

Riforma della magistratura: da un modello di legittimazione mista alla casualità istituzionale

MICHELE DI BARI*

Abstract (EN): *The article offers a critical analysis of the proposed reform of Title IV of the Constitution, arguing that it entails a structural transformation of the constitutional paradigm concerning judicial independence. It examines how the intervention of the constitutional revision legislator does not merely consist of an organizational adjustment aimed at addressing factional distortions within the High Council of the Judiciary, but rather affects the circuit of legitimacy designed by the Constituent Assembly. The introduction of sortition as the ordinary criterion for selection, the duplication of the Councils, and the establishment of a High Disciplinary Court appear to alter this framework, replacing representation with randomness and potentially creating asymmetries between the judicial and lay components. The paper challenges the presumed equivalence between randomness and impartiality, emphasizing that the legitimacy of guarantee bodies cannot be detached from a recognizable institutional foundation. The reform therefore raises issues of systemic coherence, proportionality, and the resilience of the balance among powers.*

Keywords: CSM; Organi di garanzia; Sorteggio; legittimazione istituzionale; Separazione dei poteri; Titolo IV; Autonomia e indipendenza della magistratura.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il modello costituzionale disegnato in Assemblea Costituente: autonomia ed equilibrio. – 3. La nuova architettura del Titolo IV: separazione delle carriere, duplicazione dei Consigli e Alta Corte disciplinare. – 4. Il sorteggio: imparzialità, rappresentanza e legittimazione. – 5. Profili di tensione costituzionale: un radicale cambio di paradigma?

Data della pubblicazione sul sito: 10 marzo 2026

Suggerimento di citazione

* Professore associato di Diritto Pubblico Comparato nell'Università degli Studi di Padova. Indirizzo mail: michele.dibari@unipd.it.

M. DI BARI, *Riforma della magistratura: da un modello di legittimazione mista alla casualità istituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2026. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

1. Introduzione

Il progetto di riforma costituzionale che investe l'assetto della magistratura¹ e sul quale gli elettori saranno chiamati a pronunciarsi mediante il referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost., non si limita a intervenire su profili meramente organizzativi di questo delicato potere dello Stato. Esso incide, più profondamente, sull'architettura complessiva della separazione dei poteri e sulla capacità strutturale del potere giudiziario di conservare quella autonomia e quella indipendenza che ne costituiscono il tratto caratterizzante rispetto agli altri poteri dello Stato². Si tratta, dunque, di una riforma che interpella il nucleo essenziale dei

¹ Da sottolineare come la legge costituzionale recante «*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*» si è caratterizzata, sotto il profilo procedimentale, per un *iter* parlamentare di particolare celerità e per l'assoluta assenza di modifiche emendative nel corso delle quattro deliberazioni prescritte dall'art. 138 Cost. Come è noto, il procedimento di revisione costituzionale delineato dall'art. 138 Cost. configura una forma di rigidità "rinforzata", fondata su una duplice deliberazione conforme di ciascuna Camera, intervallata da un termine non inferiore a tre mesi, al fine di assicurare ponderazione, maturazione del consenso e adeguata pubblicità del dibattito parlamentare. La dottrina ha costantemente sottolineato come tale scansione temporale non rappresenti un mero requisito formale, bensì uno strumento sostanziale di garanzia, volto a favorire la riflessione critica e ad attenuare il rischio di revisioni costituzionali dettate da contingenze politico-maggioritarie. Nel caso di specie, pur nel rispetto formale della sequenza costituzionalmente prescritta, l'esame parlamentare si è svolto in tempi estremamente contenuti, con una compressione significativa delle fasi di discussione tanto in sede referente quanto in Assemblea. Ancora più significativo appare il dato relativo alla totale assenza di emendamenti: il testo è stato approvato in ciascuna deliberazione nel medesimo tenore letterale, senza alcuna modifica, né di carattere sostanziale né di coordinamento tecnico. In termini, per così dire, sistemici, ciò implica una riduzione dello spazio fisiologico del Parlamento quale sede di elaborazione e affinamento del contenuto normativo, con conseguente concentrazione della funzione decisionale nella fase politico-propositiva. Ne consegue che la legge costituzionale approvata da questa maggioranza non si distingue soltanto per il suo contenuto innovativo in materia di ordinamento giurisdizionale e responsabilità disciplinare, ma anche per le modalità procedurali della sua approvazione, segnate da tempistiche ristrette e da una totale assenza di interventi correttivi. Tali elementi, valutati congiuntamente, costituiscono un dato di non trascurabile interesse nella ricostruzione delle più recenti prassi di revisione costituzionale e nel dibattito dottrinale sulla tenuta sostanziale del modello di rigidità delineato dall'art. 138 Cost.

² Come già notato in dottrina, le soluzioni semplificate proposte dall'ingegneria costituzionale – come nel caso della riforma del Titolo V del 2001 – si sono dimostrate, alla prova dei fatti, illusorie quando non addirittura dannose. Insistere su tali interventi, senza misurarsi con i nodi strutturali della società italiana – che richiedono invece tempi medio-

principi costituzionali relativi all'equilibrio istituzionale e che solleva interrogativi di rilievo sistematico in ordine alla tenuta delle garanzie democratiche poste a presidio della funzione giurisdizionale.

Nell'ordinamento costituzionale repubblicano italiano, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura non sono affidate soltanto a enunciazioni di principio, bensì a una serie di garanzie strutturali, tra le quali il Consiglio Superiore della Magistratura occupa una posizione centrale³. Ecco perché il continuare a ribadire che resteranno intatte quelle norme di principio che attengono all'indipendenza del magistrato (art. 107 Cost.) non può costituire un'argomentazione solida per affermare che, anche laddove venga mutato l'assetto dell'organo che garantisce l'autonomia e l'indipendenza della magistratura⁴, non si

lunghe e un'azione paziente e approfondita – rischia di produrre effetti ulteriormente controproducenti, incidendo negativamente anche sulla legittimazione delle stesse istituzioni democratiche. Sul punto. R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 902.

³Sul sistema costituzionale che presiede all'autonomia ed indipendenza della magistratura, si veda, tra gli altri, R. BALDUZZI, *Note sui principi di indipendenza e imparzialità della magistratura in un ordinamento democratico-costituzionale multilivello*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, pp. 97 ss.; G. FERRI, *Autonomia e indipendenza della magistratura tra 'vecchio' e 'nuovo' ordinamento giudiziario*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017; G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e magistratura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2003; G. NEPPI MODONA, *La magistratura dalla Liberazione agli anni Cinquanta. Il difficile cammino verso l'indipendenza*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, III. *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, 2. *Istituzioni, politiche, culture*, Torino, 1997, pp. 130 ss.; V. CARBONE, *Art. 110*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. La Magistratura*, III, Bologna-Roma, 1992, pp. 110 ss.; G. VERDE, *L'amministrazione della giustizia, fra Ministro e Consiglio superiore*, Padova, 1990; L. DAGA, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, 1973, pp. 222 ss.; S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, pp. 289 ss.; F. SANTOSUOSSO, *Il Consiglio superiore della Magistratura. Principi e precedenti*, Milano, 1958, pp. 107 ss.

