

Focus riforma

Referendum costituzionale: su che cosa si vota?

[Renato BALDUZZI](#) [Giuseppe RIGGIO](#) [Cesare SPOSETTI](#)

- Come cambia il CSM con la riforma, di Cesare Sposetti SJ
- Magistratura: riequilibrio di poteri a rischio di instabilità, di Renato Balduzzi

<https://www.aggiornamentisociali.it/articoli/referendum-costituzionale-su-che-cosa-si-vota/>

Fascicolo: [marzo 2026](#)

Domenica 22 e lunedì 23 marzo 2026 siamo chiamati a votare al referendum sulla legge di revisione costituzionale proposta dal Governo Meloni e approvata dal Parlamento nell'autunno 2025. La riforma introduce nel testo costituzionale la distinzione tra carriera giudicante e requirente all'interno della magistratura, che «costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere», secondo la formulazione dell'art. 104, c. 1 Cost. approvata dai padri costituenti nel 1948, che viene mantenuta. Sono anche modificati gli articoli relativi al Consiglio superiore della magistratura (CSM), l'organo di autogoverno della magistratura, che viene sdoppiato in CSM giudicante e in CSM requirente e i cui compiti sono in parte ridefiniti. Le campagne referendarie promosse dai comitati per il sì e per il no pongono l'accento sulla separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, da decenni oggetto di dibattito nel nostro Paese. In passato siamo stati già chiamati a esprimerci su questo tema attraverso tre referendum abrogativi (1997, 2000 e 2022), che non hanno mai raggiunto il quorum necessario per la validità. Nel caso del voto del 22 e 23 marzo però, dato che si tratta di un referendum costituzionale, i cittadini sono chiamati a confermare o rigettare una modifica votata dal Parlamento e l'orientamento espresso dalla maggioranza sarà decisivo, indipendentemente da quanti elettori avranno votato. Per questo, l'astensione non è una strategia politica possibile (per quanto discutibile), come nel caso dei referendum abrogativi. Per capire meglio il contenuto delle modifiche introdotte, la cui tecnicità costituisce un ostacolo per quanti non dispongono già di una preparazione specifica, a seguire offriamo un inquadramento generale della riforma con un focus più specifico sul funzionamento del CSM, a cura di Cesare Sposetti della nostra Redazione, e un'analisi più puntuale dei contenuti della riforma di Renato Balduzzi, docente di Diritto costituzionale all'Università Cattolica di Milano e Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti.

Immagine: [Unione Europea](#)

Come cambia il CSM con la riforma

Cesare Sposetti SJ

La legge costituzionale sottoposta a referendum confermativo non si occupa in dettaglio della disciplina della separazione delle carriere fra magistrati giudicanti (i giudici) e requirenti (i pubblici ministeri [PM]), che viene demandata alla legge ordinaria che disciplina l'ordinamento giudiziario. Secondo l'art. 8, le leggi sul Consiglio superiore della magistratura (CSM), sull'ordinamento giudiziario e sulla giurisdizione disciplinare dovrebbero essere adeguate entro un anno dalla data di entrata in vigore della riforma. **Il nucleo della riforma oggetto della consultazione referendaria consiste invece nella riscrittura degli artt. 104 e 105 Cost., con la creazione dei due CSM, uno giudicante e l'altro requirente, e di un'Alta Corte disciplinare.** Sono poi introdotte ulteriori

modifiche agli artt. 87, 106, 107 e 110 Cost., dove è citato il CSM, per armonizzare il testo costituzionale alla sua nuova configurazione.

Per comprendere dunque il portato concreto della riforma, è necessario capire che cosa sia il CSM, quali siano le sue funzioni e come cambierebbe in caso di vittoria del sì.

Il CSM: che cos'è e come funziona prima della riforma

Un Consiglio superiore della magistratura era già stato istituito con la *L. 14 luglio 1907, n. 511, Modificazioni all'ordinamento giudiziario* come organo consultivo e amministrativo presso il Ministero della Giustizia. All'epoca, il Governo condizionava pesantemente l'autonomia dei magistrati, poiché aveva il potere di prendere le decisioni sulla loro carriera. Creando una forte discontinuità con la normativa precedente, **i padri costituenti hanno previsto il CSM come organo di autogoverno a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura**, presidio fondamentale per garantire ai cittadini che i loro diritti non siano limitati in modo arbitrario e che sia rispettato quanto previsto dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria. Al CSM, e non al Ministero della Giustizia, spettano le decisioni riguardanti le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati giudicanti e requirenti secondo le norme stabilite dalla legge sull'ordinamento giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12) e le successive modifiche. Il CSM repubblicano venne regolamentato dalla *L. 24 marzo 1958, n. 195, Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura* e si insediò il 18 luglio 1959.

