GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

RIFLESSIONI SUL SORTEGGIO DEI COMPONENTI DEI CSM NELLA PROPOSTA DI REVISIONE COSTITUZIONALE[*]

GRAZIA CALLIPARI[**]

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. Cenni storici. – 3. Precedenti proposte di sorteggio. – 4. Natura e funzione del CSM in rapporto allo strumento del sorteggio. – 5. Procedure di sorteggio e osservazioni critiche. – 6. Conclusioni.

1. *Note introduttive*

La proposta di revisione costituzionale approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 col titolo «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare», all'articolo 104, comma 4, prevede che i componenti dei due Consigli superiori della magistratura (CSM) siano 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.

Lo strumento del sorteggio è stato definito il più radicale e controverso di tutta la riforma[1]. L'obiettivo è noto e consiste nel limitare l'influenza dell'associazionismo – o con accezione più negativa – delle "correnti" dell'Associazione nazionale magistrati (ANM) sulle decisioni del CSM[2], non solo nell'esercizio di funzioni di indirizzo, ma

[*] Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. Lo scritto riprende i contenuti della relazione al Seminario «La riforma costituzionale della magistratura», organizzato dalla Facoltà di Economia e Giurisprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, a Piacenza l'11 febbraio 2026.

[**] Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

[1] G. AZZARITI, *Più che separare le carriere, indebolire la giustizia*, in *Questione giustizia*, 1-2/2025, 192.

[2] Per queste ragioni, secondo Augusto Barbera il sorteggio è considerato dall'ANM il punto più «urticante» della Riforma, ovvero, secondo Nicolò Zanon, il «diavolo». V A. BARBERA, *intervento raccolto nel corso della riunione di "Libertà eguale" a Firenze 12 gennaio 2026*, pubblicato in *Il dubbio*, 15 gennaio 2026; N. ZANON, *Liberare la giustizia e i magistrati. Sostenere la riforma della separazione delle carriere*

soprattutto nelle decisioni relative alle carriere dei singoli magistrati, come accade per gli incarichi direttivi[3]. Da questa prospettiva, il sorteggio viene considerato un'*extrema ratio*, un'«amara medicina»[4], dato che nessun sistema elettorale è riuscito a favorire l'emersione di candidature indipendenti[5].

La riforma si distingue quindi dalle altre proposte di iniziativa parlamentare che miravano ad ottenere una spoliticizzazione del CSM, introducendo il principio di tassatività delle funzioni, che quindi tornavano a essere quelle, di stretta natura amministrativa, previste dalla Costituzione[6]. Riguardo a ciò, non è noto se le competenze dell'attuale CSM previste nella legge attuativa del 1958[7] e nel regolamento interno, in cui si manifestano più direttamente i poteri di indirizzo, saranno modificate[8].

2. *Cenni storici*

Nel 1907, con la legge Orlando veniva istituito il CSM[9] presso il Ministero della giustizia. Esso rappresentava l'"alta magistratura" e aveva un ruolo meramente consultivo. Era composto dal Primo Presidente e dal Procuratore generale della Cassazione di Roma, nove magistrati eletti dalle cinque Corti di Cassazione e nove magistrati nominati con decreto reale, su proposta del Guardasigilli, previa deliberazione del Consiglio dei ministri[10]. Dopo soli cinque anni, nel 1912, la legge Finocchiaro Aprile[11] abbandonava l'elettività, estendendo la nomina regia, su proposta del Guardasigilli[12].

e il sorteggio dei membri del Csm per garantire la terzietà del giudice e sottrarre la magistratura al controllo delle correnti, in www.rivistailmulino.it/a/liberare-la-giustizia-e-i-magistrati, 19 gennaio 2026.

[3] F. BIONDI, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio AIC*, 1/2026, 22.

[4] O. MAZZA, *Le ragioni del garantismo in favore della separazione delle carriere*, in *Diritto di difesa*, 9 settembre 2025, 11. Stefano Ceccanti afferma che il sorteggio «pur nella sua rozzezza» è migliorativo «dello *status quo* affidato alle correnti»: S. CECCANTI, *Un invito a votare "Sì". È necessario superare l'unicità del Csm e delle carriere per contrastare le distorsioni del processo mediatico e garantire un giudice terzo*, in www.rivistailmulino.it/a/un-invito-a-votare-s, 18 febbraio 2026.

[5] F. BIONDI, *La scelta*, cit., 22

[6] In realtà, il ricorso al sorteggio non veniva escluso neppure dai progetti di iniziativa parlamentare. La maggior parte prevedeva che i membri togati fossero «scelti […] con le modalità stabilite dalla legge», una formulazione tale da ricomprendere anche l'ipotesi del sorteggio. V. A.C. 23, 434, 824, e A.S. 504; la proposta A.C. 806 prevedeva che i laici fossero nominati per metà dal Presidente della Repubblica e per metà dal Parlamento in seduta comune, mentre gli altri confermavano la nomina dei laici da parte del Parlamento in seduta comune.

[7] L. 24 marzo 1958, n. 195.

[8] P. MEZZANOTTE, *Le recenti proposte di riforma costituzionale della Magistratura*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2025, 24.

[9] L. 14 luglio 1907, n. 511.

[10] Art. 34, l. n. 511/1907.

[11] L. 19 dicembre 1912, n. 1311.

[12] Il CSM era composto dal Primo presidente e dal Procuratore generale della Corte di cassazione, otto magistrati e quattro supplenti di grado non inferiore a consigliere di cassazione, nominati con decreto reale su scelta discrezionale del Consiglio dei ministri: v. art. 12, l. n. 1311/1912.