⁴In questa sede si ritiene opportuno non ricorrere alla formula “organo di governo” o “di autogoverno” della magistratura. L'espressione, infatti, potrebbe evocare l'idea di un'attività di indirizzo politico o programmatico, orientata al perseguimento di fini discrezionalmente determinati, secondo una logica tipica degli organi di governo in senso proprio. Una simile qualificazione rischierebbe di alterare la corretta collocazione costituzionale del Consiglio Superiore della Magistratura, attribuendogli una dimensione funzionale che non gli appartiene nel disegno della Costituzione del 1948. È noto che lo stesso C.S.M. si sia talvolta definito “organo di autogoverno della magistratura”; tuttavia, la Corte costituzionale ha chiarito che tale espressione deve essere intesa «piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica» (Corte cost., sent. n. 142 del 1973). In termini analoghi, la sentenza n. 44 del 1968 ha escluso che la magistratura possa considerarsi «avulsa dall'ordinamento generale dello Stato, dato il carattere unitario del

possono prefigurare rischi per la tenuta del principio della separazione, ossia limitazione, dei poteri.

La riforma del Titolo IV della Costituzione – con la costituzionalizzazione della separazione delle carriere, la duplicazione dei Consigli superiori, l'introduzione del sorteggio quale criterio costitutivo della composizione sia dei nuovi CSM sia della nuova Alta Corte disciplinare – si colloca in un momento storico segnato da una profonda crisi di fiducia tra poteri dello Stato⁵, in particolare tra il potere esecutivo ed il potere giudiziario, o forse, più propriamente, tra la politica, almeno una parte di essa, e la magistratura. Peraltro, le vicende che hanno interessato il CSM negli ultimi anni (il “caso Palamara” tra tutti) hanno alimentato una percezione di

medesimo, in relazione al precetto dell'art. 5 della Costituzione», precisando che ai magistrati, pur nel rispetto delle garanzie di indipendenza, restano applicabili i principi fondamentali dell'ordinamento. Le norme poste a tutela dell'indipendenza della magistratura, dunque, non configurano una forma piena di autogoverno, bensì delineano un assetto di autonomia funzionale inserito nel quadro unitario dell'ordinamento costituzionale. Sul punto, E. MALFATTI, R. ROMBOLI, *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il Consiglio superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, in *Consulta Online*, 2025; A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quaderni Costituzionali*, 1989, p. 477.

⁵ Sul principio di separazione dei poteri nell'ordinamento costituzionale italiano, ed in particolare, sul conflitto tra poteri, è stato osservato come la separazione non debba essere intesa in senso statico e rigidamente compartimentato, ma in chiave dinamica e relazionale: la Costituzione disegna una ripartizione di attribuzioni, ma il concreto funzionamento dei poteri è caratterizzato da interferenze, controlli e bilanciamenti reciproci. In tale prospettiva, i conflitti rappresentano il momento in cui emerge la tensione tra dimensione normativa e dinamica istituzionale. In questo contesto si inserisce il delicato compito della Corte costituzionale di ricomporre, caso per caso, l'equilibrio tra principi concorrenti e prerogative costituzionali. Sul punto, G. SILVESTRI, *Corte costituzionale e separazione dei poteri: considerazioni sulla giurisprudenza recente in tema di conflitti di attribuzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025; P. COSTA, «Giusto in teoria, ma non vale per la pratica»? A proposito del rapporto fra teoria della divisione dei poteri e prassi dei conflitti di attribuzione, in *federalismi.it*, n. 9, 2023, p. 24 ss.

degenerazione correntizia⁶ e di opacità decisionale, generando un clima politico favorevole a interventi di rottura⁷.

In questo contesto, la riforma viene presentata come risposta ad una crisi dell'attuale sistema che garantisce l'autonomia della magistratura, che trascinandosi ormai da troppi anni, necessita di un intervento radicale al fine di eliminare le storture (così vengono definite) che fino ad ora lo hanno caratterizzato.

È opportuno precisare sin d'ora che il presente contributo non intende esaminare in modo esaustivo tutti i profili della riforma del Titolo IV. Questioni quali la separazione delle carriere, la ridefinizione dei rapporti tra pubblico ministero e magistrato giudicante o altri aspetti ordinamentali, pur rilevanti, saranno considerate soltanto nella misura in cui risultino funzionali alla comprensione del tema qui prescelto. L'attenzione si concentrerà, in particolare, su due snodi che appaiono strutturalmente interconnessi: da un lato, la sostituzione del meccanismo elettivo con il sorteggio quale criterio di composizione degli organi di garanzia e, dall'altro, la frammentazione dell'attuale modello unitario in tre distinti organi, ossia due Consigli superiori e un'Alta Corte disciplinare, in luogo dell'assetto oggi vigente. È su questo duplice versante che si misura, a giudizio di chi scrive, la reale portata paradigmatica della riforma e la sua incidenza sul circuito di legittimazione costituzionale dei futuri organi di garanzia dell'indipendenza della magistratura.

In altri termini, la tesi che qui si intende sostenere è che la riforma del Titolo IV incide sul paradigma costituzionale delineato dall'Assemblea Costituente, la

⁶ Si è osservato come la crisi attuale della magistratura non derivi dall'esistenza delle correnti in sé, bensì dalla loro degenerazione in fenomeni di correntismo legati alla gestione del potere interno. In origine, infatti, il pluralismo associativo dei magistrati costituiva un riflesso del pluralismo dello Stato costituzionale e rappresentava uno strumento di elaborazione culturale sul ruolo della giurisdizione. Le recenti vicende che hanno investito il CSM hanno tuttavia evidenziato una progressiva trasformazione delle correnti in centri di influenza nella gestione delle carriere e degli incarichi. La soluzione, secondo questa prospettiva, non risiede nell'abolizione delle correnti o nella compressione del pluralismo giudiziario, ma nel contrasto delle sue degenerazioni e nel recupero della dimensione ideale e costituzionale dell'associazionismo giudiziario. Si veda, E. GROSSO, *Pluralismo giudiziario e correntismo nell'attuale crisi di identità della magistratura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022; M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 361 ss.

