



La compilazione parlamentare degli elenchi per il sorteggio dei componenti laici dei “nuovi” CSM e dell’Alta Corte disciplinare

di Giovanni Piccirilli

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l’Università LUISS di Roma

1. Nel testo di legge costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare non sono chiarite le modalità concrete con cui si procederà all’individuazione dei componenti degli organi che si prospetta di istituire. Non si dice molto sulle procedure di sorteggio dei componenti togati, né si fa cenno a come il Parlamento in seduta comune dovrà procedere alla compilazione degli elenchi all’interno dei quali saranno sorteggiati i componenti laici dei due Consigli superiori e della Alta Corte disciplinare.

Prescindendo da qualsiasi considerazione rispetto alla desiderabilità della riforma proposta, nonché rispetto alla stessa idoneità del ricorso al sorteggio per la composizione degli organi richiamati, in questa sede si intende assumere una prospettiva strettamente di diritto parlamentare. Il fine è quello di indagare quali siano le procedure da attivare presso il Parlamento in seduta comune – in considerazione dei vincoli emergenti dal testo della Costituzione come in ipotesi riformata, nonché dagli spazi residui per una integrazione legislativa o mediante i regolamenti parlamentari – in modo da giungere alla compilazione degli elenchi all’interno dei quali effettuare poi le procedure di sorteggio.

Anticipando le conclusioni, sembrano emergere criticità rilevanti rispetto alla funzionalità di tali procedure, che se pure non appaiono del tutto ostative alla possibilità di delineare un qualche *iter* decisionale, prospettano una alternativa secca tra due rischi entrambi assai problematici: una possibile deriva maggioritaria o, al limite, una probabile paralisi del procedimento decisionale (a meno di una amplissima intesa informale tra le forze politiche che risulta, almeno al momento, quanto mai difficile da raggiungere). Tali criticità non sembrano essere state sollevate nel corso delle diverse audizioni svolte durante l’*iter* parlamentare (un *iter* che non ha condotto ad alcuna modifica rispetto alla originaria proposta governativa), salvo che per una menzione da parte del Pres. Violante nel corso dell’audizione al Senato in relazione alla incertezza sulle maggioranze richieste nelle votazioni parlamentari (v. p. 5 della memoria depositata). Eppure, si ritiene che una indicazione circa le possibili vie di soluzione costituisca un elemento utile in questa fase, anche in considerazione della prossima campagna referendaria.

2. Procedendo con ordine, è bene ricordare che la proposta novella costituzionale specifica che la compilazione degli elenchi menzionati avvenga «mediante elezione» (così all’art. 104, quinto comma, Cost., per i due Consigli superiori, e all’art. 105, terzo comma, Cost., per l’Alta corte disciplinare), utilizzando un riferimento testualmente identico a quanto prevede il vigente art. 135, settimo comma, Cost., in relazione alla compilazione dell’elenco dei quarantacinque cittadini tra i quali sorteggiare i giudici aggregati alla Corte



costituzionale per i giudizi d'accusa sul Presidente della Repubblica. Già questo elemento fa presagire un percorso non certo agevole. Guardando alla prassi, l'elenco di cui all' art. 135, settimo comma, Cost. è compilato con estrema difficoltà, enormi ritardi e significativi problemi sistematici. Un semplice dato può essere d'ausilio: l'ultima compilazione di tale elenco risale ormai alla XV legislatura, essendo stato deliberato nella seduta del Parlamento in seduta comune del 5 luglio 2006. Dunque, alla luce della periodicità individuata dalla stessa Costituzione («ogni nove anni»), tale elenco risulta ormai scaduto da oltre dieci anni (già lo segnalava, anni fa, L. Gori, *Attentato alla Costituzione! Sui cronici ritardi nella compilazione dell'elenco dei quarantacinque ed i loro effetti*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2/2017) e andrebbero indagate nel dettaglio l'idoneità di tale elenco a essere soggetto a *prorogatio*, nonché la circostanza relativa alla perduranza dei titoli in capo ad almeno trentasei di essi, soglia al di sotto della quale l'art. 1, comma 3, del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa ne prevede quantomeno una integrazione.

