

La riforma costituzionale dell'organizzazione giudiziaria in Italia e la tenuta dei principi di autonomia e indipendenza della Magistratura: profili comparatistici

di Giorgio Sobrino

Abstract: *The constitutional reform of the judicial organization in Italy and the maintenance of the principles of autonomy and independence of the Judiciary: comparative profiles* – The paper analyzes within the framework of comparative law the draft of the constitutional reform of the judicial system approved by Parliament in Italy. It examines the three main contents of the draft: the separation of the careers and of the Superior Councils of prosecutors and judges; the introduction of a draw to select the magistrates of the two Councils; the devolution of disciplinary power over all magistrates to the High Disciplinary Court. Finally, the paper examines the characteristics of the new "model" of the Judiciary that could emerge from the implementation of the reform and, in particular, the maintenance of the principles of autonomy and independence with respect to the current system.

Keywords: Judiciary; Constitutional reform; Autonomy; Independence; Comparative law

183

1. Per un'analisi del progetto di riforma costituzionale italiano alla luce del diritto comparato: due premesse generali

Scopo del presente lavoro è analizzare la proposta di revisione costituzionale dell'organizzazione giudiziaria approvata dal Parlamento italiano, in via definitiva, lo scorso 30 ottobre (e che verrà sottoposta a *referendum*, ai sensi dell'art. 138 Cost., il prossimo 22-23 marzo)¹ nel quadro del diritto comparato. In particolare, ci si chiederà se la riforma in oggetto – qualora confermata in sede referendaria – potrà incidere sull'autonomia e l'indipendenza riconosciute dalla stessa Costituzione, ma anche da diversi

* Lo scritto costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto nel Seminario «La riforma costituzionale dell'organizzazione giudiziaria e la tenuta del principio di autonomia e indipendenza della magistratura», tenutosi il 1° dicembre 2025 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

¹ A.C. 1917 (A.S. 1353-B), di iniziativa del Governo, recante «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare». Il d.d.l. costituzionale in oggetto – com'è noto – è stato approvato dalle Camere solo a maggioranza assoluta (coincidente, in sostanza, con l'attuale maggioranza politica) e senza alcun emendamento rispetto alla proposta governativa..

documenti internazionali², agli organi del Potere giudiziario; e ciò considerando le esperienze di altri ordinamenti costituzionali europei, che vengono evocate, più o meno direttamente, dai diversi contenuti della riforma stessa (ossia principalmente (1) la separazione delle carriere, e dei Consigli Superiori, dei magistrati requirenti e giudicanti; (2) l'introduzione del sorteggio per l'individuazione dei membri togati dei due Consigli Superiori; (3) la devoluzione del potere disciplinare su tutti i magistrati dal C.S.M. all'Alta Corte disciplinare).

Per impostare un ragionamento (che aspiri, quantomeno, ad essere) scientifico su questo tema, invero assai delicato e divisivo³, è opportuno muovere da due considerazioni di carattere generale (che faranno perciò da sfondo a tutte le osservazioni che seguiranno).

² Si richiamano sin d'ora, in particolare, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 17 novembre 2010 (CM / Rec [2010]) sull'«indipendenza, efficacia e responsabilità dei giudici» (search.coe.int/cm?i=09000016805cde8f); la Raccomandazione dello stesso Comitato dei Ministri del 6 ottobre 2000 (Rec [2000] 19) sul «ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale» (search.coe.int/cm?i=09000016805b0d68), specialmente i §§ 11 ss.; il Parere del Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei (organo sempre del Consiglio d'Europa: C.C.P.E.) n. 13 (2018) sull'«indipendenza, la responsabilità e l'etica dei pubblici ministeri» (rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d); la «Magna Carta dei giudici (Principi fondamentali)», adottata dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (C.C.J.E.) nella sessione plenaria del 17-19 novembre 2010 (rm.coe.int/2010-ccje-magna-carta-anglais/168063e431). Sull'attività «normativa» nell'ambito del Consiglio d'Europa, che trae fondamento dal riconoscimento del diritto ad un «*independent and impartial tribunal established by law*» da parte dell'art. 6 C.E.D.U., si veda L. Montanari, *L'indipendenza della magistratura in Europa: verso un modello comune di garanzie?*, in R. Toniatti, M. Magrassi (cur.), *Magistratura, giurisdizione ed equilibri costituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, Padova, 2011, 108 ss.