⁷ Su questo punto, Ruggeri ci ricorda come esista ormai da troppi anni un uso congiunturale della Costituzione, che alla divisione tra schieramenti ed allo smarrimento di quel significato unitario che ogni Costituzione dovrebbe rappresentare. A. RUGGERI, *Il riformismo istituzionale, l'uso congiunturale della Costituzione e le macerie della Repubblica*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2026.

quale aveva consapevolmente segnato una netta cesura rispetto al passato⁸, costruendo l'assetto repubblicano su una separazione effettiva dei poteri⁹ quale presupposto indefettibile di una democrazia costituzionale solida e garantita¹⁰.

Il nodo problematico può essere ricondotto a una questione di coerenza sistemica. Se il Consiglio Superiore della Magistratura è stato concepito come organo di equilibrio tra l'autonomia dell'ordine giudiziario e la legittimazione democratica mediata espressa dal Parlamento, ogni sua riconfigurazione strutturale, così come l'introduzione del sorteggio quale criterio di designazione dei componenti, deve essere scrutinata alla luce della funzione costituzionale che esso è chiamato a svolgere nel sistema della separazione dei poteri.

L'analisi si svilupperà in due momenti tra loro strettamente connessi. In primo luogo, si tenterà di ricostruire brevemente il dibattito dell'Assemblea Costituente, al fine di chiarire la *ratio* e la fisionomia del modello delineato dal Costituente. In secondo luogo, alla luce di tale ricostruzione, si procederà a discutere criticamente le ragioni per cui il ricorso al sorteggio non può ritenersi un metodo costituzionalmente legittimo.

2. Il modello costituzionale disegnato in Assemblea Costituente: autonomia ed equilibrio

L'istituzione del CSM non può essere compresa prescindendo dal contesto storico-istituzionale in cui maturò. L'esperienza statutaria, e ancor più la torsione autoritaria del periodo fascista, avevano mostrato quanto la gestione delle carriere e della disciplina dei magistrati potesse diventare strumento di influenza politica indiretta sull'esercizio della funzione giurisdizionale. La sottoposizione del pubblico ministero al Ministro della giustizia e la dipendenza amministrativa

⁸ Per una ricostruzione delle posizioni emerse in Assemblea Costituente, si rinvia a: R. D'ORAZIO, *La documentazione per la Costituente: tra storia e comparazione costituzionale*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, n. 3, 2020; P. RIDOLA, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, negli *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999; U. DE SIERVO, *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bologna, 1980; E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *Politica del diritto*, 1973.

⁹ Su questo tema, si veda, tra gli altri, A.I. ARENA, *Separazione dei poteri e classificazione delle pubbliche funzioni (a partire dal pensiero di Gaetano Silvestri)*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2026; G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto, I tematici, Potere e Costituzione*, V, Milano, 2023.

¹⁰ Sul punto, F. DONATI, *Il Consiglio superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, in E. MALFATTI, R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso*, cit., p. 39 ss.

dell'ordine giudiziario costituivano elementi che i Costituenti intesero superare in modo irreversibile.

Come emerge chiaramente dai lavori della Costituente, la sottrazione delle decisioni relative ad assunzioni, trasferimenti, promozioni e disciplina al potere esecutivo non fu una scelta meramente tecnica, ma una precisa opzione di sistema. Il nuovo organo autonomo doveva fungere da barriera strutturale rispetto alla maggioranza politica contingente, impedendo che la gestione dello *status* dei magistrati potesse diventare leva di pressione indiretta sulla giurisdizione.

Nel dibattito costituente si confrontarono due esigenze: da un lato, garantire l'indipendenza della magistratura rispetto all'esecutivo. Dall'altro, evitare che "l'autogoverno" si trasformasse in autoreferenzialità corporativa. Calamandrei, intervenendo sul tema delle promozioni dei magistrati, sottolineava come la disciplina degli avanzamenti e dei trasferimenti fosse strettamente connessa alla garanzia dell'indipendenza della magistratura. Egli evidenziava il rischio che meccanismi di carriera non adeguatamente sottratti a interferenze esterne potessero generare indebite pressioni, inducendo i magistrati – specie in prossimità di promozioni o trasferimenti – a orientare le proprie decisioni non esclusivamente secondo giustizia, ma anche in funzione di aspettative professionali.

A suo avviso, la possibile incidenza di orientamenti o influenze politiche sulla carriera dei magistrati rendeva indispensabile attribuire in via esclusiva agli organi dell'amministrazione della giustizia la competenza in materia, così da evitare che i magistrati avessero "nulla da temere o da sperare" dal potere esecutivo o dagli esponenti dei partiti politici¹¹.

Infine, la soluzione prescelta – un organo presieduto dal Presidente della Repubblica, con prevalenza numerica dei membri togati ma presenza significativa di membri eletti dal Parlamento – riflette la volontà di costruire un equilibrio tra autonomia e controllo democratico.

La presidenza del Capo dello Stato non ha soltanto valore simbolico. Anzi, essa colloca il CSM in una posizione di neutralità rispetto alla dinamica maggioranza/opposizione. La prevalenza dei togati non rappresenta un privilegio di categoria, ma una clausola di garanzia contro la cattura dell'organo da parte della maggioranza parlamentare del momento. La presenza dei laici, eletti dal Parlamento in seduta comune, introduce un elemento di equilibrio volto, da un lato a impedire derive corporative, dall'altro a favorire un dialogo tra magistratura

¹¹ Calamandrei era tra coloro i quali sostenevano la necessità di un CSM integralmente formato da membri togati. Si vedano gli atti della seduta 5 dicembre 1946, seconda Sezione della seconda Sottocommissione per la Costituzione (disponibili online, www.nascitacostituzione.it). Sul punto, P. CALAMANDREI, *La costituzione e le leggi per attuarla*, Milano, 2000; A. PIZZORUSSO, *La magistratura nel pensiero di Calamandrei*, in *Questione Giustizia*, 1988.

– chiamata ad applicare le leggi – e legislatore che quelle leggi crea. Il CSM nasce così come organo di interposizione: non appartiene integralmente alla magistratura, né al Parlamento, ma si colloca in uno spazio costituzionale intermedio.

Un ulteriore elemento qualificante del modello del 1948 è l'unità dell'ordine giudiziario. L'art. 104 Cost. definisce la magistratura come "*ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere*", senza distinguere tra giudicanti e requirenti. La distinzione funzionale tra le due attività non si traduce in una separazione di carriere a livello costituzionale. Peraltro, va ricordato come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 37 del 2000¹², abbia affermato che la Costituzione non impone, necessariamente, la carriera unica, ma considera la magistratura come ordine unitario¹³. In altre parole, l'unità non rappresenta un accidente storico, ma è parte integrante del disegno dei Costituenti¹⁴.