Nel 1921, l'elettività del CSM, seppur di secondo grado[13], veniva ripristinata dal decreto Rodinò, «canto del cigno» del sistema liberale[14], per essere poi soppressa, due anni dopo, nel 1923, dalla riforma Oviglio[15], sino alla legge sulle guarentigie della magistratura del 1946[16].

Il sorteggio non era argomento di discussione tra i costituenti e l'elezione dei membri del CSM fu preferita perché poteva assicurare maggiore indipendenza dal Ministro della Giustizia[17].

In Assemblea costituente, vennero presentati tre progetti rispetto all'organizzazione della magistratura. Il progetto Calamandrei stabiliva, all'art. 17, che la composizione del CSM e i modi di scelta dei chiamati a farne parte per ragione del loro ufficio o per elezione fatta dai magistrati, senza membri laici[18], fosse disciplinata dalla legge sull'ordinamento giudiziario. Il progetto Patricolo, che postulava la soppressione del Ministero della giustizia, all'art. 4, stabiliva l'elezione del Capo del potere giudiziario da parte di un unico corpo elettorale formato da magistrati e funzionari. Il Progetto Leone, premessa la separazione tra giudici e Pubblici ministeri[19], solo per i primi, all'art. 7, prevedeva un CSM con quattro membri estranei all'organizzazione giudiziaria nominati dal Parlamento e undici magistrati, rinviando alla legge sull'ordinamento giudiziario le norme per le nomine dei membri elettivi. Poi, il Progetto di Costituzione presentato all'Assemblea prevedeva, all'art. 97, comma 2, che il CSM fosse presieduto dal Capo dello Stato e composto da membri designati per metà da tutti i magistrati, e per l'altra metà dall'Assemblea Nazionale fuori del proprio seno.

Tuttavia, se i costituenti erano ben consapevoli dei rischi connessi a un CSM composto da membri nominati, altrettanto non poteva dirsi per il sistema elettivo, poiché

---

[13] Il CSM era composto di quattordici membri, dei quali dieci magistrati delle Corti di Cassazione, esclusi i primi presidenti ed i procuratori generali, e dieci magistrati equiparati eletti da tutta la magistratura che avrebbero poi votato i dieci membri togati; e quattro professori ordinari designati dalla Facoltà giuridica di Roma fra coloro che avessero almeno venti anni di insegnamento e non esercenti l'avvocatura: v. art. 112, r.d. 14 dicembre 1921, n. 1978.

[14] G. SILVESTRI, *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente*, in *Dir. Pubbl*., 2/2003, 330.

[15] Il CSM era composto da cinque membri effettivi nominati con decreto Reale, sentito il Consiglio dei ministri, fra i magistrati aventi funzioni di Primo presidente o di Procuratore generale di Corte di appello, o equiparate, ovvero quelle di consigliere di Corte di cassazione o equiparate. Il più anziano dei magistrati con funzioni più elevate era nominato presidente del Consiglio superiore. Uno almeno dei membri effettivi ed uno dei supplenti dovevano appartenere al pubblico ministero: v. art. 151, r.d. 30 dicembre 1923, n. 2786.

Alla riforma Oviglio seguì il decreto Grandi, per cui il CSM era composto dal primo presidente della corte di cassazione, che ne aveva la presidenza, il procuratore generale presso la stessa, nonché otto componenti effettivi, dei quali tre magistrati del pubblico ministero, tutti di grado non inferiore a consigliere di corte di cassazione o parificato, nominati con decreto reale su proposta del Ministro di grazia e giustizia, sentito il Consiglio dei ministri: v. art. 213, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12.

[16] Il CSM era composto dal primo presidente della Corte Suprema di cassazione, che lo presiedeva, dal Procuratore generale presso la stessa Corte, e da altri undici membri effettivi, perlopiù magistrati. I componenti erano eletti dai consigli giudiziari delle varie Corti di appello, nonché da cinque magistrati della Corte di cassazione e da cinque magistrati in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia, eletti rispettivamente dai magistrati della Corte e del Ministero suddetti; v. artt. 7 e 8, r.d. lgs. 31 maggio 1946, n. 511.

[17] F. BIONDI, *La scelta*, cit., 20.

[18] Come chiarito dallo stesso il 5 dicembre 1946, nella seconda sezione della seconda sottocommissione, il CSM doveva essere composto esclusivamente da magistrati.

[19] I Pubblici ministeri, secondo Leone, dovevano essere espressione del potere esecutivo. Egli prevedeva tuttavia, a contemperamento, la possibile promozione dell'azione penale da parte del giudice in assenza di quella del PM; v. Resoconto sommario della seduta dell'8 gennaio 1947.

prima dell'entrata in vigore della Costituzione l'elettività dell'organo non conobbe mai una piena attuazione e rimase sempre limitata a un arco temporale ristretto. Infatti, sia durante i dibattiti della Commissione dei 75, che in Assemblea costituente, nelle sedute dedicate al CSM[20], il tema dell'elettività dei componenti non fu analizzato in profondità[21], mentre si prestò maggiore attenzione al collegamento del potere giudiziario con gli altri poteri, relativamente alla presidenza e alla vicepresidenza dell'organo, alla sua composizione, e alla figura del Pubblico ministero.

Nondimeno, in Assemblea costituente l'On. Condorelli anticipò le possibili degenerazioni di un sistema elettivo per il CSM, affermando che «l'elettoralismo, così largamente introdotto fra i magistrati, sia veramente un pericolo per l'indipendenza dei magistrati medesimi, perché non è difficile prevedere che questa necessità di riunirsi in corpo elettorale assai di sovente per eleggere i rappresentanti presso il Consiglio superiore, verrà a stabilire delle interdipendenze fra i magistrati, fra coloro che chiedono i voti e coloro che li danno, il che tante volte si traduce in *do ut des*»[22].