La Costituzione ne affida la presidenza al Presidente della Repubblica, nella sua veste di garante dei valori costituzionali, e prevede **altri due membri di diritto**: il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione. Sempre **l'art. 104 Cost. definisce la proporzione (non il numero esatto) degli altri membri**: per i due terzi eletti dai magistrati ordinari (cosiddetti membri togati) e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che esercitano la professione da almeno quindici anni (cosiddetti membri laici). Il vicepresidente, che svolge nell'ordinario i compiti connessi alla presidenza, è eletto dal CSM fra i membri laici.

La composizione del CSM attua il desiderio dei padri costituenti di creare sì un organo di garanzia e di autogoverno della magistratura, ma evitando di dare adito al prevalere di logiche corporative, come si sarebbe più facilmente verificato in un consiglio composto di soli magistrati. **Secondo l'ultima riforma adottata con la L. 17 giugno 2022, n. 71 (cosiddetta riforma Cartabia), il numero dei membri elettivi è fissato a trenta**, venti togati (due giudici di legittimità, tredici di merito, cinque requirenti di merito) e dieci laici. La procedura elettorale della componente laica è rimasta quella stabilita dal testo costituzionale, mentre quella della componente togata, regolata da leggi ordinarie, più volte criticata per aver condotto, a detta dei detrattori, a forme di politicizzazione della magistratura attraverso il meccanismo delle correnti (cfr il riquadro a p. seguente), è stata più volte modificata fino alla riforma Cartabia, che ha introdotto elementi maggioritari in un sistema prima esclusivamente proporzionale. I membri elettivi durano in carica quattro anni, non sono immediatamente rieleggibili e non possono, finché in carica, essere iscritti in albi professionali o far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

Per quanto riguarda le funzioni, al CSM spettano le decisioni sull'accesso e il tirocinio dei magistrati, le progressioni di carriera, la formazione, lo svolgimento di incarichi extragiudiziari, i trasferimenti ad altra sede o altre funzioni, il collocamento fuori del ruolo organico, la nomina a incarichi direttivi o semidirettivi (di concerto con il Ministro della Giustizia, secondo l'art. 110 Cost. competente per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia), le assenze e i congedi, il collocamento a riposo, l'irrogazione di sanzioni disciplinari. I procedimenti disciplinari, la cui azione è esercitata dal procuratore generale della Corte di cassazione e le cui sentenze sono impugnabili davanti alle sezioni unite della Corte di cassazione, sono affidati a

un'apposita sezione, presieduta dal vicepresidente del CSM e attualmente composta da altri cinque membri, un laico e quattro togati (un giudice di legittimità, due di merito, un pubblico ministero).

I CSM e l'Alta Corte disciplinare secondo la riforma

Come si può vedere dal **testo dell'art. 104 Cost. modificato dalla riforma**, che si attuerebbe con la vittoria del sì, **i magistrati verrebbero distinti in due categorie**, «della carriera giudicante e della carriera requirente», comunque riuniti nella magistratura come «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere», **e si prevede la costituzione di due Consigli superiori distinti**. Per entrambi si riaffermano i membri di diritto: il Presidente della Repubblica come presidente di entrambi gli organi, il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione come membri di diritto dei rispettivi Consigli.

