. Il caso, infatti, vale non solamente ad escludere l’influenza della politica, ma anche a contrastare fenomeni clientelari e persino reati, anche nel quadro della lotta al crimine organizzato.

In questo senso, la Corte Costituzionale, pronunciandosi sul metodo del sorteggio e sulla rotazione obbligatoria degli incarichi prescritti nel 1994 dalla Legge Merloni per la formazione delle commissioni aggiudicatrici nelle gare d’acquisto o nella concessione di appalti pubblici³⁷, in un’ordinanza del 2009 aveva sottolineato come quella legge fosse stata «emanata in un particolare contesto storico caratterizzato dall’emersione di un diffuso fenomeno di corruzione manifestatosi in particolare nel settore della gestione degli appalti di lavori pubblici; di qui la necessità di emanare una serie di rigide regole volte, in particolare, a prevedere criteri trasparenti ed oggettivi nella scelta dei componenti delle commissioni di gara»³⁸.

Qualche anno dopo, con riguardo alla riforma del Codice dei contratti pubblici del 2016 e alla scelta del legislatore di sottrarre nuovamente alle stazioni appaltanti la scelta dei commissari imponendo esperti esterni, selezionati con un sorteggio e nel rispetto del

³⁴ F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno, Volume III (dall’art. 48 all’art. 84 ed ultimo)*, Torino, Unione Tipografica - Editrice Torinese, 1909, 97.

³⁵ P. MANFRIN, *La durata delle sessioni parlamentari*, in *Nuova Antologia*, 1875, 409-442, 434.

³⁶ J. HATSCHKEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches. Erster Teil*, Berlin - Leipzig, Göschen’sche Verhandlung, 1915, 139, commentando il buon funzionamento dell’assemblea parlamentare belga all’inizio del XX secolo.

³⁷ Legge 11 febbraio 1994, n. 109, art. 21, co. 5 e 6.

³⁸ Corte Costituzionale, ordinanza n. 81/2009.

criterio della rotazione³⁹, la Corte Costituzionale annotava ancora come «la sottrazione della scelta dei commissari di gara alle stazioni appaltanti rappresenta[ssè] una radicale innovazione del nuovo codice dei contratti, chiaramente ispirata a finalità di trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza e prevenzione di reati»⁴⁰.

Un sorteggio può essere inoltre considerato un metodo preferibile all'elezione laddove vi sia il timore che una deferenza basata sulla gerarchia, o una solidarietà imposta con la forza, ovvero fondata su ragioni inconfessabili, possano altrimenti condizionare pesantemente la libertà di scelta: il sorteggio è utilizzato, ad esempio, per la selezione dei membri del *Conseil Supérieur de la Fonction Militaire*, che dovrebbe dar voce all'intero corpo militare francese⁴¹, e finanche nella selezione delle rappresentanze dei detenuti e degli internati previste dalla legislazione carceraria italiana, per evitare che la loro composizione possa essere condizionata da eventuali «gruppi di potere», ovvero rapporti di «dipendenza» e di «contrapposizione tra elementi singoli e associati»⁴² che in un'istituzione totale quale è il carcere possono risultare particolarmente pervasivi.

A ben vedere, questi sono gli stessi argomenti utilizzati per spiegare il ricorso al sorteggio – puro ovvero misto ad elezioni – nella formazione delle Commissioni accademiche preposte al reclutamento della docenza universitaria sin dalla riforma del 1921⁴³, ripresi dal

³⁹ La nuova disciplina si applicava sia agli appalti che alle concessioni, sia nei settori ordinari che in quelli speciali, laddove era previsto il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L' art. 77, co. 3 del Codice dei contratti pubblici stabiliva che i Commissari fossero scelti fra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'ANAC e, nel caso di procedure di aggiudicazione svolte da CONSIP S.p.a, INVITALIA – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. e dai soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, tra gli esperti iscritti nell'apposita sezione speciale dell'Albo, non appartenenti alla stessa stazione appaltante e, solo se non disponibili in numero sufficiente, anche tra gli esperti della sezione speciale che prestavano servizio presso la stessa stazione appaltante, ovvero, se il numero risultava ancora insufficiente, ricorrendo anche agli altri esperti iscritti all'Albo al di fuori della sezione speciale. Le modalità di tenuta dell'albo e l'iscrizione degli aspiranti commissari erano rimesse ad un apposito regolamento dell'ANAC. Il d. lgs. n. 36 del 21 marzo 2023, in vigore dal 1° luglio 2023, ha novato la disciplina superando il sorteggio.