Tale osservazione si tradusse in un breve dibattito relativo alla scelta sul termine da utilizzare per il testo costituzionale: «eletti», proposto dall'Onorevole Persico[23]; «designati», sostenuto dall'Onorevole Condorelli, per alludere a un sistema di individuazione fisso stabilito dalla legge, secondo criteri di anzianità, territorio e categoria; e, da ultimo «nominati», proposto da Ruini, in quanto termine più ampio della designazione, ma capace di ricomprendere anche l'elezione, senza accentuarne tuttavia il «colorito elettoralistico». La proposta di Condorelli non fu approvata, lasciando alla redazione finale la scelta tra i due termini restanti[24]. Con il testo del 27 dicembre 1947, per finire, si optò per il termine «eletti».

3. *Precedenti proposte di sorteggio*

In linea generale, le proposte di sorteggio paiono essere accomunate da una «razionalità polemica», che risponde alla necessità di adottare un criterio che si

[20] Ci si riferisce alle sedute della seconda sezione della seconda sottocommissione dell'8 e 9 gennaio 1947, al dibattito in adunanza plenaria della Commissione dei 75, del 31 gennaio 1947, e al dibattito in Assemblea costituente del novembre 1947.

[21] Salvo quanto si dirà di seguito e una breve discussione tra Ambrosini, Cappi e Targetti, sull'opportunità di inserire due membri nominati dal Presidente della Repubblica, insieme a otto membri laici designati dall'Assemblea Nazionale, e dieci magistrati; v. Resoconto sommario della seduta antimeridiana della seconda sezione della seconda sottocommissione del 9 gennaio 1947, 88 s.

[22] Si tratta dell'intervento dell'Onorevole Condorelli: v. Verbale della seduta antimeridiana del 25 novembre 1947, 2452. In termini simili, ma per criticare l'assetto gerarchico, l'On. Mancini, che affermò: «quando abbiamo fatto penetrare nell'interno della magistratura il soffio pericoloso dell'elettorato, che naturalmente determina passioni, desideri, risentimenti, favoritismi, ditemi come può essere garantita nell'interno della magistratura quella indipendenza assoluta che si pretende all'esterno? Il principio della eguaglianza di tutti i giudici e del valore della carriera come esplicazione di funzioni diverse, e non come gerarchia nel senso tradizionale della parola»: v. Verbale della seduta antimeridiana del 14 novembre 1947, 2095.

[23] Tale posizione era sostenuta anche dall'On. Scalfaro che, relativamente alla votazione del suo noto emendamento sulla modifica delle proporzioni del CSM, chiese che il termine «designati», fosse sostituito da «eletti». V. Verbale della seduta pomeridiana del 25 novembre 1947, 2477.

[24] Verbale della seduta pomeridiana del 25 novembre 1947, 2477.

contrappone a metodi basati su una aggregazione delle preferenze, di cui si diffida. In questo modo si vogliono neutralizzare divisioni, schieramenti e rapporti di forza che potrebbero limitare la libertà di scelta dell'organo[25].

Il richiamo allo strumento del sorteggio per selezionare i membri del CSM non è nuovo. La prima proposta risale al 1971, dell'On. Almirante, solo per una parte dei togati, allo scopo di contrastare «divisioni, correnti, organizzazioni plurime, ormai diventate strumenti indispensabili ed insostituibili per il concorso alle elezioni all'altissimo organo»[26]. Probabilmente, tale proposta arrivava anche in risposta all'influenza dei movimenti sociali degli anni '60 su alcuni gruppi associativi, che di lì a poco avrebbe condotto all'elaborazione delle note teorie sulla «critica del diritto» e sull'«uso alternativo del diritto», configurando «in una qualche misura, un modello di giudice e di giustizia alternativo in una prospettiva di transizione al socialismo»[27].

Successivamente, nel 2011, con il ministro Alfano, constatata la perdurante influenza delle correnti sul CSM[28], si torna a proporre il sorteggio in forma temperata per i membri togati, dove gli estratti a sorte sarebbero poi sottoposti ad elezione. Al contempo, si prevede la creazione di due CSM, uno per la magistratura giudicante e uno per la magistratura requirente[29], e si stabilisce che i Consigli debbano esercitare solo tassative attribuzioni amministrative, specificando che «non possono adottare atti di indirizzo politico, né esercitare funzioni diverse da quelle previste nella Costituzione»[30].

---

[25] A. ZEI, *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del Sorteggio nel diritto pubblico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2017, 24.

[26] Progetto di revisione costituzionale A.C. 3568 a firma Almirante ed altri, presentato alla Camera dei deputati il 23 luglio 1971.

[27] Relativamente all'evoluzione delle correnti negli anni '60, cfr. M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 365; E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura: la "radicale svolta" della metà degli anni Sessanta del Novecento*, in *Il Politico*, vol. 84, 2/2019, 77 ss.; F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Bologna, 2024, 61 ss.; R. FERRANTE, *Tra Gardone e Via Fani*, in *Questione giustizia*, 25 novembre 2022; E. GROSSO, *Pluralismo giudiziario e correntismo nell'attuale crisi della magistratura*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 33.

[28] Nella Relazione di accompagnamento si scrive quanto segue: «Da più parti è stato rilevato come, nonostante le modifiche del sistema elettorale del Consiglio superiore, che hanno eliminato il voto per liste contrapposte, il potere dei gruppi organizzati all'interno della magistratura – le cosiddette "correnti" – non si sia ridotto. Tale circostanza ha posto da più anni la questione dell'autonomia interna dei magistrati, ossia il fatto che le loro carriere possano essere in qualche modo condizionate dal gradimento espresso dalle diverse correnti […] è previsto che i componenti togati di ciascun Consiglio siano eletti, rispettivamente, dai giudici e dai magistrati del pubblico ministero previo sorteggio degli eleggibili. Questo meccanismo è il più idoneo a contrastare il fenomeno della "correntocrazia" e a rafforzare, quindi, l'autonomia interna della magistratura. Ciascun giudice e pubblico ministero, anche se non sia espressione delle correnti organizzate, potrà infatti esser nominato nei Consigli superiori, nel pieno rispetto del principio dell'elettività». V. Relazione, A.C. 4275 del 7 aprile 2011.

