

# Dinamiche decisionali e influenza minoritaria nei nuovi C.S.M. con sorteggio

*di Francesco Lupia\**

## **Estratto**

Il presente contributo analizza il potenziale impatto della riforma costituzionale costituita dall'introduzione del sorteggio di categoria per la componente togata e del sorteggio tra eletti per la componente laica sulla composizione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM). Attraverso l'applicazione della teoria del *cartel party*, dei modelli di teoria dei giochi e degli studi sull'influenza sociale di Moscovici, si ipotizza che la componente laica assumerà un ruolo egemone nei processi decisionali. L'articolo esamina come la coesione ideologica dei membri di nomina parlamentare, contrapposta alla frammentazione della componente togata (privata del legame correntizio), possa determinare una "conversione" del voto e una sostanziale traslazione del potere decisionale verso l'asse politico.

## **1. Il paradosso del pluralismo laico: la teoria del *Cartel Party***

Una tesi comunemente spesa a favore della riforma in esame del CSM sostiene che la persistente distinzione tra membri laici di maggioranza e di minoranza garantirà il pluralismo dell'organo. Sul punto va preliminarmente osservato come già oggi la previsione secondo la quale i componenti laici debbano essere eletti con un quorum rafforzato idoneo ad imporre l'inclusione anche di soggetti riferibili a forze partitiche diverse da quelle che compongono la maggioranza parlamentare sia contenuta nella sola legge ordinaria istitutiva del CSM (art.22 L.n.195/1958). Non vi sono tuttavia ragioni per dubitare che tale soluzione verrà tenuta ferma anche nell'ipotesi in cui il nuovo testo dovesse superare l'esito referendario. Il novellato art.104 Cost. prevede

---

\* Magistrato ordinario

“Gli altri componenti sono estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione”. La disposizione dunque introduce un singolare meccanismo di sorteggio tra eletti dal Parlamento in seduta comune (con maggioranza che, come accennato, dovrebbe in sede di disposizioni attuative riprendere quella attualmente prevista per la nomina diretta dalla legge istitutiva del CSM, ex art.22 L.n.195/1958). Sotto questo profilo il sorteggio tra eletti dei laici più che scardinare il principio di rappresentatività delle forze politiche di minoranza e maggioranza in seno al CSM, introduce un fattore di imponderabilità, legato alla casualità del sorteggio. Sarebbe invero ben possibile che, nonostante la formazione di un elenco di eletti “proporzionale”, il sorteggio ricada solo su soggetti prescelti dalla minoranza o dalla maggioranza. Queste osservazioni, seppur pertinenti, non rappresentano tuttavia il vero elemento di falsificazione dell’assunto iniziale.

Anche laddove il sorteggio dovesse esprimere una componente laica proporzionalmente riconducibili tanto ai partiti di minoranza che di maggioranza, l’assunto pro riforma secondo il quale tale circostanza garantirebbe il c.d. “pluralismo laico” è sconfessato alla luce della lettura dei dati statistici delle precedenti due consiliature del CSM, effettuate tramite le lenti della scienza politologica e degli studi sui meccanismi decisionali.

Parte opportuno nel procedere nella presente disamina prendere le mosse proprio dagli strumenti teorici che verranno utilizzati per fornire una lettura significativa dei dati empirici. Secondo la teoria del *cartel party* elaborata da Katz e Mair [1], i partiti politici tendono dislocare le proprie determinazioni dalla scelta ottimale per il soddisfacimento dell’interesse pubblico a quella più idonea a proteggere i propri interessi sistemici, trasformandosi in difensori del proprio seggio ed equilibrio politico piuttosto che in rappresentanti di istanze sociali contrapposte. Com’è stato ben osservato come specifico riferimento alla realtà italiana “In virtù della comune attività