⁴⁰ Corte Costituzionale, sentenza n. 166/2019. Anche con riguardo alla procedura prescritta dal c.d. decreto Balduzzi per la nomina delle Commissioni selezionatrici nelle procedure per il conferimento degli incarichi direttivi nelle strutture sanitarie complesse (legge 13 settembre 2012, n. 158), in quella sentenza la Corte Costituzionale chiariva che il sorteggio delle Commissioni selezionatrici costituisce principio fondamentale della materia che vincola anche le scelte legislative delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale, ricordava come tale metodo fosse funzionale a limitare la discrezionalità del Direttore generale nel conferimento di incarichi di direzione di strutture sanitarie complesse e tornava ad affermare che la combinazione del sorteggio con la designazione di candidati esterni serve ad «assicurare l'imparzialità della maggioranza» dei membri della Commissione così da «da privilegiare criteri meritocratici» nell'assegnazione dell'incarico.

⁴¹ Al riguardo, v. D. COURANT, *Deliberation and sortition in a permanent institution: The French High Council of Military Function (1968 –2016)*, in *Participations*, n. 1/2019, 61-91.

⁴² V. G. LA GRECA, *Art. 31. Costituzione di rappresentanze dei detenuti e degli internati*, in V. GREVI - G. GIOSTRA - F. DELLA CASA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, Assago, Wolters Kluwer, 2015, 405; R. ALESSANDRI - G. CATELANI, *Codice penitenziario*, Firenze, Lauros Robuffo, 1980, 268; in senso critico, v. S. BELLOMIA, (voce) *Ordinamento penitenziario*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 925, che ritiene il sorteggio limitativo del valore partecipativo insito nell'istituto della Commissione carceraria.

⁴³ Sull'evoluzione della legislazione sul reclutamento universitario e sul dibattito relativo all'opportunità di adottare il metodo del sorteggio per la formazione delle Commissioni, che fu proposto già nel 1914 (MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, COMMISSIONE REALE PER IL RIORDINAMENTO DEGLI STUDI SUPERIORI, *Relazioni e proposte. Parte I. Relazione generale - rel. prof. L. Ceci - e schema delle proposte*, Roma, Tipografia operaia romana cooperativa, 1914, 171-183) v. M. MORETTI - I. PORCIANI, *Il reclutamento accademico in Italia. Uno sguardo retrospettivo*, in *Annali di Storia delle Università italiane*, Bologna, Cooperativa Libreria Editrice, n. 1/1997, 1-15 (www.cisui.unibo.it/annali/01/annali_01.h), che sottolineano anche che nell'Italia Repubblicana, fino all'approvazione della legge del 1973, «la base elettiva per

Governo anche nel dibattito che ha preceduto la riforma del 2010 del sistema di reclutamento dei professori universitari⁴⁴, quando si sottolineava l'urgenza di «ridurre l'incidenza delle logiche di “scuola” rispetto alla serena valutazione dei candidati»⁴⁵.

5. L'insuperabile limite della competenza

Il ricorso al sorteggio, in alternativa all'elezione e ad altri metodi di scelta, come la nomina o la cooptazione, può essere considerato di volta in volta più o meno opportuno, ma non si configura come una soluzione irrazionale perché invece è espressione di una valutazione molto critica riguardo alle divisioni e agli schieramenti che potrebbero altrimenti condizionare la formazione di un determinato organo, e conseguentemente, anche il suo operato.

Il sorteggio scardina la forza del numero assegnando uguali *chances* a tutti i candidati ed è chiaramente teso a rendere del tutto inincidente un'eventuale aggregazione di preferenze a monte del processo di selezione.

Esso può trovare dunque applicazione solamente laddove certe divisioni siano ritenute pregiudizievoli rispetto all'esercizio sereno delle funzioni che il collegio dovrebbe svolgere, vanificando il tentativo di organizzare attorno alla forza del numero un assedio all'imparzialità dell'organo.