[29] I due CSM erano entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica, in quello giudicante era membro di diritto il Primo presidente della Corte di Cassazione, mentre per quello requirente il Procuratore presso la Corte di Cassazione. Il vicepresidente era eletto tra i membri laici e gli altri componenti erano eletti per metà da tutti i giudici ordinari o pubblici ministeri, tra gli appartenenti alla medesima categoria, previo sorteggio degli eleggibili, e per metà dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio. V. art. 5, A.C. 4275 del 7 aprile 2011.

[30] Si tratta delle funzioni già previste dall'art. 105 Cost.: assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni, da cui è espunta la funzione disciplinare, attribuita ad una Corte di disciplina, costituita da una sezione per i giudici e una per i pubblici ministeri, anche in questo caso i componenti di ciascuna sezione

Nel 2014, una proposta di revisione costituzionale è presentata dal senatore Buemi e altri, stanti le «gravissime deformazioni correntizie dei vari sistemi elettorali avvicendatisi, per l'organo di autogoverno dei magistrati», che possono superarsi solo con una «riforma radicale: il ricorso al sorteggio tra i candidati appartenenti all'ordine giudiziario»[31]. Tale progetto si caratterizzava anche per l'associazione, al Consiglio superiore della magistratura, di tutte le magistrature speciali, al fine di superare la «polverizzazione delle giurisprudenze disciplinari nei vari consigli di giustizia»[32], che non garantirebbe unità di indirizzo in tema deontologico[33].

Inoltre, la proposta stabiliva dei requisiti per il sorteggio dei membri togati: l'accesso alla carriera mediante concorso; avere almeno cinque anni di anzianità di servizio, nei quali non sono conteggiati i collocamenti fuori ruolo, le aspettative e gli altri periodi di mancato esercizio della funzione giurisdizionale; non essere stati destinatari, nei precedenti dieci anni, di alcuna sanzione disciplinare irrogata con provvedimento definitivo o non altrimenti impugnabile; per finire, non avere emesso provvedimenti da cui sia derivato un danno ingiusto, per dolo o colpa grave, ad un cittadino che abbia promosso l'azione diretta contro lo Stato, quando essa abbia dato luogo a rivalsa nei confronti del magistrato[34]. Rispetto ai membri laici, si rinviava, invece, alle modalità di scelta previste per i sedici membri estratti a sorte nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, di cui all'articolo 135, settimo comma, della Costituzione, stabilendo l'elezione di un numero di cittadini almeno dieci volte superiore al numero di seggi vacanti[35].

Dopo il caso Palamara, nel 2019, con il ministro Bonafede si è discusso ancora di sorteggio per la componente togata, per «cercare di togliere la magistratura dalle grinfie delle correnti»[36], ma non si è proseguito oltre per il rischio di una dichiarazione d'incostituzionalità[37]. Nonostante il rilievo per cui il CSM non sia un organo rappresentativo in senso proprio, si segnalava la necessità di una modifica costituzionale,

sono eletti per metà dal Parlamento in seduta comune e per metà, rispettivamente, da tutti i giudici e da tutti i pubblici ministeri, previo sorteggio. V. artt. 6 e 7, A.C. 4275 del 7 aprile 2011.

[31] V. la Relazione di accompagnamento di A.S. 1547 del 30 giugno 2014.

[32] *Ibidem*.

[33] Fermi i membri di diritto del CSM, gli altri componenti erano, in un numero di seggi fissato per legge e comunque non inferiore a diciotto: a) per un terzo tratti a sorte tra tutti i magistrati ordinari in servizio, secondo le modalità ed i requisiti stabiliti con legge costituzionale; b) per un terzo tratti a sorte tra tutti i magistrati amministrativi, contabili, tributari e militari, secondo le modalità ed i requisiti stabiliti con legge costituzionale; c) per un terzo tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a giudice della Corte costituzionale, redatto con le modalità stabilite con legge costituzionale: v. art. 1, A.S. 1547 del 30 giugno 2014.

[34] Si prevedevano, poi, limiti relativi alla composizione, per cui non potevano essere presenti in Consiglio più di tre magistrati con funzioni requirenti, non più di un magistrato militare, e altre limitazioni relative alla magistratura tributaria, contabile e amministrativa: v. art. 2, A.S. 1547 del 30 giugno 2014.

[35] Art. 2, A.S. 1547 del 30 giugno 2014.

[36] Si veda l'articolo *Giustizia, ministro Bonafede su Csm: "Sul sorteggio non si torna indietro"*, in *Il Fatto quotidiano*, 24 luglio 2019.

[37] F. BIONDI, *La scelta*, cit., 22; ID., *Il Consiglio*, cit., 71.

sia per un sistema di sorteggio puro che misto; in entrambe le ipotesi si sarebbe trattato, altrimenti, di un «aggiramento» evidente della soluzione prescritta dalla Costituzione[38].

Anche alcuni gruppi di magistrati hanno proposto il sorteggio, come il comitato "Altra proposta"[39] o "Articolo 101"[40]. Questi ultimi hanno iniziato a sostenere tale strumento a partire dalla riforma delle carriere del 2006, che avrebbe finito per favorire gli appartenenti alle correnti[41].