Il CSM, governando l'intero ordine giudiziario, rafforza e garantisce la funzione di equilibrio. Esso rappresenta il luogo in cui si compongono le esigenze dell'intera magistratura, ma, essendo presidiato anche da membri laici ed avendo una presidenza di garanzia, resta inquadrato in un sistema che si ispira (anche) al principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Quindi, nel CSM si è realizzata una legittimazione che potremmo definire "mista": (i) l'elezione dei membri togati da parte dei magistrati conferisce all'organo un radicamento interno; (ii) l'elezione parlamentare dei laici introduce una legittimazione democratica mediata; (iii) la presidenza del Presidente della Repubblica garantisce continuità e neutralità. Questa combinazione non è casuale. Essa esprime una concezione relazionale della separazione dei poteri: l'indipendenza della magistratura è garantita non attraverso isolamento, ma mediante un equilibrio tra legittimazioni riconoscibili.

Quali sono le ragioni che hanno ispirato questa scelta? Potremmo dire che nel modello di cui si discusse in Assemblea Costituente, la separazione dei poteri non doveva tradursi in una compartimentazione rigida. Difatti, accanto ai poteri classici – legislativo, esecutivo e giudiziario – sono stati elaborati organi costituzionali di garanzia che operano come dispositivi di stabilizzazione dell'equilibrio. Il CSM è certamente uno di questi organi. Esso non esercita la funzione giurisdizionale, ma governa lo *status* dei magistrati. L'elemento che però ne caratterizza maggiormente

¹² Per un commento, C.L. KUSTERMANN, *Sull'ammissibilità del referendum per la separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2000.

¹³ Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *Stato di diritto e funzione requirente in Italia: un unicum europeo?*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2021; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, p. 249.

¹⁴ Sul punto, F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, 2024.

la funzione è la capacità di prevenire ingerenze rispetto alla maggioranza politica del momento.

3. La nuova architettura del Titolo IV: separazione delle carriere, duplicazione dei Consigli e Alta Corte disciplinare

La riforma interviene in primo luogo sull'articolazione interna della magistratura, introducendo a livello costituzionale la distinzione tra carriera giudicante e carriera requirente. Se nel modello originario la differenziazione era funzionale e disciplinata a livello legislativo, nel nuovo assetto essa assumerebbe rilievo costituzionale. Coerentemente con i fini perseguiti dal legislatore di revisione, la riforma prevede l'istituzione di due distinti Consigli superiori: uno per i magistrati giudicanti e uno per i magistrati requirenti. Entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica e comprendenti sia membri togati sia membri laici.

La duplicazione modifica il luogo istituzionale in cui oggi si compongono le esigenze dell'intero ordine giudiziario. Da un organo autonomo, concepito come sede di equilibrio complessivo, si passerebbe a due organi paralleli, ciascuno dotato di competenze proprie, con giudicanti e requirenti che smetterebbero di appartenere alla condivisa cultura della giurisdizione. Quanto alla composizione in termini numerici, si rinvia alla legge ordinaria sia per i togati che per i laici. Allo stesso modo, non vi è un esplicito riferimento alla possibile differenziazione dei concorsi per accedere alla carriera giudicante o requirente.

L'elemento che però appare di maggiore discontinuità è rappresentato dall'introduzione del sorteggio quale criterio costitutivo della composizione dei Consigli. I membri togati verrebbero estratti a sorte tra tutti i magistrati appartenenti alle rispettive carriere¹⁵, mentre i membri laici sarebbero, invece, estratti da elenchi formati dal Parlamento in seduta comune.

La legge di revisione costituzionale interviene altresì sulla materia disciplinare, prevedendo l'istituzione di una Alta Corte disciplinare e, conseguentemente, la sottrazione ai Consigli superiori di una delle funzioni più delicate ai fini della garanzia dell'indipendenza della magistratura, ossia l'esercizio dell'azione e della giurisdizione disciplinare. Quindi, il nuovo testo costituzionale attribuisce tale competenza a un organo distinto, la cui composizione è in larga parte rimessa al sorteggio.

La disciplina prevede infatti che 12 dei 15 componenti siano estratti a sorte, secondo una ripartizione differenziata: 9 togati – di cui 6 giudicanti e 3 requirenti – selezionati tra i soli magistrati che abbiano maturato almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di

¹⁵ Si parla, quindi, di un'estrazione che ad oggi avrebbe una base numerica di oltre 9000 magistrati, almeno secondo i dati disponibili sul sito del CSM (www.csm.it/portale).

legittimità, e 3 membri laici, scelti tra professori ordinari di materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio professionale, estratti dall'elenco compilato ad ogni legislatura dal Parlamento in seduta comune. Ulteriori 3 componenti sono nominati dal Presidente della Repubblica, e devono possedere i medesimi requisiti previsti per la componente laica estratta dall'elenco formato dal Parlamento. Il Capo dello Stato, quindi, non assume la presidenza di quest'organo.

Va sottolineato come, per quanto attiene ai togati, la previsione per l'Alta Corte di un sorteggio circoscritto ai soli magistrati in possesso di specifici requisiti ponga interrogativi di compatibilità sistemica con l'art. 107, primo comma, Cost., secondo cui i magistrati "*si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni*". In altre parole, la delimitazione dell'elettorato passivo – ossia del novero dei sorteggiabili – ai magistrati con specifica anzianità e con esperienza nelle funzioni di legittimità introduce una distinzione fondata su criteri di carriera che appare non coerente rispetto alla differenziazione funzionale costituzionalmente ammessa.

La *ratio* dichiarata per l'utilizzo del sorteggio risiede nell'intento di neutralizzare le dinamiche correntizie e di ridurre il rischio di politicizzazione interna dell'organo. Tuttavia, la sottrazione della funzione disciplinare ai Consigli superiori e l'introduzione del sorteggio quale criterio ordinario di selezione, pongono rilevanti questioni in ordine alla coerenza sistemica della riforma rispetto al modello costituzionale, necessario, di garanzia dell'autonomia della magistratura.

Non può negarsi che il sistema elettivo del CSM abbia conosciuto degenerazioni. Le vicende emerse negli ultimi anni hanno mostrato dinamiche di scambio, appartenenze associative e pratiche spartitorie che hanno inciso negativamente sulla percezione di imparzialità del Consiglio Superiore. Il correntismo, nato come espressione di pluralismo culturale, ha talora rappresentato pratiche di cooptazione che mal si conciliano con la natura di garanzia dell'organo autonomo della magistratura.