Inoltre, le modalità attraverso cui è compilato quest'ultimo elenco sono da tempo oggetto di riflessione critica nella dottrina costituzionalistica (v., da ultimo, P. Villaschi, *Le funzioni elettive e la potestà regolamentare del Parlamento in seduta comune nell'esperienza costituzionale: tempo di un bilancio*, in *Rassegna parlamentare*, 2025, p. 149 s., spec. p. 183). Alla luce di una non poco controversa evoluzione delle fonti in materia, oggi il procedimento avviene secondo forme che non rispecchiano un vero procedimento "elettivo", quanto piuttosto uno più propriamente "deliberativo". In pratica, per i quarantacinque nominativi tra i quali sorteggiare i giudici aggregati non si svolge più una elezione per schede (come pure era avvenuto alla prima occorrenza, v. III leg., Parlamento in seduta comune, res. sten. 28 novembre 1962, p. 73, e poi fino al 1977), ma si procede alla formulazione di un elenco di quarantacinque nominativi «secondo le intese intercorse tra i gruppi» parlamentari (v. XV leg., Parlamento in seduta comune, res. sten. 5 luglio 2006, p. 1) sottoposto poi a un voto, appunto, deliberativo, nel senso di una votazione binaria di approvazione/reiezione. In più, ed è un elemento chiave per quanto rileva in questa sede, per la deliberazione dell'elenco di cui all'art. 135, settimo comma, Cost. è richiesta la maggioranza qualificata del parlamento in seduta comune. Ciò a seguito del combinato disposto tra il rinvio alle modalità di elezione dei giudici ordinari della Corte, presente in coda allo stesso settimo comma dell'art. 135, e la disposizione di cui all'art. 3 della legge costituzionale n. 2 del 1967 che, notoriamente, prevede per l'elezione dei giudici costituzionali i due terzi dei componenti nei primi due scrutini e, a seguire, i tre quinti dei componenti.

Una analoga maggioranza non è replicabile, allo stato, ai fini della compilazione degli elenchi per il sorteggio dei componenti dei "nuovi" Consigli superiori e dell'Alta Corte disciplinare. Manca infatti la disposizione di rango costituzionale in grado di derogare alla regola generale della maggioranza dei presenti stabilita dall'art. 64, terzo comma, Cost. Sul tema vi è stata una risalente polemica animata soprattutto da Galeotti in relazione alle maggioranze necessarie per l'elezione dei giudici costituzionali (cfr. S. Galeotti, *Sull'elezione dei giudici della Corte costituzionale di competenza del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1954, p. 56 s.): in risposta alla identificazione di maggioranze



qualificate nella fonte regolamentare, Galeotti segnalava la necessità di una disposizione costituzionale al fine di derogare alla maggioranza dei presenti, che l'art. 64, terzo comma, Cost. prevede per le deliberazioni delle Camere. Tale polemica è poi culminata – limitatamente a quella votazione elettiva – con l'approvazione del citato art. 3 della legge costituzionale n. 2 del 1967. Ciononostante, anche a seguito delle difficoltà di ordine teorico e pratico di addivenire a un intervento dello stesso Parlamento in seduta comune con una fonte di natura regolamentare (v. l'ampia problematizzazione del tema offerta da R. Ibrido, *Il regolamento del Parlamento in seduta comune: nodi teorici e procedurali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, p. 167 s.), è in generale prevalsa l'interpretazione per cui l'art. 64, terzo comma, Cost. sia applicabile unicamente alle votazioni deliberative, ossia quelle che hanno una composizione binaria (approvazione/reiezione), essendo possibile una deroga ad esso da parte di fonti subcostituzionali limitatamente alle sole votazioni elettive, ossia quelle che si svolgono per schede, quando cioè i parlamentari manifestano il loro voto scrivendo su una scheda bianca il nominativo della persona in favore della quale intendono esprimere il loro sostegno. Per queste ultime, infatti, si riconosce la possibilità di fissare la maggioranza richiesta anche da parte di fonti diverse da quella costituzionale, come del resto avviene per gli stessi Presidenti delle Camere (artt. 4 reg. Senato e 4, comma 2, reg. Camera), nonché, appunto, per l'elezione dei componenti laici del Consiglio superiore della magistratura (art. 22, legge n. 195 del 1958). Né sarebbe idonea la ripetizione di quest'ultima, adattandola al nuovo contesto: finora ha infatti consentito l'elezione (si badi, non la *deliberazione*) dei componenti laici dell'attuale Consiglio Superiore della Magistratura; passando ora a una votazione di tipo squisitamente deliberativo sarebbe indispensabile una fonte di rango costituzionale.