Nel 2020, il sorteggio in forma temperata è sostenuto anche da Magistratura indipendente[42], e nel 2022, tramite referendum consultivo, ANM chiese ai propri iscritti se il sorteggio fosse uno strumento idoneo a risolvere la degenerazione delle correnti. In quell'occasione il 42% dei magistrati votanti si espresse a favore[43].

4. *Natura e funzione del CSM in rapporto allo strumento del sorteggio*

La discussione sulla legittimità del sorteggio ha fatto riemergere un dibattito risalente, ma ancora aperto, relativo alla natura del CSM: se organo costituzionale o di Alta amministrazione, o a rilevanza costituzionale; se organo di garanzia o anche rappresentativo.

Senza ripercorrere il lungo e complicato dibattito dottrinale e, come autorevolmente sostenuto, in buona parte nominalistico[44], si farà riferimento a questi aspetti per tentare di rispondere dell'ammissibilità e opportunità del sorteggio quale metodo di selezione dei componenti del CSM.

La soluzione alla prima questione permette di comprendere quali siano i limiti di revisione costituzionale ammissibili per il CSM. Se si considera il CSM un organo di Alta amministrazione, ovvero, secondo la nota formula di Cheli, «organo di rilevanza costituzionale», perché esso non partecipa alla funzione di indirizzo politico degli organi

[38] V. N. ZANON, F. BIONDI, *Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla*, in *Quaderni costituzionali*, 27 giugno 2029, 2. Nello stesso senso, ma rilevando la natura rappresentativa dell'organo, N. ROSSI, *La riforma del Csm proposta dal Ministro Bonafede*, in *Questione giustizia*, 12 luglio 2019.

[39] Si rinvia all'articolo *Noi toghe eretiche che vogliamo il Csm eletto per sorteggio,* in *Il dubbio*, 2 agosto 2016.

[40] Si veda, da ultimo, l'intervista ad Andrea Mirenda, *"Sì al sorteggio, unica soluzione al correntismo". Parla Andrea Mirenda (Csm)*, in *Il Foglio*, 5 aprile 2025.

[41] «Per capire il ruolo distorsivo assunto oramai dalle correnti occorre andare alla riforma del 2006; un esempio lampante di un tranello straordinario teso alla magistratura, tranello in cui siamo caduti dentro con un'ingenuità sorprendente. Il 2006 rappresenta davvero una pietra miliare, la chiave di volta di una magistratura che, fino ad allora, aveva un altro ritmo e un'altra prospettiva funzionale. Dopo quella riforma, il carrierismo e la logica produttivistica del "far numeri" hanno preso il sopravvento; eliminate le limitazioni anagrafiche legate alle fasce di anzianità […] E come si accede al medagliere? Per lo più, diciamolo chiaro, non per merito, per impegno quotidiano. Anzi… Si accede attraverso la genuflessione alla corrente»: così A. MIRENDA, *Verso il nuovo ordinamento della magistratura*, in *Diritto di difesa*, 13 ottobre 2025, 5 s.

[42] Si rinvia all'intervista ad Antonio D'Amato, *Volevano limitare i gruppi? Bastava eleggere i togati con un sorteggio temperato*, in *Il dubbio*, 8 agosto 2020.

[43] Su 7.872 elettori, hanno espresso la loro preferenza 4.275 magistrati, con un'affluenza pari al 54,31%. Per il No al sorteggio sono stati espressi 2.475 voti, mentre per il Sì le preferenze sono state 1.787: v. www.associazionemagistrati.it/doc/3731/il-cdc-dellanm-prende-atto-degli-esiti-del-referendum.htm (consultato in data 10 febbraio 2026).

[44] G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4/2017, 21.

supremi, ma è contemplato dalla Costituzione per provvedere all'amministrazione dei magistrati in posizione di autonomia e di indipendenza rispetto agli altri poteri[45], allora lo stesso può essere addirittura espunto dall'ordinamento con processo di revisione costituzionale[46].

Recentemente, sul punto, è intervenuto Massimo Luciani, proponendo una variante a tale indirizzo, per cui, se per gli organi di rilevanza costituzionale, a differenza degli organi costituzionali, il legislatore costituzionale potrebbe certamente disporre, altrettanto non potrebbe fare per le prestazioni affidate agli stessi, che comunque dovrebbero essere erogate, perché connesse a scelte costituzionali fondamentali e ineludibili[47].

Da questa prospettiva, il sorteggio non pare porre problemi rispetto ai principi supremi[48].

Diversamente, se si ritiene il CSM organo costituzionale, in quanto organo di vertice, indefettibile della forma di governo, la cui eventuale mancanza inciderebbe con effetti disgreganti sul nucleo essenziale dei princìpi costituzionali[49], allora l'organo non può essere soppresso, neppure con revisione costituzionale, trattandosi di un «punto di non ritorno» dell'ordinamento[50]. Tuttavia, non sono aprioristicamente precluse modifiche, ma non è ammessa, neppure in modo sostanziale, la sottoposizione dell'ordine giudiziario al potere politico[51]. Da questa prospettiva, e se si accoglie il valore rappresentativo dell'elezione, è possibile invocare la violazione di principi supremi contro il sorteggio[52].

Venendo alla funzione del CSM, se sia solo di garanzia, o anche rappresentativa, è possibile valutare l'opportunità del sorteggio. Il CSM è considerato da parte della dottrina

---

[45] E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, in *Arch. giur. Serafini*, 1965, 112.

[46] *Ivi*, 111.

[47] M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 1/2020, 13.

[48] N. ZANON, *Sostenere la riforma*, cit.

[49] G. SILVESTRI, *Consiglio*, cit., 21; F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2021, 9.