Al riguardo servirebbero, però, due *caveat*.

Anzitutto, è inevitabile constatare che la scelta del metodo del sorteggio non possa offrire di per sé alcuna garanzia riguardo all'imparzialità dei sorteggiati. Niente impedisce che i membri di un collegio nell'esercizio delle funzioni ad essi assegnate siano mossi da pregiudizi personali, orientamenti ideologici, schieramenti politici o interessi privati⁴⁶.

In particolare, il sorteggio non determina *tout court* la scomparsa delle “correnti” e neppure sopprime un eventuale senso di appartenenza ad un determinato gruppo, o territorio, a cui un individuo senta di voler rispondere⁴⁷.

Il caso non impedisce che in seno ad un collegio possa prevalere un certo orientamento pregiudizievole per l'esercizio imparziale delle funzioni, sia esso espressione di una

facoltà faceva sì che potenti gruppi di pressione fossero in grado di condizionare l'elezione delle commissioni anche al di fuori di uno specifico ambito disciplinare», e G. PALERMO, *Storia della cooptazione universitaria*, in *Quaderni storici*, n. 1/2010, 171-213.

⁴⁴ V. LAMONACA, *L'impatto del c.d. «Collegato lavoro» 2010 sull'ordinamento universitario*, in M. BROLLO – R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare sulla legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011, 263-286, a 269 parla al riguardo di una «cieca e demagogica lotta al "baronato"» da parte del Governo.

⁴⁵ R. MANFRELLOTTI, *Studenti, diritto allo studio, livelli essenziali*, in A. ARCARI - G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n.240*, Milano, Giuffrè, 2010, 209-222, 220.

⁴⁶ Inoltre, a seconda del contesto, ove si ritenga che l'imparzialità di un collegio possa essere minacciata dall'esistenza di divisioni e schieramenti, purché legittimi, essa potrebbe essere garantita ancora meglio, ad esempio, prescrivendo una composizione paritetica dell'organo, che assegni lo stesso peso alle diverse voci e istanze, magari anche con la prescrizione di un determinato *quorum* per le deliberazioni, così da garantire un processo decisionale basato sulla presa in considerazione di tutte le diverse prospettive e punti di vista.

⁴⁷ In questo senso, già V. SAVIO, *Come eleggere il C.S.M., analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, in *Questione Giustizia on line*, 26 giugno 2019.

maggioranza o di una minoranza tra i magistrati, solo che rende improbabile la sistematica esclusione di certi gruppi e/o orientamenti minoritari e rende del tutto irrilevanti eventuali schieramenti precostituiti nella fase della selezione dei componenti: i voti non si contano più, le squadre non si misurano, l'esito rimane incerto e reversibile.

La razionalità del sorteggio per la formazione dei due CSM e dell'Alta Corte, in altre parole, si spiega esclusivamente in chiave polemica rispetto al fenomeno del "correntismo". Tale metodo tende a scongiurare la prevalenza di certi gruppi maggioritari. Occorre ammettere, però, che anche se in astratto non si può escludere che un collegio venga ad avere "casualmente" una composizione equilibrata, certamente il sorteggio non può offrire alcuna garanzia al riguardo⁴⁸.

Il secondo *caveat* è che non si conoscono correttivi di carattere procedurale rispetto al problema dell'incompetenza.

Al riguardo, l'ipotesi di un sorteggio c.d. temperato non sembra migliorativa perché presenta altri difetti, sia che si proceda all'elezione dei componenti scegliendoli da un novero di candidati preventivamente sorteggiati – come si era proposto più volte nelle passate legislature per la selezione dei magistrati togati⁴⁹ – sia laddove, al contrario, si prescrive un sorteggio tra i nomi più votati⁵⁰, come è attualmente previsto nella legge di riforma costituzionale per la componente non togata designata dal Parlamento in seduta comune.