professionale, i dirigenti di partito e gli eletti, pur presentandosi nell'arena politica come avversari sono, nella realtà dei fatti, *colleghi* che condividono i comuni interessi alla sopravvivenza del partito e a una lunga carriera politica” [2]. Volendo declinare queste dinamiche all'interno di un contesto simile a quello oggetto del presente studio, è possibile attingere all'esempio delle nomine del Presidenti delle Autorità Amministrative Indipendenti. La peculiare posizione di queste figure che, a cagione delle funzioni di garanzia svolte, le pongono in potenziale contrasto con la compagine politica, ha indotto da tempo quest'ultima ad introdurre una prassi che rappresenta una concreta applicazione del *cartel party*. Sebbene il potere di nomina spetti formalmente ai Presidenti delle Camere, questi ultimi recepiscono il frutto di un compromesso tra maggioranza ed opposizione. Tale compromesso, com'è stato ben rimarcato, lungi dal dare luogo ad “una scelta neutrale ed indipendente (al punto di rendere indipendenti anche le persone nominate dal potere esecutivo e legislativo) diviene una scelta ancor più politicizzata rispetto alle analoghe decisioni assunte autonomamente dal Governo” [3]. Ed ancora “tale modalità di nomina o designazione mentre ad un esame superficiale può apparire come un mezzo di spoliticizzazione della scelta, rispetto alle ipotesi di nomina governativa, in via di fatto costituisce il canale di politicizzazione più estesa, coinvolgente non solo la maggioranza ma anche l'opposizione” [4]. Con particolare riferimento al settore della giustizia (CSM) è stato osservato come “la distribuzione delle cariche nelle istituzioni non ministeriali tra gli attori del sistema partitico è proporzionale, con una correzione per la maggioranza. Le pratiche di clientelismo consensuale sono istituzionalizzate dal quadro giuridico che assegna il potere di nomina al Parlamento come sede di cooperazione tra maggioranza e opposizione” [5]. Lo stesso studio evidenzia come, in generale, la scelta dei soggetti da collocare nei ruoli apicali dell'amministrazione pubblica da parte dei partiti avvenga secondo criteri di lealtà ed affidabilità, che garantiscano in prospettiva in rispetto di logiche di mandato (c.d. Party Patronage).

In sede di CSM, la componente laica sorteggiata dell'elenco degli eletti, pur formalmente divisa, agirà dunque come un blocco compatto per massimizzare l'influenza politica sulle nomine. Questo comportamento è spiegabile con riferimento alle specifiche dinamiche consiliari attraverso la **teoria dei giochi ripetuti** [6]. In un contesto di interazione continua (la consiliatura), i laici di diversi schieramenti hanno convenienza a cooperare per spartirsi le cariche direttive (Equilibrio di Nash), piuttosto che scontrarsi e rischiare di perdere il controllo sulle nomine a favore della componente togata frammentata.

## **2. Frammentazione togata e perdita di coesione**

Se la componente laica rimane ancorata a centri di potere esterni e strutturati (i partiti), la componente togata — privata degli elementi di coesione ideologica ed organizzazione strutturale costituiti dal sistema delle correnti e dall'elettività — perderà il proprio collante organizzativo. In assenza di gruppi ideologicamente coesi, i membri togati si troverebbero in una posizione di isolamento atomistico.

È invero da escludersi che il mero "status comune" di magistrato sia sufficiente a garantire il coordinamento necessario per bilanciare un blocco politico organizzato. Senza le correnti, che oggi fungono da "partiti della magistratura" (rectius: poli di interessi organizzati e coesi), la componente togata non possiede le strutture per elaborare una strategia decisionale unitaria, diventando vulnerabile all'influenza esterna.

## **3. L'effetto di "conversione": il modello genetico di Moscovici**

L'asimmetria di coesione tra laici e togati innesca dinamiche psicosociali note come **modello genetico dell'influenza sociale**. Serge Moscovici ha dimostrato che, a parità di competenze tecniche e cognitive tra i membri di un consesso, una minoranza possa influenzare una maggioranza se esprime una "minoranza attiva" caratterizzata da [7 e 8]:

- **Consistenza sincronica:** unanimità di intenti nel momento del voto.
- **Consistenza diacronica:** persistenza della posizione nel tempo.

Quando una minoranza (i laici) si presenta compatta e sicura di sé di fronte a una maggioranza non coesa e priva di coordinamento (i togati), non ottiene solo una semplice prevalenza numerica in sede di voto, ma una vera e propria "**conversione**" o persuasione al voto. I membri togati, privi di una linea guida di gruppo, tenderanno a convergere sulle proposte della componente laica per ridurre il conflitto cognitivo e assicurare la funzionalità dell'organo. Sebbene un calcolo esatto della misura delle conversioni sia impossibile, esso è possibile per approssimazione, applicando la formula della Teoria dell'Impatto Sociale (SIT) di Bibb Latané (50-60%). Tra i fattori da considerare in favore del fenomeno della conversione va certamente incluso anche il futuro stato di soggezione nel quale verseranno i singoli togati sorteggiati alla fine del proprio mandato. Mentre infatti le strutture partitiche di cui sono espressione i laici si presentano come presenze costanti in ogni consiliatura, i togati sorteggiati a fine mandato resteranno soggetti all'esercizio da parte delle prime di quello stesso potere che durante la consiliatura contribuiscono a gestire. Questa condizione di "futura soggezione" alle decisioni del proprio attuale interlocutore rafforza l'effetto di conversione, per effetto del naturale timore di patire delle ritorsioni, senza poter fare affidamento sulla tutela di una struttura che presenti analoghe caratteristiche di continuità (le correnti).