[50] G. SILVESTRI, *Consiglio*, cit., 21; C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 20 dicembre 2007, 50.

[51] G. SILVESTRI, *Consiglio*, cit., 22.

[52] S. BARTOLE, *Ragionando sulla separazione delle carriere: è legittimo il sorteggio per la formazione degli organi di governo giudiziario?*, in *lacostituzione.info*, 27 agosto 2025. Nello stesso senso, G. SCARSELLI, N. LUDOVICI, *Referendum sulla riforma costituzionale dell'assetto della magistratura e necessaria prevalutazione di ammissibilità di esso da parte della Corte Costituzionale*, in *Giustizia Insieme*, 12 gennaio 2026, pur non condividendosi la qualifica di CSM quale organo a rilevanza costituzionale, perché se secondo questo concetto è ammissibile la soppressione del CSM con revisione costituzionale, non si comprende come si possano violare i principi supremi cambiando solo le modalità di designazione dei componenti, e neppure le proporzioni. Pur non invocando i principi supremi, Romboli afferma che «applicare al Csm il sistema del sorteggio – utilizzato per collegi con funzioni consultive o di carattere tecnico – significherebbe spezzare il nesso tra l'ordinamento costituzionale e il linguaggio della democrazia. […] La riforma – sempre con riferimento all'elemento più dirompente del sorteggio – è stata accostata, quanto ad efficacia, dal Viceministro Sisto all'utilizzo del cortisone. A mio avviso, si tratta invece di un farmaco che potrebbe anche vincere la malattia (degenerazione correntizia), ma con il sicuro effetto di uccidere il malato (Consiglio superiore della magistratura)»: così 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, 15, 22.

un organo rappresentativo, in quanto «intrinsecamente politico», per alcuni poteri e atti[53]; ma anche per l'esercizio stesso delle funzioni amministrative, poiché ogni attività amministrativa presuppone la determinazione di programmi che non possono essere individuati dall'organo politico, e che quindi spettano al CSM secondo gli orientamenti politico-culturali prevalenti nella magistratura[54].

Diversamente, si ritiene il CSM solo organo di garanzia, non rappresentativo, che svolge una funzione amministrativa di gestione delle carriere dei magistrati[55], in cui l'elettività dei membri ha un valore meramente selettivo, per filtrare la competenza professionale dei componenti[56].

Ricostruito tale quadro, il sorteggio appare, *prima facie*, inconciliabile sia per chi sostiene che il CSM sia un organo rappresentativo, sia per chi lo ritiene organo di garanzia. Tutto ciò è normale, posto che tali ricostruzioni sono nate per comprendere quale fosse la funzione del CSM a partire dal dettato costituzionale, che appunto prevede il sistema elettivo.

Ad ogni modo, salvo che non si adotti un'idea di rappresentanza, in termini *rousseauiani*, contraria ai corpi intermedi, associazioni e consorterie che usurpano l'autonomia di valutazione dei singoli[57]; tendenzialmente, solo chi ritiene che il CSM sia un organo di garanzia può accettare lo strumento del sorteggio, a condizione che la legge di attuazione preveda dei requisiti tali da rendere probabilisticamente competente la persona sorteggiata[58].

La figura del CSM quale organo di garanzia va privilegiata per le seguenti ragioni. *In primis*, il CSM era stato pensato in questi termini dagli stessi costituenti[59], e poi non

[53] Ci si riferisce all'art. 10, l. n. 195/1958, rispetto alle delibere «su ogni altro provvedimento sullo stato dei magistrati», e le proposte e i pareri al Ministro della giustizia; le pratiche a tutela; le inchieste. Cfr. F. DAL CANTO, *Le prospettive*, cit., 9 ss.; G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi*, in *DPCE online*, 4/2020, 4873 ss.

[54] A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione Giustizia*, 2/1984, 281 ss.

[55] N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema*, cit., 59.

[56] N. ZANON, *Separare e sorteggiare?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3/2024, 1161; F. BIONDI, *La scelta*, cit., 33.

[57] Si tratta di una concezione di democrazia monista, in quanto contrapposta alla visione pluralista e liberale di compromesso tra interessi contrapposti, e centripeta, cioè contraria al proliferare di corpi intermedi, partiti e associazioni che usurpano l'autonomia dei singoli; v. M. CUONO, *Jean-Jacques Rousseau*, in AA.VV, *Manuale di filosofia politica*, Macerata, 2022, 261 ss. Del resto, Rousseau non era contrario al sorteggio e scriveva «se si ponga mente che l'elezione dei capi è un ufficio del governo e non della sovranità, si vedrà perché la via della sorte si addica più alla natura della democrazia […] In ogni vera democrazia, la magistratura non è un vantaggio, ma un incarico oneroso, che giustamente non si può imporre ad un privato piuttosto che ad un altro. La legge soltanto può imporre un tale incarico a quello su cui la sorte cadrà. Imperciocché allora, la condizione essendo uguale per tutti, e la scelta non dipendendo da veruna volontà umana, non vi ha particolare applicazione che alteri l'universalità della legge»: così J.J. ROUSSEAU, *Il Contratto Sociale*, [1762], libro IV, capitolo III, Venezia, 1862.

[58] N. ZANON, *Sostenere la riforma*, cit.; *contra* Biondi che, sebbene riconosca il CSM quale organo di garanzia non rappresentativo, non ritiene ammissibile il sorteggio puro, ma in alternativa ammette un sorteggio temperato dalla previa elezione, per garantire il principio di responsabilizzazione (*accountability*), secondo cui chi agisce è consapevole della scelta compiuta e sia responsabilizzato dal peso della decisione: v. F. BIONDI, *La scelta*, cit., 29, 41 ss.

