



LA REVISIONE DEL TITOLO IV DELLA PARTE SECONDA DELLA
COSTITUZIONE: CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ RISPETTO AI PRECEDENTI
TENTATIVI DI RIFORMA DELLA MAGISTRATURA*

FEDERICO VIVALDELLI**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Separazione delle carriere e precedenti tentativi di riforma del Consiglio superiore della magistratura. – 3. Il sorteggio nella composizione del (dei) CSM, tra proposte passate e perduranti perplessità legate alla natura dell’organo. – 4. L’istituzione dell’Alta Corte disciplinare alla luce delle precedenti proposte di riforma. – 5. Conclusioni: la legge di revisione costituzionale “Meloni-Nordio” tra continuità delle ragioni ispiratrici e discontinuità delle scelte attuative.

1. Premessa

Il 30 ottobre 2025 il Senato della Repubblica ha approvato, in ultima lettura e con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, il testo della proposta di legge di revisione costituzionale recante «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025. Ai sensi dell’art. 138 della Costituzione, entro tre mesi dalla pubblicazione è stata richiesta l’indizione di un referendum costituzionale, fissato per i giorni 22 e 23 marzo 2026.¹

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. Il presente testo costituisce la versione rielaborata e approfondita dell’intervento intitolato «Non solo separazione delle carriere: similitudini e differenze con i precedenti tentativi di riforma», svolto l’11 febbraio 2026 in occasione del seminario «La riforma costituzionale della magistratura», presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza.

** Dottorando in diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Milano-Bicocca.

¹ All’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte suprema di cassazione sono pervenute, nell’arco di pochi giorni, quattro richieste di indizione referendaria, presentate, nell’ordine, da: un gruppo di deputati appartenenti alla maggioranza parlamentare di centrodestra; un gruppo di senatori appartenenti alla medesima maggioranza; un gruppo di senatori appartenenti ai partiti di opposizione; un gruppo di deputati appartenenti ai partiti di opposizione. Con ordinanza del 18 novembre 2025 l’Ufficio centrale ha ammesso le richieste referendarie aventi ad oggetto il testo della legge di revisione costituzionale. Nelle

Il disegno di legge (AC 1917), di iniziativa governativa, è stato presentato il 13 giugno 2024 dalla Presidente del Consiglio dei ministri, Giorgia Meloni, e dal Ministro della giustizia, Carlo Nordio, giungendo all’approvazione finale senza che fossero apportate modifiche né in sede di esame in Commissione né nel corso della discussione in Aula².

Gli elementi caratterizzanti la proposta di revisione costituzionale sono: la “separazione delle carriere” tra magistrati giudicanti e requirenti, accompagnata dalla previsione di due distinti Consigli superiori della magistratura; l’istituzione di un’Alta Corte disciplinare, cui è attribuita la giurisdizione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti; l’introduzione del meccanismo del sorteggio – “secco” o “assoluto” per i componenti togati, “temperato” o “relativo” per i membri laici, previa formazione di una rosa di nominativi eletti dal Parlamento in seduta comune, con applicazione del medesimo criterio anche ai componenti non nominati dell’Alta Corte – quale metodo di designazione dei suoi membri³.

Il presente contributo intende offrire un approfondimento ragionato dei precedenti tentativi di riforma – di rango costituzionale e legislativo – che hanno interessato l’ordinamento giudiziario, assumendo come lente dell’indagine i tre profili della riforma costituzionale sopra richiamati. Si procederà, pertanto, a un’analisi diacronica delle proposte di riforma, realizzate o solo tentate, succedutesi nel corso degli ultimi decenni che, direttamente o indirettamente, hanno affrontato i temi della separazione delle carriere e dello sdoppiamento del CSM, del ricorso al sorteggio per l’individuazione dei membri del Consiglio superiore della magistratura e dell’istituzione di una Corte di disciplina (comunque denominata). Obiettivo della ricerca è individuare elementi di

more della deliberazione, da parte del Consiglio dei ministri, della data di svolgimento del referendum – deliberazione che, ai sensi dell’art. 15 della legge n. 352 del 1970, deve intervenire, mediante decreto del Presidente della Repubblica, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell’ordinanza di ammissione – il 19 dicembre 2025 15 cittadini hanno deciso di richiedere la raccolta di 500.000 firme per promuovere il medesimo referendum, obiettivo raggiunto il 15 gennaio 2026. Nel frattempo, il 13 gennaio 2026, il Presidente della Repubblica ha emanato il decreto di indizione del referendum richiesto dai parlamentari, decreto che è stato tempestivamente impugnato innanzi all’autorità giudiziaria dai suddetti 15 cittadini, chiedendone l’annullamento. Con sentenza n. 1694 del 28 gennaio 2026 il TAR del Lazio ha dichiarato infondati i motivi di ricorso, confermando la legittimità della deliberazione del Consiglio dei ministri e del decreto presidenziale di indizione del referendum. A pochi giorni di distanza, l’Ufficio centrale per il referendum ha dichiarato legittima, con ordinanza del 6 febbraio 2026, la richiesta di sottoposizione a referendum di iniziativa popolare, riformulando contestualmente il quesito. Il giorno successivo è stato emanato un secondo decreto presidenziale che, confermando la data della consultazione, ha precisato il testo del quesito. La vicenda ha suscitato una vivace attenzione non solo in alcuni settori dell’opinione pubblica, ma anche in ambito dottrinale. Sul punto, con accenti diversi, v. N. ROSSI, *Quale data per il referendum confermativo del 2026? Una questione di principio*, in *Questione giustizia*, 10 dicembre 2025 e G.L. GATTA, *Referendum sulla riforma costituzionale della magistratura: la Cassazione ammette la richiesta dei 500.000 elettori, riformula il quesito e tutela l’iniziativa popolare*, in *Sistema Penale*, 7 febbraio 2026.

² Questa circostanza è stata stigmatizzata in dottrina, trattandosi di un *unicum* nella storia delle riforme costituzionali. «Pur non inficiando la correttezza formale del procedimento di revisione costituzionale, questa chiusura al confronto è significativa». Così, *ex multis*, F. BIONDI, in *Il referendum sulla riforma costituzionale della magistratura ordinaria. Opinioni a confronto*, intervista su *Giustizia insieme*, del 4 gennaio 2026. Con accenti più critici, v. anche G. SILVESTRI, *Introduzione*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2026, 10 ss.

³ In argomento, v. R. BALDUZZI, *Quali sono il vero obiettivo e il “cuore” della revisione costituzionale del Titolo IV?*, di prossima pubblicazione in *Quaderni costituzionali*.

continuità e di discontinuità, nonché similitudini e differenze tra la riforma costituzionale sottoposta a referendum e le soluzioni già emerse nella storia istituzionale e parlamentare italiana.

2. Separazione delle carriere e precedenti tentativi di riforma del Consiglio superiore della magistratura

L’art. 190, co. 1, R.D. n. 12/1941, così come modificato nel 1989, stabiliva che «la magistratura, unificata nel concorso di ammissione, nel tirocinio e nel ruolo di anzianità, è distinta relativamente alle funzioni giudicanti e requirenti». Tale distinzione non impediva, tuttavia, il passaggio da una funzione all’altra – come previsto, con alcune differenze, sin dall’entrata in vigore del c.d. ordinamento Grandi. Era infatti stabilito che il mutamento di funzioni potesse avvenire su domanda dell’interessato, qualora il Consiglio superiore della magistratura, previo parere del Consiglio giudiziario, avesse accertato la sussistenza delle attitudini richieste per la nuova funzione. In base a tale sistema, il cambio di funzioni risultava relativamente agevole, soprattutto perché il CSM raramente riteneva insussistenti le attitudini per l’esercizio della nuova funzione⁴.

In questo contesto entrò in vigore nel 1989 il “nuovo” codice di procedura penale, che introdusse un modello di processo penale (tendenzialmente) accusatorio; dieci anni dopo, l’art. 111 Cost. venne modificato con l’introduzione del principio del c.d. giusto processo⁵. È in questo periodo storico che l’istanza a favore della separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri iniziò a manifestarsi con maggiore intensità. Ci si domandò se le riforme appena ricordate – che hanno reso il pubblico ministero sempre più parte del processo, accentuandone la distinzione rispetto al giudice, posto in posizione di terzietà – non richiedessero un completamento a livello ordinamentale, attraverso una riforma volta ad «allentare il rapporto di colleganza tra le due categorie di magistrati, per garantire più efficacemente la terzietà del giudice e l’effettiva parità delle parti nel processo»⁶.