#### **4. Evidenze empiriche e analisi delle consiliature precedenti**

L'ipotesi di una "coalizione laica" trova riscontro nell'analisi delle statistiche decisionali delle ultime due consiliature. I dati mostrano che le delibere relative al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi vengono assunte all'unanimità in circa il **70% dei casi**.

Poiché la riforma in esame parte dall'assunto secondo il quale è proprio con riguardo a tali nomine che si palesano le dinamiche clientelari che essa intenderebbe contrastare,

tale unanimità deve essere interpretata non come indice di assenza di conflitto (e dunque nella fisiologia delle corrette decisioni consiliari), ma come conferma l'esistenza di un accordo preventivo tra i poli organizzati in ottica clientelare. Se oggi il compromesso avviene tra quattro poli (laici di maggioranza, laici di minoranza, e correnti togate A e B), domani, con la neutralizzazione delle correnti, il baricentro si sposterà inevitabilmente sull'asse politico, lasciando ai laici il monopolio della discrezionalità. Il dato statistico dell'unanimità, inoltre, rivela come la componente laica risponda nelle proprie scelte alle stesse logiche clientelari delle correnti rappresentate dai laici. Ove così non fosse, invero, le votazioni avrebbero rappresentato il dissenso dei laici organizzati a fronte di proposte "degenerative" dei togati di corrente. La tendenza della componente laica a concepire il proprio ruolo in chiave partitica è stata evidenziata in qualche misura persino da chi in passato ha rivestito il ruolo di membro laico [9]. Nel medesimo scritto l'Autore evidenzia l'assoluta frammentarietà ideologica e di pensiero della categoria dei magistrati (dato empirico che conforta ulteriormente quanto sostenuto nel punto 2 "Frammentazione togata e perdita di coesione"). Ulteriore elemento utile per rivelare la presenza di equilibri e giochi di forza all'interno del Consiglio deriva dall'analisi (seppure sommaria) delle votazioni relative al conferimento degli incarichi non assunte all'unanimità. E' stato al tal riguardo osservato come "Di regola i consiglieri laici eletti su indicazione dei partiti di centro destra sono predestinati a fiancheggiare le correnti di magistratura indipendente (MI) e/o Unità per la Costituzione (UNICOST); quelli eletti su indicazione dei partiti di centro sinistra a fiancheggiare le correnti di Magistratura democratica (MD) e di Area" [10]. Tale circostanza rafforza inoltre il timore che i membri laici (seppure con delle lodevoli eccezioni) operino secondo logiche di mandato in coerenza con i desiderata dei partiti di riferimento e siano così in grado nei futuri CSM di proiettare in sede di votazione quegli accordi "bipartisan" funzionali ad una lottizzazione dei direttivi.

## **5. Rischio di creazione di una diversa forma di clientelismo**

Bisogna da ultimo prendere in considerazione il rischio legato alla creazione di una nuova forma di clientelismo peggiore rispetto a quella che si intende debellare quale effetto della concentrazione di fatto del potere decisionale nell'asse politico-laico.

Com'è stato autorevolmente sostenuto “Cancellare le associazioni anziché riformarle non farebbe che rafforzare il carrierismo individualistico e le compromissioni con l'esterno” a mezzo di “rapporti interessati tra magistrati, politici e faccendieri vari” [11 e 12], riconducibili in modo diretto o indiretto al suddetto asse. Ove invero le correnti perdessero il peso decisionale all'interno del Consiglio e la funzione di “cinghia di trasmissione” con la politica espressa dalla componente laica, appare scontato che il magistrato carrierista sostituirebbe ben presto il legame con la corrente con un legame diretto con i residui poli decisionali e, dunque, con gli esponenti di partito. Non poche invero sono le occasioni in cui un magistrato in occasione dell'esercizio delle proprie funzioni viene a diretto contatto con gli interessi politici (a livello locale o nazionale) e, dunque, con gli esponenti politici. Deve tuttavia osservarsi come, pur private della loro forza contrattuale in seno al CSM, le associazioni continuerebbero ad esistere ed a fungere da interlocutori stabili dei partiti. Non pare allora verosimile il quadro secondo il quale, introdotto il sorteggio dei togati, l'unico strumento per conseguire la finalità carrieristica da parte del singolo magistrato sarebbe quello di creare legami diretti ed occulti con i partiti. È al contrario assai più probabile che la vita di corrente continui ad essere l'occasione per intessere rapporti tra il personale della magistratura e quello politico. L'effetto finale può allora essere riassunto in una perdita da parte delle correnti non della funzione di raccordo, ma solo di quella decisoria. I candidati, pur venuti all'attenzione dei partiti in virtù dell'opera di mediazione delle correnti, vedranno le loro sorti in ultima analisi rimesse alle decisioni della componente laica. La creazione di questo doppio binario di contatto diretto/indiretto (accomunato dall'assegnazione ai partiti del potere decisorio) è foriero di dinamiche ancor più perniciose di quelle attuali. Contrarre un *debitum* da parte del singolo magistrato nei