Si prevede invece che i componenti di entrambi gli organi, sempre con un incarico della durata di quattro anni, siano **per un terzo estratti a sorte «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», **e per due terzi estratti a sorte tra magistrati rispettivamente giudicanti e requirenti**, «nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge». Si prevede poi che ciascun Consiglio elegga il proprio vicepresidente tra i componenti laici. **Il testo della riforma non dà ulteriori dettagli su numeri e procedure di sorteggio, rimandando tutto alle successive leggi ordinarie di attuazione**. Per quanto riguarda **le funzioni dei nuovi CSM**, la disciplina si trova nell'art. 105 Cost. Il primo comma come da riforma riproduce l'unico comma del testo vigente, sostituendo «promozioni» con «valutazioni di professionalità» e «conferimenti di funzioni» (si tratta del semplice svolgimento secondo la legislazione attuale del tema delle promozioni). La riforma invece elimina il riferimento ai provvedimenti disciplinari, a cui vengono dedicati i successivi nuovi sette commi. **Si stabilisce infatti che per la giurisdizione disciplinare di tutti i magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, è competente un nuovo organo: l'Alta Corte disciplinare**. Il terzo comma del testo riformato prevede che sia composta di quindici giudici, in carica per quattro anni, di cui tre nominati dal Presidente della Repubblica «tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio», tre estratti a sorte «da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione», sei magistrati giudicanti e tre requirenti «estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità». Il presidente dell'Alta Corte viene eletto tra i membri nominati dal Presidente della Repubblica o tra quelli estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento. Si prevedono poi una serie di incompatibilità per chi svolge l'ufficio di giudice dell'Alta Corte. Il settimo comma del testo riformato prevede poi che **le sentenze disciplinari possano essere impugnate non più in Cassazione, ma «soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte**, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata». **È interamente demandata a successive leggi ordinarie (approvabili dunque anche solo dalla maggioranza di Governo) la determinazione dei dettagli** sugli illeciti disciplinari, le relative sanzioni, la composizione dei collegi, le forme del procedimento disciplinare e le norme necessarie per il funzionamento della Corte, assicurando che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio.

Immagine: [Unione Europea](#)

Magistratura: riequilibrio di poteri a rischio di instabilità

di Renato Balduzzi

La legge di revisione costituzionale *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare* interviene sul Titolo IV della Parte II della Costituzione, che contiene i principi fondamentali relativi alla magistratura. La riforma è stata presentata come una risposta attesa ad alcuni problemi della giustizia. Nessuno nega che le relazioni all'interno degli uffici giudiziari tra i diversi attori (magistrati, avvocati, cancellieri, personale di supporto all'ufficio del processo) siano da migliorare e che a tale scopo possa essere utile la rivisitazione di alcune norme processuali e dell'ordinamento. Vanno però approfonditi due aspetti: se la proposta contenuta nella riforma sia quella più adatta dal punto di vista giuridico e se lo strumento della revisione della Costituzione sia la modalità necessaria per realizzarla.

Obiettivo e nucleo di fondo della revisione costituzionale

Per quanto ci si sforzi di presentare la revisione costituzionale come incentrata sulla cosiddetta separazione delle carriere e di status tra pubblici ministeri (PM) e giudici al fine di consentire a questi ultimi di essere imparziali, sottolineando che si tratta di un'antica richiesta di una parte dell'avvocatura e della politica, che oggi finalmente trova accoglimento, **la riforma sembra rispondere a un obiettivo ben più ampio, che viene usualmente qualificato come “riequilibrio” tra politica e magistratura** (Violante 2025 e Balduzzi 2026). Il cuore della riforma tuttavia, più che nella separazione strutturale, consiste nello sdoppiamento del CSM (o, data l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, nella sua triplicazione), nel sorteggio secco dei suoi componenti di derivazione togata e nella sottrazione al medesimo della funzione disciplinare.

Che la riforma non abbia il proprio cuore nella separazione delle carriere lo dimostra l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, cioè la riconduzione sotto un unico giudice disciplinare delle due carriere che si sono volute separare e che sono riunificate sotto il profilo più delicato, anche per quanto riguarda l'indipendenza del magistrato (a riguardo cfr Sposetti, alle pp. 153-158): l'essere chiamati a rispondere per comportamenti non conformi ai doveri di ufficio e costituenti illecito disciplinare.

Non appare neanche pacifico che la separazione delle carriere sia una conseguenza pressoché automatica dell'introduzione di caratteri del processo penale tendenzialmente accusatorio, realizzata dalla cosiddetta riforma Vassalli del 1989, e della successiva introduzione in Costituzione del “giusto processo” con L. Cost. n. 2/1999, come è attestato anche dalla riflessione comparatistica, che registra una pluralità di assetti ordinamentali a questo proposito (D'Addario 2026). L'obiezione più diffusa rispetto a tale automatismo (Dal Canto 2026 e Silvestri 2026) è che **il PM, nel nostro ordinamento penale e civile, deve agire nell'interesse collettivo, perché è organo di giustizia**. In particolare, nel processo penale il PM è tenuto a svolgere accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini (art. 358 c.p.p.): deve, ad esempio, chiedere l'archiviazione del procedimento se manca la probabilità di una condanna o se risultano elementi a favore dell'indagato, e deve chiederne l'assoluzione se, a seguito del dibattimento, emerge l'infondatezza delle accuse. In definitiva, anche al PM è chiesto di essere imparziale. Tecnicamente, si suole dire che **parità delle parti non significa eguaglianza tra PM e avvocati**, come del resto da molto tempo ha sottolineato la Corte costituzionale (cfr ad esempio, *Sentenza* n. 34 del 7 febbraio 2000). I favorevoli alla riforma replicano che nel processo penale la previsione dell'art. 358 c.p.p. è inefficace, negletta o addirittura desueta e comunque priva di sanzione.