⁴ Per una panoramica sugli sviluppi dell’argomento, cfr. per tutti N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2024 (VI ed.), 281 ss., che descrivono le novità successivamente introdotte dalla legge c.d. Castelli (2005), dalla riforma c.d. Mastella (2006-2007) e dalla riforma c.d. Cartabia (2022).

⁵ Al riguardo, F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio: le ragioni, le soluzioni e i rischi*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2026, 56, osserva che la novella dell’art. 111 Cost. «non ha introdotto un principio nuovo, ma ha dato maggiore risalto a un valore già presente nell’ordinamento», richiamando la tesi contenuta in Corte cost., sent. n. 26/2007 e nei precedenti ivi citati.

⁶ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, 2024 (III ed.), 230. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che «tra le due posizioni più estreme, della rigida separazione delle carriere e della perfetta unitarietà delle stesse, si sono inseriti numerosi orientamenti intermedi. Si può dunque distinguere la *separazione delle carriere* (diverso canale di accesso e percorsi professionali differenziati) dalla soluzione più attenuata della *distinzione delle carriere* (limiti al passaggio libero da una funzione all’altra) e dalla mera *distinzione delle funzioni*, alludendo in quest’ultimo caso alla possibilità di introdurre modifiche attinenti non tanto agli aspetti organizzativi, ma soltanto a quelli prettamente

Un indice significativo del clima culturale e politico-istituzionale che caratterizzava il dibattito dell'epoca è rappresentato dal messaggio che l'allora Presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, rivolse alle Camere il 26 giugno 1991 «sulle riforme istituzionali in ragione della inadeguatezza dell'apparato istituzionale». Riflettendo sul ruolo del pubblico ministero alla luce delle esigenze del “nuovo” processo penale, il Presidente della Repubblica invitava il Parlamento a valutare «quali forme di effettivo ed efficace coordinamento nell'esercizio dell'azione penale debbano essere introdotte, da quali garanzie debbano essere assistiti i magistrati del pubblico ministero, secondo la stessa previsione costituzionale che consente una differenziazione tra giudici e magistrati del pubblico ministero, e se i sistemi di reclutamento, di formazione e di carriera di questi ultimi debbano essere gli stessi dei giudici o possano o debbano essere diversi»⁷.

L'emergenza terroristico-mafiosa e gli scandali giudiziari noti come “Tangentopoli” determinarono una profonda crisi del sistema politico-rappresentativo; in reazione a tale contesto, gli anni Novanta del Novecento furono caratterizzati da un intenso e politicamente eterogeneo spirito riformatore⁸. Al termine del 1997 la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. bicamerale D'Alema) presentò alle Camere il progetto di legge costituzionale concernente la revisione della parte seconda della Costituzione.

Oggetto della proposta di revisione fu anche il Titolo IV, dedicato alla magistratura (relatore della proposta, *in parte qua*, era il deputato Marco Boato). Nell'ambito di una riscrittura sostanzialmente complessiva delle disposizioni costituzionali in materia di ordinamento giudiziario, per quanto qui di maggiore interesse⁹, l'elemento qualificante si rinveniva nell'unitarietà della giurisdizione (ordinaria e amministrativa) e, all'interno di quella ordinaria, nella «necessità di dividere in qualche modo la gestione della magistratura giudicante e di quella requirente»¹⁰, mediante la previsione di due sezioni distinte. Entrambe sarebbero state composte da membri eletti, ma con una diversa proporzione: tre quinti di componenti togati e due quinti di componenti laici¹¹. Venivano così a delinearsi due distinte branche

funzionali» (*ibidem*). Come già accennato, è su quest'ultimo piano della distinzione delle funzioni che, fino ad oggi, il legislatore (ordinario) è sempre intervenuto.

⁷ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, 26 giugno 1991, p. 33, consultabile al seguente link: https://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/001_011001.pdf.

⁸ È forse in questa fase storica della vita repubblicana italiana – più che in altre – che si può rilevare un significativo «squilibrio» tra politica e magistratura, a cui, prima o dopo, sarebbe seguito «un potere regolatore nei rapporti tra politica e giurisdizione». In questi termini v. L. VIOLANTE, *Intervento*, in R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una riforma che fa discutere*, Milano, 2025, 47.

⁹ Per un commento “a caldo” della proposta, v. V. ZAGREBELSKY, *La riforma dell'ordinamento giudiziario in Commissione bicamerale*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 120, n. 7-8/1997, 245 ss. e, su aspetti diversi, V. GREVI, *Processo penale e riforme costituzionali nel faticoso cammino della Commissione bicamerale*, in *Politica del diritto*, 1/1998, 129 ss.

¹⁰ F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Bologna, 2024, 179.

¹¹ Il tema della diversa composizione del CSM nel rapporto tra componenti laici e togati non sarà affrontato in modo esteso nel presente contributo, poiché la riforma c.d. Meloni-Nordio non incide su tale profilo. Per completezza, tuttavia, occorre ricordare che già nella *Relazione della Commissione*

professionali appartenenti a un unico ordine, con la previsione espressa – inserita a livello costituzionale – della possibilità di passaggio da una funzione all’altra. «Ci si proponeva quindi di “separare” le carriere, ma, come meglio si vedrà, con scelte meno radicali rispetto al progetto di revisione costituzionale Meloni-Nordio»¹².

È interessante ricordare che «le proposte e i disegni di legge assegnati alla Commissione, per le parti relative alle iniziative di riforma del Consiglio superiore della magistratura, erano quant’altre mai distanti tra loro, frutto di impostazioni ontologicamente differenti e difficilmente riconducibili ad unità. (...) Il testo approvato dalla Commissione, relativamente alla tematica del Consiglio superiore della magistratura ordinaria, è frutto di votazioni contrastate»¹³. Inoltre, già in quella sede, alcuni gruppi e singoli parlamentari (perlopiù afferenti all’area politica del centro-destra) «proponevano distinti Consigli superiori per la magistratura inquirente e quella giudicante (in coerenza, peraltro, con un’impostazione complessiva dei rapporti tra le varie funzioni)»¹⁴. Tale ipotesi, come accennato, non venne tuttavia recepita nella proposta finale presentata alle Camere.

Per ragioni di natura politica, riconducibili, in ultima analisi, al venir meno dello spirito di collaborazione istituzionale che aveva consentito l’istituzione della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, e in assenza di una effettiva volontà di addivenire a soluzioni di compromesso, la discussione intorno a tale progetto di revisione costituzionale si arrestò. Sarebbe però inesatto ritenere che il lavoro della

parlamentare per le modifiche istituzionali, presieduta dall’on. Bozzi (1985, 50), si dava atto dell’esistenza di una pluralità di proposte in materia, senza che si giungesse, peraltro, a un consenso sufficiente per avanzare una proposta unitaria. Alcuni anni dopo, la *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura*, presieduta dal Professor Livio Paladin (1991, LXXII ss.), ricordava come nel tempo fossero state avanzate diverse proposte in tal senso, riconducibili a due principali tipologie. Le prime – analoghe a quelle emerse nel corso dei lavori della Commissione Bozzi – miravano a «spostare a vantaggio dei consiglieri laici l’attuale riparto dei seggi nel Consiglio, prendendo lo spunto dal progetto di Costituzione», nel quale era prevista una composizione paritaria tra membri laici e togati (cfr. art. 97, co. 2, del testo elaborato dalla Commissione dei 75). Le seconde, invece, puntavano «sulla nomina di una quota dei consiglieri, oscillante fra un decimo e un terzo del numero complessivo, da parte del Presidente della Repubblica». La c.d. commissione Paladin espresse il proprio favore per una soluzione riconducibile a quest’ultimo indirizzo, alla quale, tuttavia, avrebbe dovuto accompagnarsi la sottrazione della presidenza dell’organo al Presidente della Repubblica. Proposte analoghe, volte a modificare la proporzione tra componenti laici e togati, si rinvengono, oltre che nella ricordata proposta formulata dalla c.d. bicamerale D’Alema, anche, in anni più recenti, nel progetto di revisione costituzionale Berlusconi-Alfano del 2011, nella proposta di modifica promossa dall’Unione delle Camere Penali Italiane nel 2017 e nei successivi disegni di legge che ne hanno riprodotto i contenuti. Su ulteriori profili di tali iniziative si tornerà *infra* nel testo. Allo stesso modo, non si procederà ad approfondire la proposta – non inclusa nella legge di revisione costituzionale sottoposta a referendum – «di introdurre il rinnovo parziale della metà dei componenti [del CSM] alla scadenza dei quattro anni fissati dalla Costituzione, con la conseguenza che ciascuna tornata elettorale si svolgerebbe ogni due anni». In tal senso si era espressa la commissione di studio presieduta dal Professor Enzo Balboni nel 1996 (ora pubblicata in *Quaderni costituzionali*, 3/1997, 540 ss.; la citazione è tratta da p. 550), pronunciandosi a favore della praticabilità di tale riforma a Costituzione invariata. Di diverso avviso – nel senso, cioè, di ritenere sussistente «un ostacolo costituzionale non superabile», in ragione dell’attuale formulazione dell’art. 104 Cost. – sono invece le relazioni delle commissioni ministeriali c.d. Scotti (2016, 18 ss.) e Luciani (2021, 11 e 12), pur fondate su argomentazioni differenti.