E' vero che il concorso dell'elezione consente di promuovere la migliore *expertise* almeno per una parte dei componenti dei collegi⁵¹, ma la combinazione di un metodo imparziale, quale è l'estrazione a sorte, con l'elezione dei candidati da iscrivere nella lista dei sorteggiabili da parte del Parlamento riunito in seduta comune, che è un atto di volizione e fa capo alla politica dei partiti, risulta ambigua⁵². Valgano al riguardo le perplessità espresse anche da

⁴⁸ Sull'irrazionalità del sorteggio "puro", in questo senso, v. G. SILVESTRI, *Audizione* presentata dinanzi alla Commissione Affari costituzionali nella seduta n. 287 del 25 febbraio 2025, 3, che sottolinea come il legislatore non abbia previsto alcun correttivo per l'eventualità che il Consiglio risulti composto in modo preponderante di membri di una sola tendenza.

⁴⁹ Nella relazione illustrativa al DDL di Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione», AC n. 4275, 7 aprile 2011, 10, si argomentava che siffatto sistema misto avrebbe consentito di coniugare il principio dell'elettività dei membri del CSM con il contrasto al fenomeno della «correntocrazia» consentendo a «ciascun giudice e pubblico ministero, anche se non sia espressione delle correnti organizzate» di concorrere per un incarico nei Consigli superiori della magistratura.

⁵⁰ Tra le voci critiche nei confronti di questa forma di sorteggio c.d. temperato, E. BRUTI LIBERATI, nell'Audizione tenuta presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato nella seduta n. 287 del 25 febbraio 2025, 3, sottolineava come con un sistema siffatto «il sorteggio iniziale è espressione della logica inaccettabile dell' "uno vale uno"; poi le "correnti" sosterranno tra i sorteggiati quei candidati che ritengono più vicini o meno lontani dalle loro idee» e l'elettorato continuerebbe a indirizzare il voto verso i candidati sostenuti dalle correnti.

⁵¹ Al punto che G. AZZARITI, nell'Audizione tenuta presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato il 27 febbraio 2025 4 e P. FILIPPI, *La proposta di revisione che modifica l'assetto costituzionale della magistratura italiana*, in *Giustizia Insieme*, 27 febbraio 2025, paventano la prevalenza della componente laica su quella togata, formata da giudici non necessariamente esperti, in forza del primato della competenza.

⁵² G. ZAGREBELSKY, *La giurisdizione costituzionale*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico, II. L'organizzazione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1997, 471-515, 496, aveva autorevolmente sottolineato la contraddittorietà di un sistema basato, da un lato, sull'elezione, che è un metodo di scelta che rende la Corte, come giudice penale, «molto più accentuatamente politica, rafforzandosi il legame con le forze politiche parlamentari», e, dall'altro, sul sorteggio, che rimette al caso «se nel collegio giudicante vi siano più o meno giudici appartenenti alla stessa parte politica dei giudicandi».

Alessandro Pizzorusso quando commentava l'analoga procedura prescritta per la nomina dei giudici aggregati della Corte Costituzionale nell'esercizio della competenza penale in ordine ai reati del Capo dello Stato. I nominativi, rimescolati dal caso, sono tratti infatti da un elenco di quarantacinque cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatori⁵³ che per prassi, o addirittura per convenzione costituzionale⁵⁴ viene formato in maniera da riflettere in modo proporzionale la consistenza dei gruppi parlamentari⁵⁵.

Pizzorusso, fortemente critico al riguardo, evidenziava un'incongruenza. Egli sottolineava che il sorteggio «tende ad assicurare che chiunque possa far parte del collegio giudicante, così da impedire, tra l'altro, qualunque calcolo che si fondi su una valutazione preventiva dei probabili orientamenti dei giudici». L'elezione, invece, mira «ad assicurare la sussistenza di un adeguato rapporto fra elettori ed eletti e, più precisamente (...), una rigida distribuzione proporzionale dei posti da ricoprire fra i partiti politici». Per questo egli concludeva che, nell'art. 135 u.c. Cost., la combinazione di questi due diversi metodi di scelta «conduce alla pura e semplice eliminazione di tali caratteristiche ed il sistema risulta conseguentemente privo di qualunque razionalità»⁵⁶.

Quale rimedio si intravede rispetto al rischio di sorteggiare magistrati poco motivati e/o meno vocati?