Insomma, tanti indizi suggeriscono che l'obiettivo della riforma sia un altro, e precisamente quel “riequilibrio” cui si è sopra accennato: **la prima domanda di fondo cui rispondere è se tale riequilibrio possa essere percepito e valutato come un vero e proprio squilibrio all'interno della Costituzione**. Quest'ultima disciplina il CSM immediatamente dopo la clausola che sancisce l'autonomia e l'indipendenza della magistratura da ogni altro potere, delineando chiaramente che il Consiglio è l'organo di garanzia di questa autonomia e indipendenza. I compiti assegnati dalla Costituzione al CSM – organizzazione degli uffici giudiziari, designazione di coloro che ne sono

titolari, procedimenti disciplinari – sono sottratti alla competenza ministeriale, affinché siano assicurate tutte quelle garanzie che consentono ai magistrati di esercitare le funzioni giudiziarie in modo indipendente da qualunque potere interno o esterno alla magistratura.

Lo sdoppiamento del CSM

Tra le ragioni presentate a favore della separazione delle carriere vi è il riferimento alla **terzietà del giudice**. Si sostiene che oggi questo aspetto sia limitato in presenza di un PM con la medesima formazione e partecipe della medesima cultura del processo giusto ed equo, con la conseguenza che la terzietà del giudice sarebbe indebolita o non percepita come tale. Da qui l'opportunità di staccare il PM da quella che viene chiamata la comune cultura della giurisdizione, facendone una sorta di avvocato dell'accusa (o, secondo alcuni critici, della polizia: Ferri 2023, Daly 2025, Cabiddu 2025). Sul punto, **occorre distinguere tra il profilo processuale, dove la terzietà e l'imparzialità del giudice sono assicurate dalle regole dei codici di procedura, e il profilo ordinamentale, cioè lo status dei magistrati**, come conferma la circostanza che oggi, pur senza la separazione dei percorsi professionali tra giudici e PM, quasi la metà delle richieste delle procure non è accolta dai giudici. Questo fatto non è evidentemente contestato dai fautori della riforma, i quali tuttavia sottolineano che il superamento della "vicinanza" tra magistrato giudicante e magistrato requirente concorrerebbe comunque al rafforzamento della posizione del giudicante. A ciò si oppone, da parte dei critici della riforma, che l'indipendenza del giudice viene rafforzata se chi fa le richieste (cioè il requirente) è egli stesso in posizione di indipendenza e di imparzialità (nel senso che è parte, sì, ma, come si sente spesso affermare, imparziale).

Posta in questi termini, la disputa non appare facilmente componibile sotto il profilo giuridico-costituzionale, in quanto sulla sua soluzione influiscono orientamenti di carattere politico generale circa la preferibilità dell'uno o altro modello di processo penale. Una domanda è tuttavia doveroso porsi: nelle fasi predibattimentali, in particolare nella fase delle indagini preliminari, nella quale l'esigenza di rispettare il segreto investigativo porta a un rapporto triangolare tra giudice, PM e polizia giudiziaria che esclude in quella fase la difesa, è preferibile che sia la polizia giudiziaria a interfacciarsi con il giudice o è meglio che sia un magistrato indipendente e organo di giustizia quale il PM? Se si opta per la seconda soluzione, occorre tuttavia precisare che la segretezza delle indagini, principio cruciale del processo penale (cfr Corte cost., *Sentenza* n. 229 del 6 dicembre 2018), non può significare mai il venir meno della posizione di parte imparziale del PM, in quanto, secondo la giurisprudenza, il menzionato art. 358 c.p.p. trova applicazione anche nella fase predibattimentale.