¹² F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere* cit., 63.

¹³ Così la relazione illustrativa della proposta di legge di revisione costituzionale, 97-98.

¹⁴ *Ivi*, 98.

Commissione bicamerale si sia risolto in un nulla di fatto: preso atto dell'impossibilità politica di procedere ad una complessiva revisione della parte seconda della Costituzione, il Parlamento decise comunque di approvare a distanza di poco tempo la legge di riforma costituzionale n. 2 del 1999, approvata a larga maggioranza, con la quale è stato novellato l'art. 111 Cost., introducendo il c.d. giusto processo. Le disposizioni oggi contenute in tale articolo – che hanno inciso profondamente e continuano a incidere sul dibattito in tema di separazione delle carriere, anche con riferimento all'attuale revisione costituzionale – riproducono in maniera sostanzialmente identica quelle elaborate poco tempo prima dalla Commissione bicamerale¹⁵.

I sostenitori della separazione delle carriere, muovendo proprio dall'art. 111 Cost., talvolta implicitamente, talaltra in modo esplicito, hanno affermato l'esistenza di un presunto nesso di «necessità costituzionale»¹⁶ che imporrebbe tale separazione. Sul punto, la Corte costituzionale ha invece costantemente affermato che la Costituzione «non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato nel corso della sua carriera dalle une alle altre funzioni»¹⁷.

Alla luce di tale giurisprudenza, appare corretto sostenere che la scelta in ordine alla separazione delle carriere si configuri «come il risultato di una libera scelta del legislatore, in un ambito non presidiato da vincoli costituzionali precisi»¹⁸. Più puntualmente, si può ritenere che tale ambito «sia circoscritto da due principi fondamentali: da un lato, quello della terzietà del giudice; dall'altro, quello della necessaria appartenenza dei magistrati del pubblico ministero all'ordine giudiziario»¹⁹.

¹⁵ Si veda, in proposito, l'art. 130 del progetto di revisione costituzionale del 1997. Al riguardo, la relazione illustrativa (p. 107) identificava tale articolo come «una delle norme cardine dell'intero processo di riforma del sistema della giustizia». È opportuno ricordare che una circostanza che sicuramente influì sulla celere e decisa approvazione della riforma costituzionale appena richiamata fu l'orientamento della Corte costituzionale (da ultimo espresso nella sentenza n. 361 del 1998, ma già in precedenza nelle sentenze nn. 24, 254 e 255 del 1992) in materia di formazione della prova nel contraddittorio tra le parti. Tale orientamento era volto a ridimensionare, se non addirittura a svuotare di significato, le innovazioni introdotte sul punto dal codice di procedura penale del 1989. Precise conferme in tal senso sono contenute nella relazione illustrativa dei disegni di legge costituzionale da cui ha avuto origine la revisione dell'art. 111 Cost., consultabile al seguente link (v. in particolare, le pp. 7 ss.): <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00300406.pdf>. Ricorda l'importanza di questa circostanza, da ultimo, A. BARBERA, *Col “Si” alla separazione delle carriere, approviamo una riforma liberale*, in *libertaeguale.it*, 13 gennaio 2026.

¹⁶ Sul punto, cfr. la ricostruzione offerta da F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere*, cit., 56.

¹⁷ Tale posizione della Corte trova espressione in due sentenze – la n. 37 del 2000 e la n. 58 del 2022 – con le quali è stata dichiarata l'ammissibilità di referendum abrogativi volti a introdurre, sul piano della normativa primaria, una più accentuata distinzione delle funzioni tra magistrati giudicanti e requirenti. Si osservi, incidentalmente, che la prima pronuncia in tal senso è intervenuta a pochi mesi dalla modifica dell'art. 111 Cost., orientamento poi confermato a oltre vent'anni di distanza.

¹⁸ N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro Csm*, in *Lettera AIC*, 10/2024, consultabile al seguente link: <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/10-2024-la-separazione-delle-carriere/perche-non-e-bene-avere-un-altro-csm>.

¹⁹ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019 (V ed.), 275.

Negli anni successivi, la proposta di separazione delle carriere è tornata centrale nel dibattito politico con la presentazione del disegno di legge di revisione costituzionale di iniziativa governativa Berlusconi-Alfano, depositato nella primavera del 2011 (AC 4275). Si parlò allora di una «riforma epocale» della giustizia, nella quale «si intravedeva il chiaro obiettivo di elevare a livello costituzionale lo spirito “restauratore” che aveva contraddistinto soprattutto la versione originaria»²⁰ della legge c.d. Castelli n. 150/2005 di riforma dell’ordinamento giudiziario (temperata, nelle sue asperità più evidenti, dalle leggi c.d. Mastella del 2006/2007, che non hanno d’altra parte rappresentato «un chiaro segno di discontinuità»²¹). Per quanto qui rileva, è in questa occasione che si concretizza per la prima volta, in un progetto di revisione costituzionale, la proposta di sdoppiare il CSM, rafforzando anche sul piano istituzionale la scelta, già operata sul versante ordinamentale, a favore della separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e requirenti. Era inoltre prevista una modifica della composizione dei Consigli superiori, con una ripartizione paritaria tra membri togati e membri laici.

Le medesime proposte di sdoppiamento del CSM e di modifica della sua composizione (pur con qualche differenza sul metodo di selezione dei componenti togati, su cui si dirà *infra*, § 3) si rinvengono anche nel progetto di legge di revisione costituzionale di iniziativa popolare presentato nel 2017, sostanzialmente riconducibile all’Unione delle Camere Penali Italiane. Tale progetto, discusso nelle Commissioni parlamentari, non giunse all’approvazione. Nell’ambito di un disegno riformatore ampio dell’ordine giudiziario, volto a realizzare una netta separazione delle carriere, la proposta prevedeva che «le nomine dei magistrati giudicanti e requirenti hanno luogo per concorsi separati».

È significativo osservare che la proposta di riforma attualmente sottoposta a referendum (così come il ddl Berlusconi-Alfano del 2011) non prevede espressamente la separazione della via d’accesso alla magistratura. Deve pertanto ritenersi che la disciplina di questo profilo resti, anche in caso di definitiva approvazione della riforma costituzionale nel marzo 2026, nella disponibilità del legislatore ordinario. La considerazione è rilevante sotto un duplice profilo: da un lato, il mantenimento di un concorso unico potrebbe costituire un elemento di temperamento, se non di potenziale contraddizione, rispetto alla prevista “distinzione” – e non “separazione”, ai sensi dell’art. 2 del ddl di revisione costituzionale approvato – delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti; dall’altro lato, in caso di rigetto della riforma costituzionale, l’eventuale introduzione di concorsi separati costituirebbe una significativa innovazione che il legislatore potrebbe adottare, a Costituzione invariata, per perseguire, su un piano e con un’intensità diversi, l’obiettivo di differenziare i percorsi professionali delle due categorie di magistrati.

Giungendo agli anni più recenti, va infine ricordato che la proposta di revisione costituzionale di iniziativa degli avvocati penalisti, non approvata nella XVII

²⁰ Cfr. F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere*, cit., 64.