Aristotele, che non era un democratico radicale, ma un moderato, quando si esprimeva sulla pratica del sorteggio delle cariche pubbliche utilizzata ad Atene nel IV secolo A.C. si pronunciava sempre in favore dell'esercizio collegiale delle funzioni: egli riteneva che le dimensioni di un collegio fossero inversamente proporzionali al rischio che le deliberazioni fossero condizionate dall'impreparazione, dalla promessa di denaro, o di favori⁵⁷, ovvero dall'emotività⁵⁸. Il tema della partecipazione dei cittadini «senza qualità» al governo della cosa pubblica assieme agli «uomini di valore» veniva indagato a più riprese soprattutto nel Libro III della *Politica* con l'ausilio di varie metafore atte a suffragare la tesi secondo cui un'istruttoria cui concorrano molti individui poco competenti può condurre ad una valutazione «non peggiore» o persino «migliore» rispetto al giudizio di un «uomo di valore». Per questo alcuni studiosi hanno attribuito ad Aristotele la primissima teorizzazione di una

⁵³ Sul significato dei requisiti di eleggibilità a senatore come indici di indipendenza dei candidati dal governo e dai partiti politici, e sulla sua attenuazione in conseguenza della trasformazione dei requisiti di eleggibilità in incompatibilità (delibere della Corte Costituzionale in composizione ordinaria del 4 gennaio 1977 e, in composizione integrata, del 6 maggio 1977), v. A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 44 ss.

⁵⁴ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1977, 77; A. PIZZORUSSO, *Art. 135*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli – Roma, Soc. ed del Foro italiano, 1981, 162.

⁵⁵ Il regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa del 28 giugno 1989, all'art. 1, co. 2, stabilisce che l'elezione debba avvenire con le stesse modalità previste per i giudici ordinari della Corte Costituzionale. Nella III e nella XII legislatura si votò sui singoli nominativi, ma nelle altre elezioni i parlamentari sono stati chiamati a deliberare sull'elenco predisposto dal Presidente dopo aver accordato ai gruppi parlamentari la facoltà di designare un numero di candidati proporzionale alla loro consistenza numerica: al riguardo, v. L. GORI, *Attentato alla Costituzione! Sui cronici ritardi nella compilazione dell'elenco dei quarantacinque ed i loro effetti*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2017, 1-9.

⁵⁶ A. PIZZORUSSO, *Art. 135 Cost.*, cit., 148, nota (1).

⁵⁷ ARISTOTELE, *La Costituzione degli Ateniesi*, 41.2.

⁵⁸ ARISTOTELE, *La Politica, Libro III*, 1286a 31-35, nella traduzione di P. ACCATTINO nel volume da questi curato assieme a M. CURNIS pubblicato a Roma per i tipi L'«Erma» di Bretschneider, 2013.

sorta di «saggezza collettiva», definita anche come «teoria della somma»⁵⁹. Per il filosofo, la collegialità fa sì che i singoli possano concorrere ad una saggia amministrazione apportando un loro contributo che, benché parziale, sommandosi a quello degli altri componenti alimenta un'istruttoria atta ad affrontare anche le questioni più complesse: «E' possibile che molti – ciascuno dei quali non è un uomo di valore – una volta riuniti, siano tuttavia migliori di quegli altri, non come singoli ma come collettività»⁶⁰.

Dunque, molto dipenderà dal legislatore ordinario. In astratto, la moltiplicazione e soprattutto l'ampiezza dei collegi deliberanti potrebbe favorire l'esercizio attento delle funzioni, mentre la combinazione dell'elezione e del sorteggio, in qualunque ordine, rischia seriamente di vanificare l'obiettivo perseguito attraverso la selezione casuale.

⁵⁹. Si veda, *ex multis* J. BOOKMAN, *The Wisdom of the Many*, in *History of Political Thought*, 1992, 1-12.; J. WALDRON, *The Wisdom of the Multitude*, in *Political Theory*, 1995, 563-584, e, da ultimo, J.-M. NARBONNE, *Sagesse cumulative et idéal démocratique chez Aristote*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin - Québec, Presses de l'Université Laval, 2020.

⁶⁰ ARISTOTELE, *La Politica, Libro III*, 1281b.