Da parte di molti critici della riforma (e per la verità non soltanto da essi) è stata avanzata una preoccupazione, così formulata (Violante 2025): **un PM staccato dai giudici e "governato" da un CSM a prevalenza numerica di PM, non sarebbe enormemente più potente e dunque, prima o poi, da assoggettare a un controllo politico**, attraverso un più stretto rapporto con il ministro della Giustizia, **o di cui indebolire i mezzi di azione, attraverso la sottrazione della disponibilità diretta della polizia giudiziaria** (le sezioni di polizia giudiziaria dipendono gerarchicamente, com'è noto, dai ministeri di riferimento, e dunque dal potere politico)? Tale preoccupazione, ancorché di carattere prognostico, non può essere liquidata come strumentale perché, come i sostenitori della riforma obiettano, la revisione non tocca la disposizione dell'art. 104 Cost., secondo cui la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. Facile è infatti replicare che l'art. 104 esprime un principio fondamentale della nostra forma di Stato e come tale non sarebbe suscettibile neppure di revisione costituzionale, per cui invocare la circostanza che esso è stato conservato non è, di per sé, un argomento molto forte. Parimenti, non è decisiva un'altra obiezione dei promotori della revisione: la scrittura del nuovo testo dell'art. 104, c. 1 Cost., precisa la posizione costituzionale del PM, equiparandola a quello del giudice, cosa che il testo vigente non fa. Tale affermazione, in primo luogo, contrasta con alcuni passaggi della **Relazione illustrativa** dai quali si ricava un automatismo tra l'art. 111 Cost. e il codice di

procedura penale del 1989, da un lato, e il distacco del PM dal giudice, dall'altro; in secondo luogo, finisce per corroborare una delle critiche più pungenti fatte alla revisione stessa, quella per la quale essa comporterebbe una sorta di eterogenesi dei fini, in quanto, invece di essere limitati, i PM ne uscirebbero rafforzati. Se tale contraddizione non esistesse, allora **la domanda vera sarebbe la seguente: la revisione costituzionale attenta indirettamente all'autonomia e all'indipendenza, attraverso l'indebolimento del CSM e, di conseguenza, dei singoli magistrati?** Su questo quesito il dibattito dovrebbe vertere, e su di esso dovrebbero orientarsi gli elettori.

Non dovrebbero invece esservi dubbi sulla circostanza che l'attribuzione dei compiti di gestione del percorso professionale dei magistrati a due distinti organismi, prevalentemente composti o da giudici o da PM, comporta la perdita dello sguardo degli uni sugli altri (Balduzzi 2024). **Il modello costituzionale italiano ha sinora evitato di assoggettare la magistratura al potere politico, ma ha altresì evitato di fare della magistratura e del CSM un corpo a sé stante:** lo ha fatto sia prevedendo un certo numero di componenti laici e la presidenza e la vicepresidenza affidate a un non togato, sia impedendo che una categoria di magistrati possa farla da padrone dentro al CSM (per questo la Costituzione ha previsto l'elezione dei componenti togati da parte di «tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie», art. 104, c. 3, Cost.). La scelta di due Consigli superiori separati rompe quell'equilibrio.

La separazione radicale voluta dalla riforma disegna un PM posto sullo stesso piano, non soltanto all'interno del processo, ma altresì istituzionale, rispetto alla difesa privata, nonostante che il PM sia delineato dalla legislazione italiana come organo di giustizia, chiamato a promuovere, sempre e in ogni caso, la scoperta della verità: in questo contesto, lo stesso obbligo legislativo di svolgere indagini su fatti e circostanze a favore dell'indagato finirebbe per entrare in contraddizione obiettiva con il disegno costituzionale della funzione. A chi si rapporterebbe il PM (venuta meno la colleganza tra magistratura giudicante e requirente), oltre che alla propria coscienza? E quali sarebbero le priorità (cioè le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre) della sua attività in campo penale? In proposito, le disposizioni vigenti – art. 13 *L. 17 giugno 2022, n. 71*; art. 1, co. 9, lett. i), della *L. 27 settembre 2021, n. 134* – prevedono che le Camere dettino criteri generali sulle priorità. Ma perché in questi anni le Camere non lo hanno fatto? E quali saranno i criteri valorizzati dal futuro CSM requirente in sede di esame dei progetti organizzativi redatti dai singoli procuratori della Repubblica? Il numero di condanne ottenute? Se così fosse, la contraddizione sopra evidenziata non sarebbe ancora più netta? Queste domande non vengono purtroppo normalmente poste nel dibattito pubblico.