²¹ A. PIZZORUSSO, *La legge di riforma dell’ordinamento giudiziario. Considerazioni generali*, in *Il Foro Italiano*, vol. 129, 2006, 6.

legislatura, è stata mantenuta all’ordine del giorno nella XVIII e riproposta, in termini sostanzialmente identici, nella XIX legislatura. Alla vigilia della presentazione del progetto di revisione ora sottoposto a referendum, risultavano infatti depositate tre proposte di revisione costituzionale alla Camera e una al Senato (AC 23, 434, 824 e AS 504, primi firmatari, rispettivamente, Costa, Giachetti, Morrone, Stefani) che riproducevano fedelmente i contenuti della proposta del 2017 (separazione delle carriere e dei relativi concorsi d’accesso; sdoppiamento del CSM; composizione paritaria tra membri laici e togati)²². A tali iniziative si affiancava l’AC 806, a prima firma Calderone, che delineava una riforma dell’organizzazione della magistratura in parte diversa, pur senza presentare, quanto ai profili della separazione delle carriere e dello sdoppiamento del CSM, significative divergenze²³.

Il disegno di legge infine approvato dalle Camere (AC 1917) è stato presentato il 13 giugno 2024 dalla Presidente del Consiglio dei ministri, Giorgia Meloni, e dal Ministro della giustizia, Carlo Nordio. Il testo è stato abbinato e ha successivamente assorbito le proposte di legge AC n. 23, n. 434, n. 806 e n. 824 (a cui è seguita, al Senato, la congiunzione con l’AS n. 504), giungendo all’approvazione finale – come ricordato in premessa – senza alcuna modifica.

È bene notare che la riforma sottoposta a referendum «ha un contenuto assai più ridotto rispetto ai precedenti progetti»²⁴ rimasti assorbiti e, per quanto qui di specifico interesse, si caratterizza:

- i) per l’introduzione delle «distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti»;
- ii) per lo sdoppiamento dei Consigli superiori della magistratura, dei quali è tuttavia mantenuta l’attuale composizione, incluso l’affidamento della doppia presidenza al Presidente della Repubblica²⁵;
- iii) per l’assenza di qualsiasi esplicito riferimento all’unitarietà o alla separazione del concorso di accesso, nonché alla residua possibilità per i magistrati di transitare da una carriera all’altra.

²² Su cui v. i diversi contributi in *Il Forum. Le proposte di revisione costituzionale d’iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in questa Rivista, 1/2024, 349 ss.

²³ Quest’ultima proposta di revisione costituzionale prevedeva che un quarto dei componenti del Consiglio superiore della magistratura fosse nominato dal Presidente della Repubblica (che, come prospettato dalla c.d. Commissione Paladin, cfr. *supra*, nt. 11, perdeva la presidenza dell’organo) e un ulteriore quarto dal Parlamento in seduta comune. Non venivano, infine, riprodotti i profili più “identitari” della riforma promossa dall’Unione delle Camere Penali Italiane (la soppressione dell’aggettivo «altro» nel primo comma dell’art. 104 Cost.; la soppressione dell’art. 107, co. 3, Cost.; la modificazione dell’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione penale ex art. 112 Cost.).

²⁴ R. ROMBOLI, *Magistratura e politica dalla finestra del Csm. I progetti di revisione costituzionale e la pratica di delegittimazione della magistratura*, in *Questione Giustizia*, 1-2/2025, 35. Sul punto, v. V. FOGLIAME, *Brevi considerazioni sulla proposta di sdoppiamento del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2026, 1 ss.

²⁵ Le possibili criticità di una soluzione di questo genere erano già state evidenziate, tra gli altri, da M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2020, 10: «Una duplice presidenza del capo dello Stato sarebbe non solo praticamente, ma soprattutto logicamente impossibile (in astratto, infatti, i due organi potrebbero anche essere contrapposti in sede di conflitto di attribuzione)».

È quest’ultimo uno degli ambiti nel quale le leggi di adeguamento e di attuazione della riforma – in caso di approvazione definitiva – potranno intervenire²⁶.

3. Il sorteggio nella composizione del (dei) CSM, tra proposte passate e perduranti perplessità legate alla natura dell’organo

La legge di riforma costituzionale approvata alla fine del 2025 prevede, all’art. 3, che i componenti non di diritto dei Consigli superiori della magistratura giudicante e requirente «sono estratti a sorte, per un terzo, da un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e di avvocati con almeno quindici anni di esercizio, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall’insediamento, compila mediante elezione, e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge».

Questa previsione ha suscitato un ampio dibattito dottrinale volto ad indagare le ragioni, i limiti, le potenzialità e i rischi di un meccanismo così congegnato²⁷. Se, da un lato, è corretto ricordare che l’ipotesi di superare il metodo elettivo nella composizione del CSM e di sostituirlo, in tutto o in parte, con il sorteggio «non è una proposta nuova»²⁸, dall’altro lato è opportuno evidenziare sin da subito che una soluzione come quella accolta nella riforma costituzionale approvata rappresenta un *unicum*, non solo nel panorama comparato²⁹, ma anche rispetto ai precedenti tentativi di riforma succedutisi nella storia repubblicana.

²⁶ In argomento, v. S. PANIZZA, *Alcune possibili criticità attuative a seguito dell’eventuale approvazione della riforma costituzionale “Meloni-Nordio” in materia di ordinamento giurisdizionale e istituzione della Corte disciplinare*, in *Questione Giustizia*, 1-2/2025, 52 ss. e ID., *La riforma costituzionale sull’ordinamento giudiziario come scatola (in gran parte) da riempire*, in *Il Foro Italiano*, 1/2026, 51 ss.

²⁷ Per tutti, v. F. BIONDI, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2026, 18 ss. e, in senso critico, M. COSULICH, *Considerazioni critiche sul sorteggio quale modalità di scelta dei componenti i Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2026, 1 ss.

²⁸ F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 21.

²⁹ Si è soliti richiamare, quale possibile modello analogo, quello greco: in tale ordinamento, infatti, il «Consiglio superiore della magistratura per la giustizia civile e penale» presenta una composizione variabile ed è formato da membri «designati per sorteggio (...) alle condizioni stabilite dalla legge» (art. 90 della Costituzione greca). In realtà, le differenze di struttura, natura e funzioni rispetto al modello italiano di Consiglio superiore della magistratura sono numerose e rilevanti, al punto da rendere non fruttuosa un’analisi comparata tra i due ordinamenti. Sul punto, v. G. ARAVANTINOU LEONIDI, *Peculiarità del sistema giudiziario greco nella tradizione dell’Europa meridionale: il peso del contesto costituzionale, politico ed economico sugli organi di autogoverno della magistratura*, in *DPCE online*, 4/2020, spec. 4928 ss. In generale, per qualche considerazione comparatistica, v. anche L. D’ADDARIO, *Uno sguardo fuori dal nostro Paese*, in *Il Foro Italiano*, 1/2026, 55 ss. In argomento, è sovente richiamato anche il Parere n. 24/2021 reso, nell’ambito del Consiglio d’Europa, dal Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), il quale ha ribadito «con forza che la maggioranza dei componenti dovrebbe essere composta da giudici eletti dai propri pari, garantendo al contempo la più ampia rappresentanza possibile di tribunali e gradi di giudizio, nonché la parità di genere e la ripartizione tra le regioni» (così p. 10, ma v. anche pp. 4 e 16). Sul punto è recentemente intervenuta anche la c.d. Commissione di Venezia (Parere sull’elezione dei membri togati del Consiglio generale della magistratura spagnolo, pubblicato il 13 ottobre 2025): nel confermare la necessità di un’elezione «tra pari», la Commissione ha inoltre sottolineato l’esigenza di non trascurare «il rischio di una politicizzazione interna [alla magistratura], in

Il primo progetto di riforma costituzionale in tal senso che si è soliti ricordare è l’AC 3568 a prima firma Almirante presentato alla Camera nel 1971³⁰. Tale iniziativa – il cui *iter* parlamentare non ebbe seguito – prevedeva in realtà il sorteggio di soli quattro membri togati, lasciando l’elezione di altri nove membri togati ai magistrati e riservando al Parlamento in seduta comune l’elezione di due soli componenti. La *ratio* di tale scelta veniva individuata, nella relazione illustrativa, nell’esigenza di contrastare le «divisioni, correnti, organizzazioni plurime, ormai diventate strumenti indispensabili ed insostituibili per il concorso alle elezioni all’altissimo organo. Oggi un magistrato che non appartiene ad una delle correnti organizzate (...) non può sperare di essere eletto o ambire all’elezione».