Ciò premesso, se il problema risiede nell'opacità delle deliberazioni o riguarda la pressione delle correnti, esistono strumenti meno invasivi della sostituzione dell'elezione con il sorteggio. La previsione del voto segreto nelle deliberazioni della sezione disciplinare, o più in generale in tutte le decisioni che incidono in modo rilevante sulla carriera dei magistrati, potrebbe ridurre significativamente le dinamiche di schieramento¹⁶. Analogamente, interventi sulle modalità di

¹⁶ Per una riflessione sulle modalità di voto all'interno del CSM, C. DE CHIARA, *Lo scrutinio segreto nelle votazioni del Consiglio superiore della magistratura*, in *Questione Giustizia*, 8 giugno 2015. L'Autore ripercorre l'evoluzione del sistema di votazione consiliare, evidenziando come il regolamento originario del 1960 prevedesse in via generale lo scrutinio segreto, mentre successivi interventi regolamentari hanno progressivamente privilegiato il voto palese, in coerenza con le esigenze di trasparenza e responsabilità

candidatura, sulla trasparenza delle motivazioni e sui criteri di conferimento degli incarichi.

Il ricorso al sorteggio, nell'idea dei proponenti la riforma, assume una funzione anche simbolica di rottura rispetto al passato, e viene dipinta come l'unico modo per superare le dinamiche che hanno visto il CSM coinvolto in uno scandalo come quello del caso Palamara.

4. Il sorteggio: imparzialità, rappresentanza e legittimazione

L'argomento centrale a sostegno del sorteggio si fonda sull'equivalenza tra casualità, imparzialità e, quindi, terzietà¹⁷. Eliminando la competizione elettorale,

proprie di un organo costituzionale. L'analisi mette in luce il persistente bilanciamento tra libertà del voto dei consiglieri e principio di pubblicità delle deliberazioni, osservando come lo scrutinio segreto sia talvolta considerato uno strumento idoneo a ridurre i condizionamenti derivanti dalle appartenenze associative o correntizie nelle decisioni relative alle carriere dei magistrati. Più di recente, F. DONATI, *La riforma costituzionale del CSM: obiettivi condivisibili, strumenti sbagliati*, in *Sistema Penale - Opinioni*, 23 febbraio 2026.

¹⁷ Sulla terzietà, il Giudice delle leggi è intervenuto recentemente ricordando come “[...]per ritenersi sussistente l'incompatibilità endoprocessuale del giudice, devono concorrere le seguenti condizioni: a) le preesistenti valutazioni cadano sulla medesima res iudicanda; b) il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione (e non abbia avuto semplice conoscenza) di atti anteriormente compiuti, strumentale all'assunzione di una decisione; c) quest'ultima abbia natura non “formale”, ma “di contenuto”, ovvero comporti valutazioni sul merito dell'ipotesi di accusa; d) la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento”. In altre parole, La tutela dell'imparzialità del giudice è già garantita dall'ordinamento attraverso un utilizzo razionale e sistematico degli istituti processuali diretti ad assicurare il principio del “giusto processo”. In tale prospettiva operano, a seconda dei casi, gli istituti dell'incompatibilità, dell'astensione e della ricasazione. Le incompatibilità riguardano situazioni che il legislatore individua in via generale e astratta come potenzialmente idonee a compromettere l'imparzialità del giudice. Diversamente, l'astensione e la ricasazione consentono di intervenire in presenza di circostanze concrete che, pur non essendo tipizzate ex ante dal legislatore, risultino tali da mettere in discussione la terzietà e l'imparzialità del giudice (cfr. Corte cost., sentt. n. 308 del 1997 e n. 113 del 2000). Proprio questa architettura dimostra come l'ordinamento disponga già di strumenti idonei a garantire la neutralità della funzione giurisdizionale senza rendere necessario un intervento di revisione costituzionale dell'assetto della magistratura. La stessa Corte costituzionale ha infatti chiarito che l'eventuale introduzione di nuove ipotesi di incompatibilità deve avvenire, anche per esigenze di certezza del diritto, attraverso interventi normativi puntuali o mediante pronunce additive di illegittimità costituzionale (cfr. Corte cost., sent. n. 45 del 2023). Ne consegue che eventuali criticità nel sistema delle garanzie di imparzialità possono essere affrontate attraverso modifiche della legislazione ordinaria. Per un approfondimento, C. GABRIELLI, *“Ritorno al futuro”*:

si ritiene di eliminare le dinamiche di potere che essa inevitabilmente genera. La casualità viene così presentata come tecnica di neutralizzazione. Tuttavia, l'imparzialità è una qualità dell'esercizio della funzione, mentre la legittimazione è una qualità della posizione istituzionale da cui quella funzione è esercitata.

Il sorteggio¹⁸ può essere strumento idoneo a garantire neutralità nella formazione di collegi giudicanti chiamati a decidere casi concreti; in tali contesti, la casualità evita che la scelta del decisore sia orientata verso un esito predeterminato¹⁹.

Quando però si tratta della composizione di un organo costituzionale di garanzia, il problema non è soltanto evitare interferenze, ma assicurare un circuito di responsabilità riconoscibile²⁰.

Nel costituzionalismo contemporaneo, gli organi di garanzia – corti costituzionali, autorità indipendenti, consigli superiori – si collocano tra principio democratico e principio di separazione dei poteri²¹. Essi non sono direttamente

in tema di incompatibilità del giudice dell'udienza predibattimentale la Corte costituzionale rimedia alle omissioni di un legislatore poco accorto, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2024.

¹⁸ Critiche a questa modalità sono state espresse da più parti in dottrina. Si veda, tra gli altri, F. BIONDI, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2026; G. FERRI, *L'Alta Corte disciplinare nella riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2026; G. L. GATTA, *Separazione delle carriere e riforma costituzionale della magistratura: 20 domande per un confronto e un dibattito aperto*, in *Sistema penale*, n. 2, 2025; N. ROSSI, *Csm separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo*, in *Questione Giustizia*, n. 1-2, 2025; N. URBINATI, *Sorteggio. Miti, problemi, opportunità*, in N. URBINATI, L. VANDELLI (eds.), *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2020.

¹⁹ Per un approfondimento sull'utilizzo del sorteggio in chiave comparata, si veda A. ZEI, *Il diritto e il caso. Una riflessione sull'uso del sorteggio nel diritto pubblico*, Napoli, 2023.