Conseguenze del sorteggio sulla rappresentanza professionale

Oltre allo sdoppiamento del CSM, **un'altra caratteristica della revisione sta nell'introduzione del sorteggio: secco o assoluto per i togati; temperato o relativo per i membri laici,** previa formazione di una rosa di nominativi eletti dal Parlamento in seduta comune. Esso costituisce non soltanto un *unicum* nel panorama interno e internazionale, ma, secondo i suoi critici, esprime una sorta di cattiveria della politica o di parte di essa.

Vediamo di capirne la logica, cominciando da quello che è un (almeno apparente) paradosso: nella *Relazione illustrativa* del ddl costituzionale presentato in Parlamento si parla, a più riprese, di «autogoverno» della magistratura collegato al sorteggio secco ai fini della scelta della componente togata in tutti e tre gli organi previsti dalla riforma. Quale che sia l'appropriatezza di impiego di tale termine e la sua esatta portata, **si può in senso proprio parlare di autogoverno in quanto tra il governato e il governante esista un qualche rapporto, anche soltanto parziale, di collegamento volontario** e di rappresentanza, almeno *lato sensu*. Non si tratta evidentemente, nel nostro caso, di rappresentanza politico-partitica, ma di rappresentanza di sensibilità, di cultura, di colleganza professionale, di concezione della funzione della giurisdizione e del suo rapporto con gli altri poteri. Sotto questo profilo, appare immotivata l'affermazione della *Relazione illustrativa* secondo cui il

passaggio dall'elezione alla designazione mediante sorteggio «muove dalla considerazione virtuosa che l'autogoverno, proprio per il suo rilievo costituzionale, deve costituire patrimonio fondamentale di ogni magistrato e appartiene ai suoi caratteri costitutivi».

Tra le voci critiche si afferma che sottrarre ai magistrati la scelta porta con sé la delegittimazione della magistratura, ritenuta incapace di scegliere i suoi governanti. Forse c'è qualcosa di più: **il sorteggio rende meno probabile che entrino al CSM magistrati autorevoli e rappresentativi**, in grado cioè di concorrere davvero alla costituzione di un organo di garanzia competente e pluralisticamente formato. Con la riforma si raggiungono due obiettivi: da un lato, si indebolisce e si divide la componente magistrati; dall'altro si ribadisce il luogo comune per cui, dovendo i magistrati limitarsi ad applicare la legge, dare rilievo alle articolazioni interne dell'Associazione nazionale magistrati significherebbe politicizzare la magistratura stessa.

La realtà degli attuali ordinamenti giuridici è tuttavia ben più articolata e problematica. È agevole constatare che la società e la vita quotidiana entrano con forza nelle Costituzioni del secondo dopoguerra, in particolare nell'Europa continentale (Balduzzi 2021): vi entrano, di conseguenza, il conflitto sociale e le diseguaglianze di fatto, quegli ostacoli appunto di ordine economico e sociale (art. 3, c. 2, Cost.) che è compito della Repubblica tutta rimuovere. A questa impresa di trasformazione dei rapporti economici e sociali concorre la giurisdizione, poiché ad essa spetta di garantire il godimento dei diritti e l'adempimento dei doveri costituzionali nel quadro della legalità ordinaria e costituzionale. È giocoforza constatare che su di essa si appuntino e si siano appuntate molte attese. Dalla situazione ora sintetizzata consegue una pluralità di possibili modelli di esercizio della funzione giurisdizionale e dunque di magistratura e di magistrato, a fronte della quale la soluzione di un CSM rappresentativo (nel senso sopra precisato) è quella che gli ha permesso di svolgere la propria funzione costituzionale di garante dell'autonomia e dell'indipendenza.

A questa obiezione, i fautori della riforma replicano generalmente sottolineando che con il sorteggio non si vogliono colpire le correnti di pensiero, ma le cosiddette degenerazioni correntizie, per cui all'interno del CSM sarebbero premiati i fedeli e bocciati gli altri. L'argomento, tuttavia, non regge a un esame attento: **le degenerazioni più gravi e clamorose hanno visto in campo anzitutto singoli esponenti della politica e singoli magistrati afferenti a correnti diverse**; le "correnti" più pericolose per la vita democratica non sono mai quelle palesi, ma quelle occulte, e il sorteggio, in quanto deresponsabilizzante, non potrebbe che favorire queste ultime; i compiti del CSM non si limitano a valutare i magistrati e assegnare gli incarichi direttivi, ma danno **un indirizzo organizzativo alla magistratura, che non può che emergere da un confronto pubblico sul modello di magistrato e di giurisdizione**. Senza contare che in nessun altro campo è stato mai proposto, per ovviare a singoli episodi di malcostume, di sostituire l'elezione con il sorteggio.