Anni più tardi, il disegno di legge Berlusconi-Alfano del 2011 tentò di introdurre un sistema di elezione nel quale il sorteggio assumeva un ruolo significativo. In base a tale proposta, i componenti togati dei due Consigli superiori – che rappresentavano una quota pari alla metà dei componenti complessivi di ciascun organo – sarebbero stati «eletti per metà da tutti i giudici ordinari tra gli appartenenti alla medesima categoria, previo sorteggio degli eleggibili». Nella relazione illustrativa del progetto di revisione costituzionale si leggeva che «questo meccanismo è il più idoneo a contrastare il fenomeno della “correntocrazia” e a rafforzare, quindi, l’autonomia interna della magistratura», poiché ciascun giudice e pubblico ministero, anche se non espressione delle correnti organizzate, avrebbe potuto essere nominato nei Consigli superiori, «nel pieno rispetto del principio dell’elettività». L’altra metà dei componenti sarebbe stata eletta dal Parlamento in seduta comune secondo le modalità tradizionali. Un primo elemento da sottolineare è dunque la differenziazione del metodo di selezione tra componenti togati e componenti laici.

La successiva proposta di revisione costituzionale di iniziativa popolare promossa dall’Unione delle Camere Penali nel 2017 – così come i successivi disegni di legge che ne riproducevano il contenuto (ricordati *supra*, § 2) – non predeterminava, quanto al metodo di elezione dei componenti dei CSM, il metodo di designazione. Essa prevedeva infatti che i membri togati, pari alla metà del collegio, fossero scelti «con le modalità stabilite dalla legge», mentre l’altra metà sarebbe stata eletta dal Parlamento in seduta comune secondo le forme già consolidate.

Va innanzitutto rilevato come, analogamente al tentativo di riforma costituzionale presentato dal Governo Berlusconi nel 2011, anche questa proposta introducesse una differenziazione dei meccanismi di selezione dei componenti dei Consigli. Inoltre, il rinvio alla legge per la disciplina delle modalità di scelta dei membri togati lasciava astrattamente aperta la possibilità di ricorrere al sorteggio. L’introduzione in Costituzione di una previsione del genere era in linea con la posizione espressa dalla

particolare nei casi in cui le associazioni giudiziarie esercitino un’influenza significativa sulle candidature e sulle campagne elettorali, incidendo potenzialmente sull’andamento del processo elettivo. Il procedimento di elezione deve pertanto essere tutelato non solo da interferenze esterne, ma anche da forme di politicizzazione interna, poiché entrambe sono idonee a compromettere l’indipendenza della magistratura» (§ 66).

³⁰ Ricorda questa proposta F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 71.

dottrina maggioritaria, concorde nel ritenere che, a Costituzione invariata, tale soluzione non sarebbe stata praticabile³¹.

Alla medesima conclusione era giunta anche la c.d. Commissione Scotti, istituita nel 2015 dal Ministro della giustizia Andrea Orlando per formulare proposte legislative in materia di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Nella relazione finale del 2016, la Commissione esprimeva «un giudizio negativo quanto al meccanismo fondato sul sorteggio tra i magistrati», osservando, tra l’altro, che «una corretta lettura dell’art. 104 suscita innegabili dubbi di costituzionalità su una investitura mediante sorteggio, pur se circoscritta a una prima fase volta a individuare gli eleggibili»³².

Il prosieguo della relazione consente di ampliare la riflessione sul sorteggio dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, collocandola all’interno dell’indagine sulla natura stessa dell’organo. Il CSM viene infatti qualificato come «un’istituzione di garanzia nonché rappresentativa di idee, di prospettive, di orientamenti su come si effettua il governo della magistratura e su come si organizza il servizio giustizia, anzi su quale sia il ruolo della magistratura e dello stesso Consiglio superiore»³³. Antecedente logico e inesperto di questa affermazione è che la natura e le funzioni di un organo costituzionale non possono non incidere – e al tempo stesso essere incise – dal metodo di selezione dei suoi componenti³⁴.

In termini non dissimili si era espressa anche la Commissione presieduta dal prof. Luciani, istituita con decreto dell’allora Ministro della giustizia Marta Cartabia, che nella relazione finale approvata nel maggio 2021 aveva manifestato un orientamento negativo rispetto all’utilizzo del sorteggio per la selezione dei componenti togati del CSM. Tale soluzione sembrava infatti «implicare una sorta di contraddittoria sfiducia nell’efficacia delle misure che si vanno proponendo, dalle quali dovrebbe invece

³¹ Sul punto v., *ex multis*, G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4/2017, spec. 27 e C. SALAZAR, *Questioni vecchie e nuove sul sistema elettorale del Csm*, in *Giudicedonna*, 2-3/2019, 1 ss.

³² Relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, 19. Riecheggia, nell’ultimo passaggio citato, la proposta contenuta nel ddl Berlusconi-Alfano.

³³ *Ivi*, 20. Il dibattito sulla natura del Consiglio superiore della magistratura è quanto mai vasto e risalente: tra le prime compiute analisi dottrinali del titolo IV della parte seconda della Costituzione che si concentrano anche su questo profilo, si v. S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell’ordine giudiziario*, Padova, 1964, spec. 18 ss. Con accenti diversi, v. poi A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione giustizia*, 2/1984, 281 ss. Per alcune recenti letture riepilogative, si rinvia a F. BIONDI, *Sessant’anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021, 13 ss; R. ROMBOLI, *Il ruolo del Csm nell’ambito del sistema di garanzie e quale espressione del principio di separazione dei poteri: un dialogo con gli scritti di Gaetano Silvestri*, in *Questione giustizia*, 24 ottobre 2024; R. BALDUZZI, *La posizione costituzionale del Csm tra argomenti di ieri ed effettività dell’organo*, in *Jus on line*, 1/2020; ID., *Notazioni introduttive per efficaci riforme del Csm, nel solco del modello costituzionale di magistratura e ordinamento giudiziario*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La riforma della legislazione sul Consiglio superiore della magistratura. Scritti per il quarantennale dell’Associazione*, Milano, 2022, 6 ss. Ancora attuali sono, infine, le riflessioni «sulla posizione e sulle funzioni del Consiglio superiore della magistratura» contenute nella relazione della c.d. commissione Paladin, cit., XXI ss.

³⁴ Per una riflessione ampia sul tema, in particolare sui modi in cui le istituzioni assumono le decisioni o, piuttosto, possono non assumerle tramite il sorteggio, v. N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2020, spec. 95 ss.

scaturire una forte responsabilizzazione sia dell’intera magistratura sia del Consiglio superiore»³⁵.

Se, dal punto di vista dei sostenitori del sorteggio, la *ratio* comune di tali proposte è ed è stata individuata nella volontà di arginare l’influenza delle correnti interne alla magistratura nella selezione dei componenti del CSM e nell’esercizio delle funzioni consiliari, diverso è il significato che tale strumento ha progressivamente assunto. È stato infatti osservato che «anni addietro, al fondo della soluzione, c’era la volontà di ridurre il peso istituzionale del Csm nell’ordinamento costituzionale (visto che membri sorteggiati hanno una minore legittimazione)»; oggi, invece, «il sorteggio è presentato come metodo adatto a restituire all’organo l’indipendenza necessaria per svolgere le attribuzioni che la Costituzione gli assegna», circostanza che ne spiega il più ampio consenso³⁶.

A conferma di tale mutamento di prospettiva, negli ultimi anni la proposta di introdurre il sorteggio nella composizione del CSM ha iniziato a raccogliere consensi anche in settori della magistratura: si possono al riguardo menzionare i giudici e i pubblici ministeri appartenenti al gruppo Articolo 101, nonché i 1787 magistrati (pari al 41,8 % degli allora votanti) che nel gennaio del 2022 votarono “sì” ad un referendum consultivo interno all’Associazione Nazionale Magistrati, nel quale si chiedeva «Vuoi che i candidati al C.S.M. siano scelti mediante sorteggio di un multiplo dei componenti da eleggere?».

Secondo questa posizione, «il sorteggio non è un capriccio o un’astrazione: è uno strumento concreto per proteggere l’indipendenza e garantire l’equità nella carriera, restituendo alla magistratura la libertà di lavorare serenamente, con entusiasmo e dedizione, senza fuorvianti distrazioni. Insomma, l’antidoto naturale al carrierismo»³⁷. In questa prospettiva, «il sorteggio non ha l’obiettivo di deprimere il ruolo istituzionale del Csm, bensì quello, opposto, di restituirgli indipendenza e autorevolezza»³⁸, ragione per cui «mai come in questi tempi l’idea trova consenso, in parte anche all’interno della magistratura»³⁹.