[59] F. BIONDI, *La scelta*, cit., 26; *contra* G. SANTALUCIA, *Il sorteggio per il Csm e le correnti dell'associazionismo giudiziario*, in *Giustizia insieme*, 1 febbraio 2026.

sarebbe possibile rinvenire dallo stesso testo costituzionale la funzione rappresentativa dei componenti, salvo che per il riferimento all'elezione[60].

Da ultimo, è stata la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 142 del 1973, a escludere che il CSM abbia funzione rappresentativa, per cui non «può affermarsi, come si assume, che il Consiglio superiore rappresenti, in senso tecnico, l'ordine giudiziario, di guisa che, attraverso di esso, se ne realizzi immediatamente il cosiddetto autogoverno (espressione, anche questa, da accogliersi piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica) […] La composizione mista dell'organo, solo in parte – anche se prevalente – formato mediante elezione da parte dei magistrati, e per altra parte, invece, da membri eletti dal Parlamento (tra i quali dev'essere scelto il Vicepresidente), oltre che da membri di diritto, tra cui il Capo dello Stato, che lo presiede, si oppone chiaramente ad una simile raffigurazione. Al più – e questa stessa definizione, com'è noto, è controversa in dottrina – potrebbe parlarsi di organo a composizione parzialmente rappresentativa; ma è certo, comunque, ed è argomento decisivo, che la presenza nel Consiglio di membri non tratti dall'ordine giudiziario e la particolare disciplina costituzionalmente dettata quanto alla presidenza di esso rispondono all'esigenza (che fu avvertita dai costituenti) di evitare che l'ordine giudiziario abbia a porsi come un corpo separato»[61].

5. *Procedure di sorteggio e osservazioni critiche*

Quanto alle procedure di sorteggio, il testo della proposta di revisione rinvia alla legge. Al riguardo, è necessario premettere che i magistrati tra cui effettuare il sorteggio hanno superato un difficile concorso pubblico, la cui commissione esaminatrice è formata anche da membri sorteggiati, e che tra le materie d'esame vi è l'ordinamento giudiziario.

Per assicurare, tuttavia, una forma di selezione, almeno in termini di esperienza, la legge di attuazione dovrebbe includere soltanto i magistrati che hanno ricevuto la seconda o la terza valutazione. Questo, sebbene non sia previsto dalla proposta, sarebbe in linea con i requisiti di eleggibilità stabiliti oggi dall'art. 24, comma 2, della legge n. 195/1958, per cui si possono candidare solo coloro che hanno superato la terza valutazione[62], e

[60] La rappresentanza è invece espressamente richiamata per i sindacati all'art. 39 Cost.; per i membri del Parlamento all'art. 67 Cost.; per l'elezione del Presidente della Repubblica all'art. 83 Cost.; per il Presidente della Repubblica all'art. 87 Cost.; per il CNEL all'art. 99 Cost.; per il Presidente di Giunta all'art. 121 Cost.

[61] Corte cost., sent. n. 142/1973, *Considerato in diritto*, punti 5 e 6. Si trattava di una questione relativa al reato di vilipendio dell'ordine giudiziario, in cui i giudici *a quibus*, tra diversi profili, censuravano che l'autorizzazione a procedere per il reato fosse attribuita al Ministro della Giustizia, anziché al Consiglio superiore della magistratura. La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione.

[62] Biondi, al riguardo, evidenzia che limitazioni ai magistrati che vantano una certa anzianità o specifiche esperienze sarebbero da escludersi, sia perché il testo affida al legislatore la determinazione delle procedure e non delle condizioni o dei requisiti del sorteggio, sia perché al successivo art. 105 Cost. è testualmente previsto che il sorteggio per comporre l'Alta Corte disciplinare è riservato ai magistrati «con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità». Allora il confronto tra le due norme potrebbe indurre a sostenere che il sorteggio per i CSM deve essere esteso a tutti. Tuttavia, l'Autrice ammette che il legislatore potrebbe ragionevolmente limitare la partecipazione a coloro che abbiano superato una certa valutazione di professionalità, soprattutto dopo

dovrebbe considerarsi ragionevole anche in rapporto all'esperienza richiesta per i membri laici[63]. Sempre in termini di ragionevolezza, sarebbe auspicabile determinare procedure che garantiscano diffusa copertura territoriale, delle diverse categorie e generi[64].

Considerato il testo costituzionale, devono escludersi, per i togati, forme di sorteggio temperate da un'elezione precedente o successiva, ovvero dichiarazioni anticipate di disponibilità, che rischierebbero di far riemergere il controllo delle correnti[65], mentre paiono ammissibili dichiarazioni di indisponibilità preventive o successive, per gravi motivi comprovati.

Tra i rilievi critici, si segnalano anche le diverse modalità di sorteggio, puro per i togati e temperato da una preventiva elezione per i laici[66]. Questo sarebbe un aspetto che, insieme alla separazione delle carriere, rischierebbe di indebolire l'indipendenza esterna della magistratura[67], non essendo previste maggioranze qualificate per l'elezione dei laici, e il numero di quanti debbano essere eletti prima di essere sorteggiati[68].

Relativamente alla mancata previsione delle maggioranze qualificate nel testo della proposta di revisione, si osserva che già oggi in Costituzione queste non sono previste, ma sono stabilite dalla l. n. 195/1958[69].

In Assemblea costituente il tema fu sollevato attraverso la proposta di due emendamenti al testo del Progetto di Costituzione, che vedeva ancora un Consiglio composto per metà da membri designati dai magistrati e per l'altra metà dal Parlamento.

Nello specifico, l'emendamento dell'On. Perrone Capano chiedeva che per i membri eletti dal Parlamento fosse assicurata la partecipazione delle minoranze, per

---

le modifiche apportate dalla l. 17 giugno 2022, n. 71 all'art. 24, l. n. 195/1958. V. F. BIONDI, *La scelta*, cit., 39 s.