³ Sia per il fatto (generale ed “assoluto”) che esso chiama in causa l'assetto complessivo dei Poteri dello Stato, posto che le modifiche all'organizzazione della Magistratura, in una democrazia costituzionale, rifluiscono inevitabilmente sulla sfera dei poteri di indirizzo e sull'ampiezza delle loro prerogative; sia per la circostanza (particolare e “contingente”) per cui la proposta che qui si analizza è stata portata avanti dall'Esecutivo, in Italia, in un clima di contrapposizione frontale con la Magistratura (a sua volta non del tutto esente da responsabilità), che ha altrettanto inevitabilmente inquinato il dibattito pubblico in materia. Sul ruolo della scienza costituzionale in proposito, paiono attuali e da riproporre le parole di Stefano Sicardi di alcuni anni orsono (in *Ordine giudiziario e separazione delle carriere: pareggiamento o differenziazione delle garanzie di indipendenza?*, in A. Pace, S. Bartole, R. Romboli (cur.), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Napoli, 2010, 49): «è quanto mai difficile, in tempi come questi, [...], riuscire a mantenere uno sguardo il meno possibile polemicamente coinvolto analizzando i rapporti tra potere governativo e giudiziario. Ci si proverà, non in nome di una “tecnicità” che farebbe dei giuristi i chierici serventi di ogni tipo di potere attraverso l'uso del loro strumentario specialistico, ma in nome della convinzione che, al di là delle polemiche, sia possibile ed auspicabile, tra persone libere e leali, anche nel confronto di orientamenti pur molto diversi, riuscire ad intendersi almeno sul significato di determinate scelte e sulle loro correlative implicazioni e si sia tutti consapevoli della necessità di arginare la strumentalizzazione delle differenti posizioni» in campo.

La prima è che il “modello italiano” di Magistratura – su cui la proposta che ci si accinge a esaminare interviene in profondità – è, nel panorama comparato ed in particolare europeo, un modello “forte”, caratterizzato da elevate garanzie di indipendenza (sia esterna che interna; sia degli organi giudicanti che, tendenzialmente, di quelli requirenti)⁴. Si tratta di un modello, o assetto, che si è “costruito” come tale nel corso del tempo, talvolta anche al di là delle intenzioni dei Costituenti (per esempio, proprio quanto allo *status* ordinamentale del p.m.), e che ha avuto come protagonista assoluto (o “demiurgo”, se ci si concede la definizione)⁵ il C.S.M.⁶, organo «di governo autonomo»⁷ della Magistratura stessa in base all’art. 104 Cost. Se si guarda al di fuori dell’Italia – quantomeno ai Paesi dell’Europa continentale di tradizione «burocratica» ad essa più vicini⁸ –, l’assetto del Potere giudiziario e delle sue garanzie è, complessivamente, assai più “debole”.

La proposta di revisione costituzionale approvata dal Parlamento potrebbe muovere quindi da un giudizio di inadeguatezza (o di “eccentricità” in negativo) dell’attuale modello rispetto ad altri ordinamenti, e conseguentemente mirare ad un “riequilibrio” dei poteri a svantaggio del Giudiziario (e perciò, necessariamente, a favore della sfera della politica, del *gubernaculum*)⁹. Quali che siano i possibili effetti della revisione costituzionale

⁴ Per questa notazione v., in particolare, C. Guarnieri, *Giustizia e politica. I nodi della Seconda Repubblica*, Bologna, 2003, 115 ss.; G. Silvestri, *Giustizia e giudici nello Stato costituzionale*, Torino, 1997, spec. 70 ss. e 162 ss.; S. Sicardi, *op. cit.*, 49 ss., e *Percorsi e vicende del Terzo Potere dallo Stato liberale allo Stato costituzionale: da uno sguardo d’insieme alla situazione italiana*, in Id. (cur.), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, Napoli, 2010, 17.