³⁵ Relazione finale della «commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell’ordinamento giudiziario» istituita con D. Min. Giustizia 26 marzo 2021, 13. Il riferimento implicito svolto in questo passaggio della relazione è al c.d. scandalo Palamara che, nel 2019, aveva «disvelato un quadro sconcertante e inaccettabile», un «coacervo di manovre nascoste, di tentativi di screditare altri magistrati, di millantata influenza, di pretesa di orientare inchieste e condizionare gli eventi, di convinzione di poter manovrare il CSM, di indebita partecipazione di esponenti di un diverso potere dello Stato». Così il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel discorso all’assemblea plenaria straordinaria del CSM del 21 giugno 2019.

³⁶ Le citazioni sono tratte da F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 71.

³⁷ A. MIRENDA, *Verso il nuovo ordinamento della magistratura*, in *dirittodidifesa.eu*, 13 ottobre 2025. L’Autore è attualmente consigliere togato del CSM, primo (e, per ora, unico) membro eletto la cui candidatura è stata sorteggiata ai sensi dell’art. 25, co. 5, come modificato dalla L. n. 71/2022. Secondo questa disposizione, nel caso in cui non si sia raggiunto il numero minimo di candidature o non vi sia il rispetto del rapporto tra generi, si procede «all’estrazione a sorte delle candidature mancanti tra tutti i magistrati che sono eleggibili».

³⁸ F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 21. È questo, secondo l’Autrice, «un dato rilevante per la comprensione del contesto in cui si colloca la riforma» sottoposta a referendum nel marzo 2026.

³⁹ F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 71.

È all'interno di questo articolato e stratificato contesto culturale, segnato da proposte e controproposte, che si colloca la riforma costituzionale proposta dal Governo attualmente in carica. La ricostruzione dei precedenti tentativi di intervento sul meccanismo di selezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura consente infatti di inquadrare con maggiore precisione la riforma attualmente sottoposta a referendum. Come già ricordato, la revisione costituzionale approvata dal Parlamento prevede che i componenti non di diritto dei Consigli superiori della magistratura giudicante e requirente siano estratti a sorte, per un terzo, da un elenco compilato mediante elezione dal Parlamento in seduta comune e, per due terzi, rispettivamente, tra i magistrati giudicanti e i magistrati requirenti, «nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge».

Un analogo meccanismo è previsto per la composizione dell'Alta Corte disciplinare: esclusi i tre membri di nomina presidenziale, tre componenti verrebbero estratti a sorte da un elenco formato dal Parlamento in seduta comune, mentre altri sei magistrati giudicanti e tre requirenti sarebbero sorteggiati tra gli appartenenti alle rispettive categorie che abbiano maturato almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità. Al riguardo, va peraltro sottolineato che, trattandosi di un organo chiamato a esercitare funzioni giurisdizionali, il ricorso al sorteggio nella sua composizione «potrebbe assumere un significato differente»⁴⁰, in quanto volto a rafforzarne i requisiti di terzietà e imparzialità.

4. L'istituzione dell'Alta Corte disciplinare alla luce delle precedenti proposte di riforma

Un'ulteriore novità contenuta nella riforma costituzionale approvata dal Parlamento e ora sottoposta a referendum è rappresentata dall'istituzione di un'Alta Corte disciplinare⁴¹, alla quale viene attribuita la «giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti» (art. 4 del ddl di revisione costituzionale approvato). In altre parole, una volta prevista la separazione delle carriere e lo sdoppiamento del Consiglio superiore della magistratura, a quest'ultimo viene sottratta la competenza in materia disciplinare, che viene affidata – in modo unitario, ossia tanto per i magistrati giudicanti quanto per quelli requirenti – all'istituenda Alta Corte. Di particolare rilievo è altresì la previsione secondo cui «contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito,

⁴⁰ F. BIONDI, *La scelta dei componenti*, cit., 18.

⁴¹ Su cui v., per tutti, in senso critico, R. BALDUZZI, *L'alta Corte disciplinare*, in *Il Foro italiano*, 1/2026, 41 ss.; fornisce, invece, una lettura alternativa alla ricerca di una ricomposizione con i principi costituzionali l'attuale vicepresidente del CSM: F. PINELLI, *Il futuro del procedimento disciplinare: verso l'Alta Corte*, in *Rivista AIC*, 1/2026, 1 ss.; in senso favorevole alla riforma, v. A. GUSTAPANE, *L'istituzione dell'Alta Corte per una giurisdizione disciplinare dei magistrati non corporativa*, in *Diritto di difesa*, 2 febbraio 2026.

soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata».

È opportuno ricordare che l'idea di affidare ad un giudice distinto dal CSM la competenza sui provvedimenti disciplinari dei magistrati non è nuova. Originale, nei termini che si vedranno, è invece l'attribuzione a tale organo della sola competenza disciplinare – e non anche di ulteriori funzioni – nonché la specifica disciplina dell'impugnazione dei provvedimenti da esso adottati.

In un'epoca ed in un contesto profondamente diversi⁴², già la riforma Orlando dell'ordinamento giudiziario del 1907-1908 aveva istituito una pluralità di Consigli disciplinari, al vertice dei quali era posta la Suprema Corte disciplinare, composta anche da membri laici e competente a giudicare gli illeciti disciplinari dei magistrati. Quest'ultima, sebbene progressivamente marginalizzata e svuotata di attribuzioni dalla legislazione del periodo fascista, operò formalmente quale giudice disciplinare fino alle modifiche introdotte dalla legge sull'ordinamento giudiziario dell'allora Ministro Dino Grandi (r.d.lgs. n. 12/1941). In base a tale assetto, l'alta vigilanza su tutti i magistrati spettava al Ministro Guardasigilli, al quale era attribuito anche il potere di irrogare le sanzioni disciplinari, previo mero parere della Suprema Corte disciplinare.

Un ritorno all'impostazione precedente si ebbe all'indomani della Liberazione con la c.d. legge sulle garanzie della magistratura (r.d.lgs. n. 511/1946), che attribuì ai Consigli giudiziari – costituiti quali tribunali disciplinari – la competenza nei confronti dei magistrati di grado inferiore, e ad una Corte disciplinare per la magistratura quella relativa ai «magistrati di grado superiore a giudice», nonché la cognizione in secondo grado dei ricorsi avverso le decisioni dei tribunali disciplinari. Questo assetto rimase operativo per oltre dieci anni, fino a quando le innovazioni introdotte nell'ordinamento giudiziario con la Costituzione repubblicana vennero attuate con l'approvazione della legge n. 195 del 1958 e l'entrata in funzione del Consiglio superiore della magistratura e della sua sezione disciplinare.

Nei decenni successivi, la funzione disciplinare attribuita al CSM è stata oggetto di numerose e differenziate proposte di riforma. Già nel 1971, ad esempio, la proposta di revisione costituzionale a prima firma Almirante prevedeva, tra l'altro, una modifica dell'art. 107 Cost., stabilendo che i magistrati non potessero essere dispensati o sospesi dal servizio se non a seguito di una decisione della Corte di cassazione a sezioni unite civili.

La c.d. Commissione Bozzi (1983-1985), invece, non si soffermò sull'individuazione dell'organo competente a conoscere dei procedimenti disciplinari, ma si espresse a favore della concentrazione della titolarità dell'azione disciplinare in capo al solo Ministro di Grazia e Giustizia, prevedendo l'obbligo per quest'ultimo di riferire al Parlamento sull'esercizio di tale potere, quale «limite politico alla discrezionalità che viene lasciata al Ministro di proporre o meno l'azione disciplinare»⁴³).

⁴² Per le seguenti e altre informazioni sulle vicende storiche dell'ordinamento giudiziario italiano, v. per tutti F. DAL CANTO, *Lezioni*, cit., 29 ss.

⁴³ *Relazione della Commissione parlamentare per le modifiche istituzionali*, cit., 50-51.

Nel 1997, la c.d. bicamerale Massimo D’Alema elaborò un modello di Corte che costituisce tuttora un precedente di rilievo su cui vale la pena soffermarsi brevemente. L’art. 122 della proposta di revisione costituzionale prevedeva l’istituzione di una Corte di giustizia della magistratura, cui erano attribuite due funzioni principali. In primo luogo, essa sarebbe stata competente a decidere in materia disciplinare nei confronti dei giudici ordinari e amministrativi, nonché dei magistrati del pubblico ministero. Nel più ampio disegno di unificazione delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, la Corte avrebbe dunque operato quale giudice disciplinare unico. La *ratio* di tale previsione era da rinvenire nell’esigenza di superare la «scarsamente giustificabile disparità di trattamento tra magistrati»⁴⁴ ordinari e speciali in materia di responsabilità disciplinare, che da sempre caratterizza la magistratura italiana.