²⁰ In dottrina c'è chi si è già ampiamente interrogato sull'opportunità di introdurre il sorteggio quale criterio di selezione dei componenti dei Consigli superiori della magistratura, evidenziandone *ratio*, limiti e possibili ricadute sistemiche. Particolare attenzione è stata dedicata alla distinzione tra sorteggio "integrale" per i togati e sorteggio "mediato" per i laici, nonché alle ampie incertezze demandate alla futura legge di attuazione. In questa prospettiva, sono state prospettate soluzioni alternative – quali modelli di sorteggio mediato o meccanismi elettorali riformati – ritenute più idonee a contrastare le degenerazioni del sistema senza compromettere la qualità e la legittimazione dell'organo. Si veda, F. BIONDI, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, cit., 2026.

²¹ Non è un caso che, tra i 27 Paesi dell'UE, soltanto in Grecia sia previsto l'utilizzo del sorteggio, peraltro fortemente temperato, per la formazione dei due rispettivi CSM. Sul

espressione della volontà popolare, ma neppure possono essere privi di ogni ancoraggio istituzionale.

La legittimazione degli organi di garanzia è strutturale e mista. Essa deriva dalla combinazione tra indipendenza funzionale e inserimento in un circuito istituzionale identificabile. Nel modello italiano originario, il CSM trae la propria forza dalla dialettica tra rappresentanza togata e legittimazione parlamentare mediata. Il sorteggio andrebbe ad interrompere questo circuito. Il componente estratto a sorte non sarebbe espressione di un mandato rappresentativo, né interno né esterno. La sua legittimazione deriverebbe esclusivamente dalla previsione normativa che ne disciplinerebbe l'estrazione.

La casualità può neutralizzare la competizione, ma non genera di per sé legittimazione. In assenza di un mandato rappresentativo, l'organo rischia di perdere la riconoscibilità della propria posizione nel sistema.

Il problema non è solamente la competenza o l'onestà dei singoli membri sorteggiati; è la coerenza tra modalità di composizione e funzione costituzionale dell'organo. Se il CSM è organo di equilibrio tra magistratura e maggioranza contingente, la sostituzione della rappresentanza con la casualità incide su uno dei pilastri di tale equilibrio.

Nel modello oggi esistente come delineato dalla Costituente, l'elezione dei membri togati da parte dei magistrati realizza una forma di rappresentanza professionale²². Il Consiglio non è mero organo amministrativo, ma luogo in cui si confrontano sensibilità e orientamenti interni all'ordine giudiziario.

Il sorteggio andrebbe ad eliminare questo circuito. Il membro togato non sarebbe più espressione di una scelta consapevole del corpo professionale, ma

punto, M. VOLPI, *Gli organi di governo autonomo della magistratura: un'analisi comparativa*, in *DPCE online*, n. 4, 2020, p. 4856 ss.

²² In dottrina non è pacifica la qualificazione della posizione dei componenti togati del CSM in termini di vero e proprio "mandato rappresentativo". Alcuni ritengono che l'elezione da parte dei magistrati introduca una forma di rappresentanza professionale, idonea a riflettere il pluralismo culturale interno all'ordine giudiziario e a radicare l'organo in un circuito di legittimazione interna alla magistratura. Altri autori, invece, hanno escluso che i membri del CSM possano essere considerati portatori di un mandato rappresentativo in senso proprio, osservando come essi, una volta eletti, non agiscano quali delegati di specifiche componenti associative o correntizie, ma esercitino funzioni di garanzia nell'interesse dell'ordine giudiziario nel suo complesso. In questa prospettiva, il meccanismo elettivo non darebbe luogo a una rappresentanza in senso politico, bensì costituirebbe uno strumento di legittimazione istituzionale dell'organo di autogoverno della magistratura. Sul punto v., tra gli altri, G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997; A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 1989.

risultato di una procedura casuale. La componente togata diventerebbe un aggregato di individualità prive di mandato.

Peraltro, la perdita della rappresentatività della componente togata non si colloca in un contesto, per così dire, neutro. I membri laici continuerebbero infatti a essere tratti da elenchi formati dal Parlamento in seduta comune. Benché la scelta finale avverrebbe mediante sorteggio, la selezione preliminare conserverebbe una evidente matrice politico-istituzionale. In altri termini, il Parlamento – quale sede di espressione della maggioranza politica contingente – manterrebbe un ruolo determinante nella definizione del bacino dei candidati laici.

Inoltre, non risultano allo stato chiariti né le modalità di voto per la formazione dell'elenco dei sorteggiabili, né l'ampiezza di tale elenco, che sarà rimessa alla futura legge ordinaria. In assenza di garanzie espresse circa criteri ispirati al pluralismo, non può escludersi – anche in applicazione del principio di precauzione che dovrebbe caratterizzare le scelte attinenti agli assetti costituzionali – che la disciplina attuativa consenta alla maggioranza contingente, ove fosse sufficiente una deliberazione a maggioranza semplice, di incidere in modo significativo sulla composizione della componente laica, pur nell'ambito di un meccanismo formalmente fondato sulla casualità.

Si produce così un'asimmetria strutturale. La componente togata perderebbe il proprio circuito rappresentativo. Per contro, la componente laica conserverebbe un collegamento istituzionale con questa o quella maggioranza politica. L'equilibrio originario, fondato sulla dialettica tra due legittimazioni riconoscibili, verrebbe sostituito da un assetto nel quale solo una delle due componenti manterrebbe un ancoraggio istituzionale identificabile.

La questione, quindi, non è l'intenzione del legislatore, ma l'effetto sistemico: l'equilibrio non sarebbe più costruito mediante composizione tra legittimazioni, ma attraverso una configurazione asimmetrica.

Per di più, con riguardo all'impiego del sorteggio quale criterio di selezione, è stato osservato, talvolta, che esso trova già applicazione nell'ordinamento, ad esempio nella composizione del Tribunale dei ministri o nella formazione integrata della Corte costituzionale nei giudizi sulle accuse mosse al Capo dello Stato. Si tratta, tuttavia, di precedenti non comparabili. In primo luogo, gli organi richiamati esercitano funzioni di natura penale, non disciplinare. In secondo luogo, il riferimento alla c.d. "Consulta allargata" appare sistematicamente improprio: essa costituisce un'ipotesi eccezionale, prevista per una fattispecie limite dell'ordinamento costituzionale, tanto rara da non avere mai trovato applicazione nella storia repubblicana. È dunque metodologicamente discutibile assumere un modello straordinario e marginale per giustificare una soluzione destinata a operare in via ordinaria e strutturale. Inoltre, il sorteggio dei sedici giudici aggregati non configura un sorteggio "puro", bensì un meccanismo fortemente mediato. L'estrazione avviene infatti all'interno di un elenco di quarantacinque

nominativi previamente formato dal Parlamento in seduta comune con le medesime maggioranze qualificate previste per l'elezione dei giudici costituzionali (due terzi nei primi tre scrutini, poi tre quinti).