confronti della sua corrente è certamente elemento che mina l'autonomia e l'indipendenza interna. Tuttavia la contrazione di un debito equivalente direttamente con i cartelli di partito rappresenta un'incrinatura di tali valori ancor più marcata. Sebbene invero in alcuni ordinamenti (come negli Stati Uniti) l'assegnazione alla compagine politica del potere di scegliere i capi degli uffici giudiziari sia parte di un sistema collaudato, è innegabile che simili scelte appaiono difficilmente traslabili nel nostro contesto nazionale. La storia di una classe politica da sempre poco incline ad assoggettarsi a controlli di legalità lascia presagire con un tasso elevato di probabilità che questo potere sarebbe esercitato in modo improprio. Quale che sia l'utilizzo di questo nuovo equilibrio di forze, tuttavia, le considerazioni svolte sinora consentono di affermare che l'effetto della riforma sarà quello di lasciare l'autonomia ed indipendenza della magistratura solo formalmente salve (tramite il mantenimento della prevalenza numerica dei togati in seno al CSM), ma concretamente compromesse.

## 6. Conclusioni e prospettive di riforma

L'analisi conduce a una sintesi ineludibile: se il CSM mantiene l'attuale elevato tasso di discrezionalità nelle nomine, il nuovo meccanismo di selezione favorirà un'egemonia della componente laica di estrazione parlamentare.

Qualora si ritenesse patologico l'attuale assetto (come assumono i riformatori), la soluzione non risiederebbe tanto nella sostituzione del sistema elettivo con quello del sorteggio, quanto nella **riduzione della discrezionalità decisionale**. Le possibili alternative idonee raggiungere lo scopo includono:

- L'introduzione di criteri di rotazione per gli incarichi direttivi.
- L'attribuzione delle cariche in base all'anzianità (in assenza di demerito).
- L'adozione di concorsi interni basati su prove scritte anonime per valutare il merito tecnico in modo oggettivo.

Senza un intervento sulla natura del potere decisionale, l'organo di governo autonomo della magistratura rischia di trasformarsi in una proiezione diretta del potere di una

maggioranza parlamentare qualificata, vanificando il principio della separazione dei poteri. Tra le soluzioni prospettare l'ultima è quella che appare più conforme alla selezione secondo criteri di meritocrazia e professionalità. Le restanti soluzioni presentano invece il pregio della semplificazione e dell'assoluta oggettività.

### Note Bibliografiche

- [1] Katz, R. S., & Mair, P. (1995). *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*. in *Party Politics*, 1(1), 5-28
- [2] Cherchi R. *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?* in *Costituzionalismo.it*, 14.9.08
- [3] Nardelli C. *Il potere di nomina delle Autorità Indipendenti dei Presidenti di Camera e Senato della Repubblica italiana: un modello ormai superato?* In *Amministrazione in Cammino*
- [4] Sirianni G. *Nuove tendenze legislative in materia di amministrazioni indipendenti*, *Nomos*, 1993
- [5] Di Mascio F. *Party Patronage in Italy: A Matter for Solitary Leaders*, Oxford University Press, 2026, p.11
- [6] Nash, J. (1951). *Non-Cooperative Games*. *Annals of Mathematics*, 54(2), 286-295. Per un'applicazione pratica, si veda: Torre, A., *Teoria dei Giochi e processi decisionali nelle istituzioni*
- [7] Moscovici, S. (1976). *Social Influence and Social Change*. Academic Press. (Ed. it. *Psychologie des minorités actives*, traduzione a cura di P. De Paolis, 1981)
- [8] Moscovici, S., & Personnaz, B. (1980). *Studies in social influence: V. Minority influence and conversion behavior in a perceptual task*. *Journal of Experimental Social Psychology*, 16(3), 270-282
- [9] Volpi M. *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in *Federalismi.it* 23.3.16. Dal 2006 al 2010 è stato membro laico del Consiglio Superiore della Magistratura
- [10] Di Federico G. *Anomalie e disfunzioni del CSM ignorate dal Ministro Nordio*, in *Diritto di Difesa* 25 Settembre 2024
- [11] Volpi M. *La riforma della magistratura tra Parlamento e referendum. Una asimmetria evidente*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1/22
- [12] Volpi M. *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e di riforma. Relazione introduttiva*, in *La rivista "Gruppo di Pisa"* 23.10.20