In secondo luogo, la Corte di giustizia della magistratura sarebbe stata configurata come «organo di tutela giurisdizionale in unico grado contro i provvedimenti amministrativi assunti dai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa»⁴⁵. Quest’ultima previsione – non riprodotta in alcuna successiva proposta di revisione costituzionale – costituiva un’ulteriore novità qualificante, idonea ad offrire una soluzione al problema delle impugnazioni dei provvedimenti amministrativi assunti dagli organi di autogoverno. Allo stato attuale, infatti, ai sensi dell’art. 17 della l. n. 195/1958, i provvedimenti concernenti il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi sono impugnabili innanzi al giudice amministrativo, individuato – ai sensi dell’art. 135, co. 1, lett. a), c.p.a. – nel TAR del Lazio, cui sono devolute, in base alla medesima disposizione, anche le controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa. Contro i provvedimenti in materia disciplinare è invece ammesso ricorso alle Sezioni unite della Corte suprema di cassazione. Un assetto siffatto ha tuttavia prodotto l’effetto non voluto di svuotare, in larga misura, la competenza del CSM in materia di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, consentendo al candidato non prescelto di contestare sistematicamente la nomina, confidando in un sindacato giurisdizionale divenuto nel tempo sempre più esteso e penetrante⁴⁶.

Tanto la previsione di una giurisdizione disciplinare comune alle magistrature ordinaria e speciale, quanto l’estensione del sindacato della Corte oltre i soli provvedimenti disciplinari, come già anticipato, non hanno trovato accoglimento nella riforma sottoposta a referendum costituzionale nel marzo 2026⁴⁷.

⁴⁴ Su cui v., per tutti, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, (VI ed.) cit, 379 ss., che sottolineano, tra l’altro, i possibili aspetti di incostituzionalità della disciplina relativa all’individuazione delle fattispecie disciplinari e delle relative sanzioni.

⁴⁵ Così la relazione illustrativa della proposta di legge costituzionale, 99.

⁴⁶ Su questo rilevante tema, v. L. GENINATTI SATÈ, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti del Csm: una questione politico-costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 4/2017, 49 ss.; P.I. D’ANDREA, *L’impugnabilità degli atti di conferimento degli incarichi direttivi del CSM*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa. Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma.*, Napoli, 2021, 189 ss.; G. CAMPANELLI, *Il conferimento degli incarichi direttivi ai magistrati tra formale discrezionalità del Csm e sostanziale sindacato “sostitutivo” del giudice amministrativo*, in *Questione Giustizia*, 2-3/2022, 64 ss.

⁴⁷ Un ulteriore profilo di riforma non affrontato dalla legge di revisione costituzionale sottoposta a referendum e, invero, rimasto in sordina nel corso delle pluridecennali proposte di modifica della

L'impostazione delineata dalla bicamerale D'Alema venne ulteriormente sviluppata nella proposta avanzata dal Presidente emerito della Camera dei deputati Luciano Violante, volta a istituire «un'Alta Corte come giudice d'appello nei confronti di tutti i provvedimenti, disciplinari e amministrativi, emessi dagli organi di governo interno di tutte le giurisdizioni»⁴⁸. Tale proposta perseguiva un duplice obiettivo a cui già si è fatto cenno: da un lato, superare le disparità di trattamento tra magistrati appartenenti a diverse giurisdizioni; dall'altro, porre rimedio al fatto che, nella maggior parte dei casi, gli incarichi direttivi della magistratura ordinaria venivano attribuiti dal Consiglio di Stato e non dal CSM, nonché al “cortocircuito” per cui il magistrato amministrativo che intenda impugnare un provvedimento del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa deve rivolgersi a un giudice amministrativo appartenente al medesimo circuito istituzionale.⁴⁹

Negli anni successivi, il ddl Berlusconi-Alfano del 2011 tornò a proporre l'istituzione di una Corte di disciplina per la magistratura giudicante e requirente, scelta che rispondeva all'esigenza «di evitare ogni commistione tra le attività inerenti alle carriere dei magistrati e l'accertamento della loro responsabilità disciplinare»⁵⁰. In coerenza con il previsto sdoppiamento del CSM, la Corte di disciplina sarebbe stata articolata in una sezione per i giudici e in una per i pubblici ministeri, entrambe con composizione paritaria tra membri laici e togati. Si coglie qui una prima rilevante differenza rispetto alla riforma approvata dal Parlamento nel 2025, la quale, pur prevedendo lo sdoppiamento del CSM, istituisce un'unica Alta Corte disciplinare, competente per i procedimenti disciplinari riguardanti sia i giudici sia i pubblici ministeri.

Il progetto del 2011 prevedeva inoltre che contro i provvedimenti adottati dalla Corte di disciplina fosse ammesso ricorso per cassazione per motivi di legittimità. Anche sotto questo profilo, la riforma c.d. Meloni-Nordio si colloca su una linea differente, prevedendo la possibilità di impugnare le decisioni dell'Alta Corte «anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte»⁵¹.

disciplina costituzionale del CSM, concerne la possibilità di riconoscere il diritto di elettorato attivo e passivo anche ai magistrati appartenenti alla magistratura onoraria. L'unica traccia significativa in tal senso, emersa dall'esame delle precedenti proposte di riforma, si rinviene in un passaggio della relazione della c.d. commissione Bozzi (1985, 50), nel quale si dà conto della posizione del senatore Vassalli, componente della commissione, favorevole alla proposta di ripartire i seggi consiliari nel modo seguente: 14 membri eletti dai magistrati ordinari, 2 magistrati onorari e 14 eletti dal Parlamento in seduta comune. Sull'argomento, v. F. DAL CANTO, *Lezioni*, cit., 283-284.

⁴⁸ Lo stesso Violante ha ricordato questa proposta in occasione di un'audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato del 6 marzo 2025, oggi pubblicata in *Questione Giustizia*, 1-2/2025, 257 ss.

⁴⁹ *Ivi*, 258.

⁵⁰ Così la relazione illustrativa al ddl AC 4275/2011, 14. Per una analisi di questa e delle altre proposte di revisione del sistema disciplinare, cfr. G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, Torino, 2018, 179 ss.

⁵¹ Questa previsione è stata oggetto di numerose e severe critiche in dottrina, soprattutto ove la si interpreti nel senso di escludere l'ammissibilità del ricorso per cassazione per motivi di legittimità previsto dall'art. 111, co. 7, Cost. Per tutti, v. i diversi commenti contenuti in R. BALDUZZI, G. GRASSO (a cura di), *L'Alta Corte disciplinare*, cit., *passim*. Sul punto è intervenuto anche il Ministro della Giustizia Carlo Nordio che, il 31 gennaio 2026, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte d'appello di Milano, ha dichiarato: «La stessa possibilità di ricorrere per Cassazione contro la

Più recentemente, sono state presentate due ulteriori proposte di revisione costituzionale volte a istituire un autonomo organo disciplinare per i magistrati: l’AC 2709/2020, di iniziativa della deputata Bartolozzi (FI, poi capo di gabinetto del Ministero della Giustizia dal 19 marzo 2024), e l’AS 2436/2021, di iniziativa dei senatori Rossomando e altri (PD). Quest’ultima proposta si ispira in larga parte ai criteri delineati nella proposta Violante, prevedendo l’istituzione di un unico giudice competente a conoscere delle impugnazioni dei provvedimenti disciplinari e di ogni altro atto adottato dai Consigli superiori e dagli organi di presidenza delle diverse magistrature.

Da ultimo, la relazione finale della c.d. Commissione Luciani ha richiamato nuovamente tale impostazione, riflettendo sull’istituzione di «un’Alta Corte della magistratura (composta da magistrati ordinari e speciali), cui affidare il contenzioso sui provvedimenti del CSM – comprese le pronunce della sezione disciplinare – e degli organi di garanzia dell’autonomia e dell’indipendenza delle magistrature speciali, nonché la risoluzione dei conflitti di giurisdizione»⁵².