Il momento decisivo è dunque la formazione dell'elenco, che presuppone una selezione politica ad ampia convergenza tra maggioranza e opposizione; l'estrazione costituisce solo la fase finale di un procedimento già ampiamente ponderato. Va altresì considerato che, nel giudizio penale nei confronti del Capo dello Stato, la presenza dei giudici aggregati risponde all'esigenza di rafforzare la legittimazione democratica di una decisione incidente sulla più alta carica costituzionale, evitando che essa possa apparire come espressione esclusiva di un collegio tecnico. Del tutto diversa è, invece, la logica che dovrebbe presiedere alla composizione di un organo chiamato a esercitare in via ordinaria funzioni disciplinari, rispetto alle quali non si pone un'esigenza analoga di integrazione "rafforzativa" della rappresentanza.

5. Profili di tensione costituzionale: un radicale cambio di paradigma?

L'attuale modello si fonda su una separazione dei poteri relazionale, non rigida. L'equilibrio è assicurato da organi autonomi, indipendenti, in grado di assicurare la composizione e la garanzia di interessi differenziati. Il CSM ne costituisce esempio emblematico: rappresentanza togata, legittimazione parlamentare mediata, presidenza di garanzia.

La riforma introduce una logica differente. La moltiplicazione degli organi, la separazione della funzione disciplinare e l'introduzione del sorteggio producono un assetto frammentato, nel quale la dialettica tra quelle che potremmo chiamare "diverse legittimazioni" è sostituita da una combinazione di casualità e selezione politico-istituzionale.

L'attuale paradigma fonda il suo equilibrio sulla coesistenza della composizione a rappresentanza interna (togata, e prevalente) e sulla legittimazione parlamentare. Nel nuovo assetto, la rappresentanza togata verrebbe sostituita dalla casualità, mentre la componente laica, utilizzando un sorteggio ponderato di cui però ancora non si conosce il "livello di temperamento", manterrebbe un collegamento con la maggioranza politica che ad ogni legislatura andrebbe a comporre la lista dei sorteggiabili.

La trasformazione di cui qui si discute non si esaurirebbe in una modifica meramente procedurale, ma inciderebbe sul nucleo della grammatica costituzionale della separazione dei poteri. Non si tratta, in questa sede, di assumere una postura difensiva di carattere ideologico rispetto all'assetto delineato dall'Assemblea Costituente, bensì di richiamare l'attenzione sul rischio di erosione di un criterio fondativo dell'ordinamento, che attiene alla legittimazione di un organo di garanzia costituzionale. Tale legittimazione non ha valore meramente

formale, ma rappresenta la condizione di possibilità dell'esercizio di una funzione strumentale alla tutela di uno dei principi cardinali del costituzionalismo democratico.

Qualora emergano fenomeni patologici, quali il cosiddetto "correntismo", la risposta ordinamentale non può risolversi in una revisione strutturale dell'assetto costituzionale in assenza di una rigorosa valutazione circa la proporzionalità dell'intervento riformatore e della sua compatibilità con quelli che possono essere definiti i principi qualificanti e identitari dell'attuale configurazione costituzionale²³. La questione impone, pertanto, una riflessione sistematica sulla tenuta complessiva dell'equilibrio tra gli organi costituzionali e sulla salvaguardia delle garanzie che caratterizzano lo Stato di diritto.

In tale contesto, assume rilievo quanto affermato dalla Corte costituzionale in materia di tribunali militari, laddove si è sottolineato che "[...] *va evidenziato che il parere [di un comitato], costituito da componenti non elettivi e, pertanto, non rappresentativi, non può valere a garantire l'indipendenza di cui all'art. 108, secondo comma, Cost.*"²⁴. È vero che, in quel caso, il parere del comitato non era vincolante per il Ministro. Nonostante ciò, il passaggio relativo alla natura "non elettiva" e,

²³ In dottrina si è evidenziato come il ricorso sempre più frequente a revisioni costituzionali funzionali a esigenze politiche contingenti abbia determinato una progressiva "banalizzazione" della Costituzione, che perde la propria funzione di limite al potere e diventa oggetto della competizione politica. In tale prospettiva, la tendenza alle grandi riforme adottate a colpi di maggioranza e fondate su logiche di scambio politico rischia di degradare la Costituzione al livello di una legge ordinaria, compromettendone il carattere di patto fondamentale e condiviso dell'ordinamento democratico. Si veda, M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2005.

²⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 266 del 9 marzo 1988. Nello specifico, la Corte costituzionale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, primo comma, della legge n. 180 del 1981, nella parte in cui consentiva di continuare ad adottare i provvedimenti riguardanti nomine, trasferimenti, conferimenti di funzioni e procedimenti disciplinari dei magistrati militari mediante una procedura transitoria fondata sulla proposta del Ministro della difesa, sentito un comitato non elettivo. La questione era stata sollevata dal giudice per contrasto con l'art. 108, secondo comma, Cost., che impone alla legge di assicurare l'indipendenza delle magistrature speciali. La Corte ha anzitutto respinto l'eccezione di inammissibilità, ritenendo chiaro il *petitum* e sussistente la rilevanza della questione, poiché la disciplina incideva direttamente sull'esercizio della giurisdizione. Nel merito, la Corte ha rilevato che la disciplina transitoria (prevista per non oltre un anno), era rimasta in vigore per quasi sette anni, perpetuando una sostanziale dipendenza dall'esecutivo. Il parere del comitato, non elettivo e non vincolante, non garantiva, secondo la Consulta, l'indipendenza dell'organo di garanzia della magistratura militare. Si rinvia a S. BARTOLE, *Elaborazione del parametro ed articolazione del dispositivo in una sentenza dell'ordinamento giudiziario militare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988.

dunque, “*non rappresentativa*” dei componenti chiarisce come, per un organo di rilievo costituzionale, il profilo della legittimazione non sia neutro. L’indipendenza, infatti, non si esaurisce nell’assenza di vincoli formali, ma presuppone un legame qualificato e legittimante tra chi è chiamato ad amministrare e l’ordine costituzionale cui tale funzione è riferita.