In sostanza, ove si intendesse replicare la prassi maturata sulla base dell'identico disposto costituzionale di cui all'art. 135, settimo comma, Cost. («compilazione [...] mediante elezione»), gli elenchi all'interno dei quali effettuare i sorteggi non potrebbero che essere deliberati a maggioranza semplice, rendendo quindi disponibile alla maggioranza politica la formazione dell'elenco (si badi: *dell'intero* elenco) tra cui saranno poi effettuati i sorteggi.

È evidente che questa ipotesi risulta assolutamente da scartare, al fine di evitare che l'intera compagine dei membri laici derivi da una base individuata in maniera monopolistica dalla maggioranza di turno.

3. A quanto appena rappresentato si potrebbero sollevare una serie di obiezioni, anzitutto tese a ristabilire la natura "elettiva" (e non deliberativa) delle procedure di compilazione degli elenchi, alla luce del disposto inserito nelle novelle agli artt. 104, quinto comma, e 105, terzo comma, Cost., facendo leva sulla natura altamente problematica delle procedure di compilazione dell'elenco di cui all'art. 135, settimo comma, Cost. (in relazione alle quali è palese la distonia rispetto alla supposta analogia con le «modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari»). Infine, si potrebbero indagare gli spazi che residuano per la fonte legislativa in senso integrativo rispetto alla fonte costituzionale.

Tuttavia, su nessuno di questi punti sembra facile uscire dal cortocircuito segnalato.

Anzitutto, sarebbe da chiedersi come mai si sia prescelta una locuzione testualmente



identica a una disposizione già presente in Costituzione, in relazione alla quale si è stratificata ormai una prassi di vari decenni, immaginando poi di farvi seguire forme di applicazione e funzionamento radicalmente diverse. Quella modalità di deliberazione discendeva inoltre dalla natura meramente potenziale del ricorso a quell'elenco, in relazione al quale si è autorevolmente ritenuto si sia formata una «convenzione» rispetto alla copertura dei posti in proporzione ai gruppi parlamentari (A. Pizzorusso, *Art. 135*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, in Bologna-Roma, 1981, spec. p. 162). Appare difficilissimo che una analoga convenzione possa essere replicabile in questo nuovo contesto, e in ogni caso – qualora mancasse un accordo – resterebbe sempre disponibile per la maggioranza di turno la possibilità di un'approvazione a maggioranza dei presenti.

Ad ogni buon conto, ove si volesse invece percorrere una modalità apertamente elettiva della compilazione di detti elenchi, nascerebbero allora obiezioni di natura pratica che appaiono al limite dell'insormontabile.

Al fine di indagare questa prospettiva ciò che interessa non è tanto il numero di componenti laici che andranno a costituire gli organi richiamati, ma il numero di nominativi da inserire negli elenchi all'interno dei quali effettuare i sorteggi, ossia un numero necessariamente costituito da un certo moltiplicatore del primo (due volte tanti? tre volte tanti? di più?). Immaginare un procedimento di elezione per schede, che punti alla compilazione di questi elenchi, e che raggiunga un risultato utile in tempi contenuti è francamente difficile, a meno di un ampio accordo tra le forze politiche che appare assai improbabile. Improbabile in quanto non sembra immaginabile una mera estensione degli accordi che attualmente possono essere raggiunti in relazione alla compilazione dell'elenco per l'estrazione dei giudici aggregati ai giudizi d'accusa, attesa la ipotesi assolutamente remota di utilizzazione di quest'ultimo, a differenza della necessaria (e immediata) funzionalità di quelli che concorreranno a determinare la composizione degli organi di autonomia della magistratura.

In ogni caso, allo stato, è noto unicamente il numero dei componenti laici dell'ultimo organo menzionato (tre), mentre invece il numero di componenti laici dei due nuovi Consigli superiori è rimesso alla legge. Né è noto il moltiplicatore da applicare alla compilazione degli elenchi, indispensabile per rendere significative le operazioni di sorteggio. Il numero di nominativi da "eleggere" per i tre elenchi da cui sorteggiare i componenti laici del Consiglio superiore della magistratura giudicante e del Consiglio superiore della magistratura requirente, nonché dell'Alta Corte disciplinare, sarebbe comunque particolarmente alto: ipotizzando non meno di 10-15 componenti laici in totale tra i due Consigli superiori, e dei 3 nell'Alta Corte, sembra implausibile che si proceda all'elezione di meno di una trentina, se non più, di soggetti ai fini della compilazione dei rispettivi elenchi.