Un'Alta Corte disciplinare con tanti punti di domanda

Un'altra domanda che si pone è perché, **dopo avere sdoppiato il CSM e dunque separato i due comparti della magistratura, essi vengono riunificati con la creazione dell'Alta Corte disciplinare, competente sui provvedimenti disciplinari oggi spettanti all'unico CSM**.

Per i fautori della riforma, la revisione costituzionale sottolinea, in primo luogo, la rilevanza del profilo deontologico e professionale dei magistrati; in secondo luogo, introduce una distinzione, che fa salva la terzietà del giudice disciplinare, tra chi è chiamato a pronunciarsi su questioni relative allo status dei magistrati (valutazione di professionalità, incarichi direttivi e semidirettivi, incompatibilità ambientali e funzionali) e chi interviene nei giudizi disciplinari; infine, sottrae il giudizio disciplinare alla possibilità di derive lassiste e corporative¹.

Sul primo punto, non v'è dubbio che il profilo deontologico e professionale dei magistrati vada adeguatamente posto in rilievo e che ad essi «si chieda di più che a tutti gli altri soggetti investiti di funzioni o cariche pubbliche, burocratiche o elettive». Questo accade tuttavia «perché essi sono

svincolati da ogni forma di etero-controllo, a salvaguardia dell'indipendenza del loro operare» (Silvestri 1997, 158). Dunque, devono venire in primo piano proprio l'indipendenza e i suoi prerequisiti di serenità e tranquillità (tra i quali non può mancare la fiducia verso un'autorità disciplinare competente e conoscitrice dei problemi degli uffici giudiziari). Per questa via, la discussione finisce allora per concentrarsi non tanto sulla scelta di un organo ad hoc, quanto piuttosto sulla sua composizione con riferimento innanzi tutto alla componente togata.

Sul secondo punto, va ricordato che già la L. n. 71/2022 aveva introdotto incompatibilità tra l'esercizio di funzioni disciplinari e la qualità di componente di commissioni consiliari a cui sono demandati compiti di governo del percorso professionale del magistrato. Recidere del tutto il nesso, all'interno del medesimo organo, tra l'esercizio dei due tipi di funzione è saggio.

Sul terzo punto, non soltanto non vi sono evidenze che comprovino la fondatezza dell'accusa di lassismo riferito alla giustizia disciplinare², ma le informazioni a disposizione sui provvedimenti di archiviazione predisciplinare da parte della Procura generale presso la Corte di cassazione permettono di disporre di un'ampia base di informazioni al riguardo, che attestano al contempo sia una forte attenzione nei confronti degli atti e dei comportamenti dei magistrati, sia la preoccupazione di circoscrivere l'illecito a quei fatti e atti indizio al tempo stesso di un cattivo andamento dell'ufficio giudiziario e di una compromissione dell'immagine del magistrato stesso.

La parte della legge di revisione costituzionale relativa all'Alta Corte disciplinare è stata subito sottoposta, da studiosi e operatori del settore, a osservazioni critiche che ne hanno sottolineato incoerenze sistematiche e difetti di stesura tecnico-normativa, in misura maggiore rispetto ad altre parti del medesimo testo (Balduzzi 2026). Tuttavia, il punto maggiormente delicato è un altro: **il testo è infatti orientato alla ridefinizione dell'equilibrio tra politica e magistratura** (Zanon 2025, 30). Tale finalità emerge dalla nuova configurazione del CSM, che la riforma sembra voler ricondurre nel novero degli organi con funzioni meramente amministrative.

La scelta della revisione costituzionale

La scelta di modificare la Costituzione è stata argomentata proprio sulla necessità di un riequilibrio, a causa del progressivo straripamento, quanto a ruolo e a funzioni, di cui tanto il CSM quanto la magistratura nel suo insieme sarebbero stati protagonisti. Da tempo, però, la giurisprudenza costituzionale (Corte cost., *Sentenze* n. 37 del 7 febbraio 2000 e n. 58 dell'8 marzo 2022) ha pacificamente sostenuto che la separazione, e in particolare il divieto di transitare da una funzione all'altra, può essere disciplinata dal legislatore ordinario: non sarebbe stata dunque necessaria una revisione della Costituzione, salvo che l'obiettivo non fosse un altro, più precisamente un'incisiva destrutturazione del CSM e, attraverso questa, un indebolimento della magistratura tutta. A questa conclusione si potrebbe obiettare che, tanto l'art. 104, c. 1 Cost., quanto le regole costituzionali sul PM e sull'obbligatorietà dell'azione penale restano ferme. Tuttavia, al risultato di forte alterazione dell'assetto costituzionale e di destrutturazione del CSM si può arrivare anche senza toccare direttamente quelle disposizioni costituzionali, attraverso lo sdoppiamento del CSM, il suo indebolimento perché privato dell'essenziale competenza disciplinare, e l'indebolimento anche della rappresentanza togata, perché sorteggiata sia nel CSM, sia nell'Alta Corte.