In conclusione, la riforma del Titolo IV non può essere ridotta a un mero intervento organizzativo volto a contrastare le degenerazioni correntizie, né può essere presentata come il compimento del processo di adeguamento al principio del “*giusto processo*” di cui all’art. 111 Cost. Essa incide, più profondamente, sulla natura stessa dell’organo di garanzia dell’indipendenza della magistratura, alterandone il circuito di legittimazione e la configurazione istituzionale.

Il passaggio da un modello unitario, fondato su una legittimazione mista – elettiva e rappresentativa – a un modello frammentato, in larga misura imperniato sulla casualità (totale, peraltro, solo sul versante della componente togata), non comporta necessariamente una compressione immediata e diretta dell’indipendenza del potere giudiziario. Semmai, esso determina una significativa riconfigurazione dell’equilibrio tra i poteri, incidendo sull’architettura costituzionale dell’autonomia della magistratura che potrebbe condurre a questo risultato, a cui nessuno – benché meno i promotori della riforma – dice di aspirare.

Inoltre, va notato come il testo dell’ottavo comma del novellato art. 105 Cost. rinvii alla legge ordinaria la disciplina relativa alla composizione dei collegi chiamati a decidere sui procedimenti disciplinari, limitandosi a prescrivere che nel collegio sia (solamente) assicurata la presenza di magistrati appartenenti alle funzioni giudicanti o requirenti. Viene meno, pertanto, qualsiasi previsione costituzionale che imponga una composizione a prevalenza togata. Considerata la composizione dell’organo nel suo *plenum* – 15 membri, di cui 9 togati e 6 laici – e ipotizzando, ad esempio, la costituzione di cinque collegi composti da tre membri ciascuno, la clausola costituzionale, così formulata, richiederebbe soltanto la “*rappresentanza*” della componente togata, senza esigerne la maggioranza. Non può dunque escludersi, sul piano teorico, la possibilità che un collegio sia composto da due membri laici e un solo togato, con conseguente potenziale alterazione dell’equilibrio interno tra le componenti nell’esercizio della funzione disciplinare.

Peraltro, la costituzionalizzazione di un giudice speciale in materia disciplinare parrebbe porsi in tensione con l’art. 102 Cost., che vieta l’istituzione di giudici straordinari o speciali²⁵, ammettendo unicamente la creazione, presso gli organi

²⁵ Con l’espressione “unità (o unitarietà) della giurisdizione” si intende il principio secondo cui l’esercizio della funzione giurisdizionale dovrebbe, in via di principio, essere concentrato nell’ordine giudiziario ordinario. Nell’ordinamento costituzionale italiano, tuttavia, tale principio assume carattere soltanto tendenziale, in ragione della permanenza

giudiziari ordinari, di sezioni specializzate per determinate materie. Tale disposizione non può essere ridotta a una clausola “neutra” di “tecnica organizzativa” dell’apparato giudiziario. Anzi, essa esprime un’opzione di fondo dell’Assemblea Costituente, storicamente radicata nell’esperienza prerepubblicana, volta a scongiurare la proliferazione di giurisdizioni *ad hoc* e la frammentazione corporativa dell’ordine giudiziario.

In questa prospettiva, l’art. 102 Cost. si configura come presidio dell’unità della giurisdizione e, dunque, come possibile espressione di un principio supremo dell’ordinamento costituzionale. La sua alterazione strutturale – mediante la previsione in Costituzione di un giudice disciplinare autonomo e separato – potrebbe sollevare, pertanto, un problema di compatibilità con il limite dei principi supremi²⁶.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo critico, rappresentato dalla previsione di un peculiare meccanismo di “appello” interno che, da un lato, esclude la possibilità di ricorso in Cassazione e, dall’altro, rimette alla medesima Alta Corte disciplinare la decisione sulle impugnazioni²⁷. Tale configurazione appare quantomeno sproporzionata rispetto alla natura degli illeciti oggetto di giudizio, che restano comunque circoscritti alla materia disciplinare.

È certamente vero che modelli analoghi sono riscontrabili in altri ordinamenti o contesti istituzionali. Si consideri, ad esempio, il sistema della Corte europea dei diritti dell’uomo, dove è previsto un riesame interno mediante rinvio alla Grande Camera. Tuttavia, in quella sede, il doppio grado di giudizio interno presso lo stesso organo giurisdizionale internazionale risponde all’esigenza di rafforzare le garanzie processuali in un sistema che, per sua natura, non prevede ulteriori rimedi giurisdizionali sovraordinati.

di giurisdizioni speciali costituzionalmente previste (artt. 103 e 125 Cost.). Sul punto, F. DAL CANTO, P. PASSAGLIA, A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo, Vol. II, le fonti del diritto, i diritti e i doveri costituzionali e gli organi di garanzia giurisdizionale*, Torino, 2024, p. 343 ss.

²⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 1146 del 1988.

²⁷ Secondo parte della dottrina, proprio la disciplina delle impugnazioni prevista per le decisioni dell’Alta Corte disciplinare presenta profili problematici. Il testo della riforma prevede infatti che le sentenze dell’Alta Corte, pronunciate in prima istanza, siano impugnabili soltanto davanti alla stessa Alta Corte, in diversa composizione. Tale soluzione solleva dubbi, soprattutto qualora fosse intesa nel senso di escludere il ricorso per cassazione per motivi di legittimità previsto dall’art. 111, settimo comma, Cost. In tal caso si determinerebbe un regime processuale peculiare per i magistrati sottoposti a giudizio disciplinare, potenzialmente in contrasto con il principio di eguaglianza e con le garanzie proprie dello Stato di diritto. Si veda, G. FERRI, *L’Alta Corte disciplinare nella riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione*, cit., p. 93 ss.; M. VIETTI, *La riforma costituzionale della magistratura*, in *Questione Giustizia.*, n. 1-2, 2025, p. 174 ss.

Nel caso dell'Alta Corte disciplinare, al contrario, non emerge con chiarezza né la *ratio* sistematica né la necessità funzionale che giustificerebbero l'introduzione di un simile meccanismo, il quale rischia di tradursi in una duplicazione procedurale priva di un solido ancoraggio ai principi costituzionali che presiedono all'esercizio della funzione disciplinare e alla tutela effettiva del diritto di difesa.

Il modello su cui si fonda l'attuale assetto del CSM è stato concepito come un dispositivo di stabilizzazione istituzionale, volto a sottrarre l'ordine giudiziario alla pressione della maggioranza politica contingente. La sua riconfigurazione attraverso l'introduzione del sorteggio e la frammentazione dell'attuale assetto in tre distinti organi – due Consigli superiori e un'Alta Corte disciplinare – impone pertanto una riflessione che trascenda la contingenza politica e si misuri con la tenuta sistemica dell'equilibrio costituzionale tra i poteri.