4. Alla luce di quanto detto finora, è opportuno interrogarsi su quale debba essere la maggioranza con cui effettuare una eventuale votazione "elettiva" (ossia: per schede) ai fini della compilazione degli elenchi prodromici ai sorteggi per gli organi contemplati dalla novella costituzionale.



Una prima ipotesi potrebbe essere costituita dalla ripetizione, in sede legislativa, della maggioranza dei tre quinti dei componenti, attualmente prevista dall'art. 22, della legge n. 195 del 1958. Del resto, questo potrebbe essere il contenuto di quell'«adeguamento» delle leggi sul CSM previsto all'art. 4, comma 1, del testo di legge costituzionale. Una simile soluzione non sembra preclusa dalla regola generale – fissata dall'art. 64, terzo comma, Cost. – secondo la quale le deliberazioni del Parlamento sono assunte «a maggioranza dei presenti» in quanto, come si è detto, essa risulta derogabile per le votazioni elettive.

Nella stessa sede si potrebbero inserire regole al fine di strutturare un meccanismo di voto limitato, ossia consentendo a ciascun parlamentare di esprimere un numero di preferenze inferiore rispetto al numero di soggetti da «eleggere», del resto in analogia con quanto previsto dall'art. 56 reg. Camera. Quest'ultima disposizione, in astratto, potrebbe applicarsi anche in assenza di un tale «adeguamento» legislativo (*recte*: di una replica legislativa del contenuto dell'attuale art. 22). Tuttavia, essa è espressamente riferita alla elezione di «membri di collegi», secondo una formula non immediatamente applicabile alla compilazione di elenchi dai quali i membri di collegi verranno estratti a sorte successivamente.

Va tuttavia tenuto presente che, in un procedimento elettivo, la richiesta di una maggioranza qualificata e il meccanismo del voto limitato rispondono a logiche decisionali diverse e difficilmente combinabili tra loro: la maggioranza qualificata richiede un confronto che allarghi la base del consenso rispetto al perimetro della maggioranza politica; il voto limitato serve a preservare il diritto delle opposizioni a portare avanti i propri candidati, anche a prescindere da un accordo con la maggioranza. Di conseguenza, l'applicazione di una maggioranza qualificata a un sistema basato sul voto limitato rischia di costituire un controsenso, rendendo ancor più difficile la compilazione degli elenchi in parola.

In conclusione, anche a prescindere da una valutazione sul merito del testo di legge costituzionale approvato dalle Camere, emergono non pochi profili di incertezza quanto al procedimento da seguire per la compilazione degli elenchi nei quali effettuare i sorteggi dei componenti laici dei due Consigli superiori e della Alta Corte disciplinare.

L'ipotesi di una serie di deliberazioni contenenti elenchi sottoposti ad approvazione risulta assai problematica, sia per la difficoltà di raggiungere un accordo sulla formulazione di tale deliberando, sia perché la votazione non potrebbe che avvenire a maggioranza semplice (e, dunque, lasciando la possibilità alla maggioranza di turno di predisporre un proprio deliberando essendo del tutto autonoma nella votazione di approvazione).

Diversamente, procedere all'elezione per schede – magari ripristinando per via legislativa una maggioranza qualificata o fors'anche elementi di voto limitato – rischia di richiedere tempi significativi e, certo, non preventivabili, alla luce della necessità di definizione del numero di laici nei due Consigli superiori, nonché dei moltiplicatori per la significatività dell'operazione di sorteggio. Affidare tutto ciò al Parlamento in seduta comune, con una votazione a scrutinio segreto per schede, necessariamente richiedendo una maggioranza qualificata al fine di evitare rischi di «cattura» dell'organo da parte della maggioranza del momento appare la premessa per un procedimento di difficilissima conclusione positiva,



sulla base dei precedenti, nonché di procedimenti già esistenti e per più versi comparabili.

19 novembre 2025