Altre strade sembrano essere quelle da percorrere se si vuole migliorare il funzionamento della giustizia e dello stesso CSM, a partire da regole elettorali capaci di bilanciare meglio l'elemento politico-culturale (o "correntizio", se si vuole) (Balduzzi 2022, 29), dalla presa sul serio di norme esistenti, come quella inserita nella già citata L. n. 71/2022 che prevede che i componenti del CSM, togati e laici, debbano svolgere le loro funzioni in piena indipendenza e imparzialità, oltre che dalla valorizzazione di disposizioni, come il più volte menzionato art. 358 c.p.p., le quali, pur avendo un profilo di sistema, sono altrettanto "sistematicamente" neglette, anche da parte di coloro che dovrebbero avere motivi per renderle maggiormente effettive.

1 I primi due profili sono presenti nella Relazione illustrativa al ddl cost. Atto Senato n. 1353, XIX legislatura; il terzo è tratto da plurime dichiarazioni e interviste del ministro Nordio, da ultimo in occasione della presentazione, presso la Camera dei deputati, di un suo libro sulla giustizia, in Repubblica, 14 gennaio 2026.

2 Si vedano i dati statistici annualmente riportati nelle Relazioni sull'amministrazione della giustizia curate dai procuratori generali presso la Corte di cassazione e i commenti di Salvato (2025) e Bruti Liberati (2025).

Risorse

Associazione "Vittorio Bachelet" (2025), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro una proposta che fa discutere*, a cura di Balduzzi R. e Grasso G., EDUCatt, Milano.

Balduzzi R. (2026), «L'Alta Corte disciplinare», in *Foro italiano*, 1 (in corso di pubblicazione).

— (2024), «Intervento», in AA.VV., «Le proposte di revisione costituzionale d'iniziativa parlamentare in tema di giustizia», in *Forum della Rivista "Gruppo di Pisa"*, 1, 352-354.

— (2022), «Notazioni introduttive per efficaci riforme del CSM nel solco del modello costituzionale di magistratura e di ordinamento giudiziario», in *Associazione "Vittorio Bachelet", La riforma della legislazione sul Consiglio superiore della magistratura. Scritti per il quarantennale dell'Associazione*, EDUCatt, Milano, 5-34.

— (2021), *Politica e magistratura. Lezioni a uso degli studenti del corso di diritto pubblico comparato*, EDUCatt, Milano.

Bruti-Liberati E. (2025), «Intervento», in *Associazione "Vittorio Bachelet" (2025), L'Alta Corte disciplinare*, 51-56.

Cabiddu M.A. (2025), «L'«ordine» e il «potere»: a proposito di magistratura e politica», in *Rivista AIC*, 3, 283-304.

D'Addario L. (2026), «Uno sguardo fuori dal nostro Paese», in *Foro italiano*, 1 (in corso di pubblicazione).

Dal Canto F. (2026), «La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio: le ragioni, le soluzioni e i rischi», in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1, 44-83.

— (2024), *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino.

Daly E. (2025), «Considerazioni sull'origine storica del modello costituzionale di ordine-potere giudiziario», in *Dirittifondamentali.it*, 2, 18-35.

Ferri G. (2023), «Il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa», in *Id. (ed.), La riforma dell'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 105-116.

Salvato L. (2025), «Intervento», in *Associazione "Vittorio Bachelet" (2025), L'Alta Corte disciplinare*, 21-24.

Silvestri G. (2026), «Introduzione», in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1, 10-17.

— (1997), *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino.

Violante L. (2025), «Intervento», in *Associazione "Vittorio Bachelet" (2025), L'Alta Corte disciplinare*, 47-49.

Zanon N. (2025), «Qualche ragione a sostegno di un'Alta Corte disciplinare», in *Associazione "Vittorio Bachelet" (2025), L'Alta Corte disciplinare*, 27-33.