[63] L'art. 104 del testo della proposta prevede che i membri laici siano 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.

[64] F. BIONDI, *La scelta*, cit., 40; P. MEZZANOTTE, *Le recenti proposte*, cit., 25.

[65] N. ZANON, *Critiche e speranze intorno ad una riforma che si sarebbe voluta diversa, in Osservatorio ordinamento giudiziario*, 17 luglio 2025.

[66] G. SILVESTRI, *Introduzione*, in *Osservatorio AIC*, 1/2026, 15 s.; M. COSULICH, *Considerazioni critiche sul sorteggio quale modalità di scelta dei componenti i Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio AIC*, 2/2026, 4.

[67] Al riguardo Nello Rossi afferma che «le mire della maggioranza di destra si sono rivelate ben più vaste e ambiziose […], mostrando di avere come ultimo e decisivo bersaglio la disarticolazione e il depotenziamento del modello di governo autonomo della magistratura introdotto dalla Costituzione a garanzia "forte" dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati. La realizzazione di questo obiettivo – di mortificazione della magistratura e di profondo sconvolgimento del suo assetto istituzionale – viene affidata al ripudio del metodo democratico e al ricorso alla sorte per la formazione dei due Consigli superiori separati»: N. ROSSI, *Csm separati e formati per sorteggio. Una riforma per scompaginare il governo autonomo*, in *Questione giustizia*, 1-2/2025, 22; nello stesso senso E. BRUTI LIBERATI, *Senato della Repubblica, Commissione Affari Costituzionali. Audizione informale del 6 marzo 2025*, in *Questione giustizia*, 1-2/2025, 195.

[68] R. G. MARUOTTI, *Le ragioni del "no". La separazione delle carriere e il sorteggio dei membri del Csm mirano a indebolire l'autonomia della magistratura, favorendone il controllo politico*, in www.rivistailmulino.it/a/le-ragioni-del-no, 19 gennaio 2026.

[69] L'art. 22, della l. n. 195/1958, prevede che «la elezione dei componenti del Consiglio superiore da parte del Parlamento in seduta comune delle due Camere avviene a scrutinio segreto e con la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea. Per ogni scrutinio saranno gradualmente proclamati eletti coloro che avranno riportato la maggioranza preveduta nel comma precedente. Per gli scrutini successivi al secondo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti».

eliminare «l'inconveniente» che un determinato partito politico potesse entrare a far parte del CSM, in condizioni tali da disporre in partenza della maggioranza o quasi del Consiglio stesso[70]. L'On. Cappi, invece, pur condividendo la medesima preoccupazione, riteneva tecnicamente difficile accettare quella formula, perché con quattro o cinque correnti politiche, sarebbe difficile che ciascuna abbia un'influenza nella nomina, allora per ovviare all'«inconveniente della preponderanza assoluta della maggioranza politica della Camera, basti la votazione con scheda limitata, come del resto è consuetudine per la nomina delle persone»[71].

Allora intervenne Ruini, affermando che per «la parte designata dal Parlamento non significa senz'altro dominio d'un solo partito. […] ma forse non è necessario mettere in questo articolo, già troppo carico di particolari, questo punto, perché nel regolamento della Camera sta già scritto che quando si tratta di nomine a più nomi, la lista deve essere limitata»[72]. Dopodiché l'On. Cappi ritirò il suo emendamento[73], così come l'On. Perrone Capano, nella seduta pomeridiana, in seguito anche all'approvazione dell'emendamento dell'On. Scalfaro che stabilì la maggioranza di due terzi dei membri togati nel Consiglio[74].

Ciò premesso, sebbene le maggioranze qualificate e l'indicazione di un numero ragionevole di eletti, possano garantire la convergenza su membri autorevoli, le osservazioni critiche vanno ridimensionate. Questo perché i membri laici rappresentano una minoranza pari ad un terzo dell'organo (senza neppure conteggiare i due membri togati di diritto), e anche perché la Corte costituzionale potrà eventualmente intervenire sulle norme di attuazione, valutandone la ragionevolezza.

6. *Conclusioni*

Tutto ciò considerato, ed evidenziato che il Consiglio superiore della magistratura fu pensato come organo volto a proteggere sia i magistrati da interventi illegittimi del potere politico, sia ad assicurare un eguale trattamento all'interno dell'ordine giudiziario[75], le legittime censure nei confronti del sorteggio risultano poco persuasive, se comparate all'obiettivo che tale strumento si pone: ridare vigore all'indipendenza interna, lasciando inalterata quella esterna e il pluralismo associativo, che pure potrà esprimersi, in un rinnovato contesto di carriere separate, tornando a quella necessaria e imprescindibile elaborazione culturale[76].

---

[70] L'emendamento dell'On Perrone Capano chiedeva di sostituire, all'art. 97 del testo del progetto di costituzione, «metà dall'Assemblea Nazionale fuori del proprio seno», con «metà dal Parlamento con rappresentanza della minoranza fuori del proprio seno e fuori degli iscritti nell'albo forense». V. Verbale della seduta antimeridiana del 25 novembre 1947, 2453.

[71] *Ivi*, 2456.

[72] *Ivi*, 2459.

[73] *Ivi*, 2463.

[74] Verbale della seduta pomeridiana del 25 novembre 1947, 2478.

[75] F. BIONDI, *La scelta*, cit., 23.

[76] Si rinvia a R. FERRANTE, *Tra Gardone e Via Fani*, cit., per segnalare alcuni aspetti politico-culturali su cui l'associazionismo potrebbe tornare a interrogarsi.