5. Conclusioni: la legge di revisione costituzionale “Meloni-Nordio” tra continuità delle ragioni ispiratrici e discontinuità delle scelte attuative

La ricostruzione storica svolta consente di collocare la riforma costituzionale “Meloni-Nordio” all’interno di una traiettoria di lungo periodo del dibattito italiano sulle riforme dell’ordinamento giudiziario, segnata da una persistente tensione tra la volontà politica di evitare, arginare o correggere la “politicizzazione” della magistratura e la necessità democratica e costituzionale di preservare l’autonomia e l’indipendenza dell’ordine giudiziario⁵³. Sotto questo profilo, le ragioni ispiratrici della riforma non appaiono affatto inedite: esse ripropongono, con accenti diversi, istanze già emerse nei decenni passati e più volte affacciate nel confronto politico-istituzionale, nelle proposte delle commissioni di studio e nei tentativi – rimasti incompiuti – di revisione costituzionale degli ultimi decenni.

Tale continuità emerge con particolare evidenza: già nel 1971, nella relazione illustrativa al ddl Almirante, si leggeva: «Si sono realizzate, all’interno del Consiglio superiore della magistratura, maggioranze qualificate e caratterizzate politicamente, restando così frustrati in maniera estesa e sempre più preoccupante gli scopi, gli obiettivi e le stesse funzioni attribuite al Consiglio superiore»; in seno alla c.d.

decisione dell’Alta Corte disciplinare può essere oggetto di discussione. Non è vero, come hanno detto alcuni, che sia precluso il ricorso per Cassazione; l’articolo che istituisce l’alta Corte disciplinare dice che in seconda istanza si può andare davanti al *plenum*, ma non dice affatto che sia escluso l’articolo 111 della Costituzione» (il discorso è consultabile sul sito istituzionale del Ministero e contenuti analoghi sono stati ripetuti in successivi interventi pubblici).

⁵² Relazione finale della «commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell’ordinamento giudiziario» istituita con D.M. 26 marzo 2021, 16.

⁵³ Non bisogna d’altra parte dimenticare che, come icasticamente osservato da R. ROMBOLI, *La nuova disciplina ed il ruolo del giudice oggi*, in *La legge di riforma dell’ordinamento giudiziario*, cit., 49, «La legge sull’ordinamento giudiziario è lo “specchio” del ruolo che s’intende riconoscere all’attività giurisdizionale».

commissione Bozzi (1985) era stata denunciata da più parti l'eccessiva «politicizzazione» del CSM (p. 49); la relazione finale della c.d. commissione Paladin (1991) ricordava che la comune ragion d'essere delle proposte di modifica della composizione del Consiglio superiore «consiste nell'esigenza, sottolineata moltissime volte nelle più varie sedi politiche e parlamentari, di “spoliticizzare” l'operato del Consiglio, con particolare riguardo ai nessi riscontrabili fra i consiglieri togati e le correnti dell'Associazione nazionale magistrati» (p. LXXII); secondo la relazione finale della «Commissione di studio per la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura» presieduta dal prof. Balboni (1996) «è possibile constatare un chiaro orientamento verso vere e proprie forme di politicizzazione»⁵⁴; la relazione illustrativa alla proposta di revisione costituzionale della c.d. bicamerale D'Alema evidenziava che «una eccessiva «politicizzazione» dei Consigli non dipende tanto da un modesto incremento della componente «laica» di nomina parlamentare, quanto piuttosto, e nella maggior parte dei casi, dalla esasperata politicizzazione interna e nei reciproci rapporti tra le varie correnti della magistratura, favorita anche dal particolare sistema elettorale attualmente vigente» (pp. 98-99); giungendo ai giorni nostri, argomentazioni analoghe sono state addotte a sostegno della riforma dai suoi promotori e sostenitori, come emerge anche dalla relazione illustrativa alla legge di riforma costituzionale approvata.

Un ulteriore elemento di sicura somiglianza tra la genesi della legge di revisione costituzionale sottoposta a referendum nel marzo 2026 e i precedenti tentativi di riforma della magistratura è l'enfatico richiamo – con tutti i limiti che tale riferimento comporta⁵⁵ – al codice di procedura penale del 1989 e alla modifica dell'art. 111 Cost. del 1999, presentati come antecedenti che avrebbero creato una sorta di automatismo nella previsione della separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri.

La continuità, peraltro, si interrompe non appena si consideri il piano delle soluzioni concretamente prescelte. La riforma oggi sottoposta a referendum si caratterizza, infatti, per opzioni attuative che segnano, in più parti, una discontinuità significativa rispetto a gran parte dei precedenti progetti di riforma analizzati. Si può osservare continuità con tentativi riformatori passati nella previsione delle «distinte carriere» per magistrati giudicanti e requirenti – pur evitando il termine “separazione” in senso stretto – e nello sdoppiamento del Consiglio superiore della magistratura, senza modificare la proporzione dei suoi componenti. Al contrario, il ricorso al sorteggio, così come previsto dalla riforma, e le funzioni attribuite all'Alta Corte disciplinare mostrano un chiaro scostamento rispetto sia ai modelli storici sia alle proposte più articolate emerse nel dibattito degli ultimi decenni.

⁵⁴ Come già ricordato, la relazione della c.d. commissione Balboni è ora pubblicata in *Quaderni costituzionali*, 3/1997, 540 ss. La citazione inserita nel testo è tratta dalla p. 547. In tale testo è contenuta un'altra verità spesso dimenticata: «Il problema della forte politicizzazione del corpo giudiziario non è però da ascrivere esclusivamente al fenomeno interno dell'associazionismo: la magistratura italiana è sicuramente anche afflitta dal problema «esterno» rappresentato dalla debolezza dei poteri titolari della funzione di indirizzo» (*ibidem*).

⁵⁵ Su cui v. R. BALDUZZI, *Quali sono il vero obiettivo e il “cuore”*, cit.

Ne emerge una riforma che opera scelte selettive e non sempre coerenti con l'impianto complessivo delle istanze da cui trae origine; una revisione che, pur muovendo dall'apprezzabile intento di fornire soluzioni ad alcuni dei problemi dell'organizzazione della magistratura in Italia, in più parti appare manchevole di una visione complessiva. La mancata definizione di snodi cruciali, rimessi al legislatore ordinario o alle leggi di attuazione, accentua il carattere “aperto” dell'intervento costituzionale e rende incerto il suo effettivo impatto sull'organizzazione interna dell'ordine giudiziario. In questa prospettiva, l'esito referendario non chiuderà il dibattito, ma ne rappresenterà verosimilmente una nuova tappa: sia nell'ipotesi di approvazione della riforma, che aprirebbe una delicata fase di attuazione legislativa, sia in quella di rigetto, che lascerebbe comunque irrisolte le questioni strutturali da tempo al centro della riflessione politico-costituzionale sull'ordinamento giudiziario.

Anche per queste ragioni, al fine di contribuire in modo sano e costruttivo al dibattito presente e futuro, occorrerebbe tornare a distinguere, con maggiore consapevolezza e serenità, tra le scelte legislative che comportano un radicale stravolgimento dell'assetto democratico – rispetto alle quali sarebbe necessario mobilitarsi e protestare in ogni modo – e quelle che, invece, attengono a concrete opzioni operative, potenzialmente e talvolta doverosamente criticabili, mediante le quali la maggioranza di turno dà attuazione a un determinato disegno politico di parte. «Non siamo di fronte ad un dogma della democrazia, e sul punto non devono quindi scatenarsi guerre di religione. La risposta, per ciascun Paese, nasce dalla sua storia, dalle sue tradizioni, dalla particolare struttura della società civile e di quella politica, dal delicato meccanismo di pesi e contrappesi istituzionali, di cui esso è o non è dotato»⁵⁶.

Sarebbe questo un modo per tornare a prendere sul serio, anche nel dibattito pubblico, la Costituzione, «il patrimonio immateriale più prezioso di cui disponiamo; le ricorrenti diatribe cui essa viene sottoposta, spesso per miopi giochi di potere, la banalizzano e la trasformano in merce di scambio tra schieramenti politici precari e transeunti, con l'esito complessivo di un impoverimento culturale e civile»⁵⁷.

⁵⁶ Così si esprimeva la relazione illustrativa della proposta di legge di revisione costituzionale formulata dalla c.d. bicamerale D'Alema nel 1997, 90-91, con specifico riferimento alla definizione della natura dell'organo pubblico ministero e dei suoi rapporti con le altre istituzioni, segnatamente con il potere esecutivo.

⁵⁷ G. SILVESTRI, *Introduzione*, cit., 11.