⁵ In un simile ordine di idee, richiamando un passaggio della sentenza n. 4/1986 della Corte Costituzionale, Francesco Dal Canto ha recentemente definito il C.S.M. «“pietra angolare” dell’ordinamento giudiziario», a cui «si deve la progressiva affermazione dei principi costituzionali in tema di magistratura e la conseguente definizione del sistema italiano di ordinamento giudiziario, da tempo apprezzato sul piano internazionale, dove spesso è stato considerato un vero e proprio modello di riferimento» (Id., *Il Consiglio superiore della magistratura tra crisi e prospettive di rilancio*, in *Giustizia Insieme*, 2-11-2021, www.giustiziainsieme.it/it/ordinamento-giudiziario/2005-il-consiglio-superiore-della-magistratura-tra-crisi-e-prospettive-di-rilancio#_ftn18, 1).

⁶ Per la cui parabola evolutiva, dall’istituzione effettiva alla fine degli anni Cinquanta sino alle vicende più recenti (per vero, assai poco commendevoli), è assai utile il recente volume di F. Biondi, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell’autonomia o luogo di potere?*, Bologna, 2024.

⁷ Per questa definizione, più corretta di quella di organo «di autogoverno» sovente utilizzata, e che mette in luce il fatto che «gli interessi demandati alla cura del C.S.M. sono [...] interessi statuali, definiti dalla Costituzione e dalla legge» e che «il C.S.M. non può dirsi organo rappresentativo, in senso tecnico, dell’ordine giudiziario», v. N. Zanon, F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2024 (6a ed.), 59.

⁸ Sulla distinzione tra modello «burocratico» e modello «professionale» di organizzazione giudiziaria, tutt’oggi utile a fini classificatori, e sulle caratteristiche tradizionali di questi due modelli v. C. Guarnieri, P. Pederzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2002, 41 ss.

⁹ Si tratta di una lettura del progetto di riforma ampiamente diffusa nella dottrina costituzionalistica: R. Romboli, *Magistratura e politica dalla finestra del Csm. I progetti di revisione costituzionale e la pratica di delegittimazione della magistratura*, in *Quest. giust.*,

in parola (questione su cui si tornerà nella conclusione dello scritto), è bene tenere presente che il modello, o assetto organizzativo, “di partenza” è quello appena riferito.

La seconda considerazione generale preliminare (più scontata, ma pare utile ricordarla avendo assunto questa prospettiva d’indagine) riguarda invece il metodo, e i limiti, della comparazione nel diritto pubblico. Come insegna la migliore dottrina, quando si comparano gli ordinamenti costituzionali è invero necessario «tenere conto soprattutto delle differenze», piuttosto che «forzare analogie». Ed occorre considerare non solo i tre «formanti» classici – nella presente analisi, specialmente la legislazione sull’ordinamento giudiziario degli altri Paesi –, ma anche il contesto, le «strutture profonde» istituzionali e sociali di ciascun sistema, i suoi elementi (e fondamenti) di integrazione politica: quel “qualcosa in più”, insomma, che rappresenta la sua (specifica) «formula politica istituzionalizzata»¹⁰.

Ciò è tanto più vero (come ha osservato in particolare Mauro Volpi¹¹) per gli ordinamenti costituzionali giudiziari, cioè per le norme che in ogni Stato disciplinano l’organizzazione e le garanzie costituzionali del Potere giudiziario. Tra questi vi sono, ancora oggi, differenze particolarmente pronunciate, che derivano da vicende storico-politiche assai diverse e, talvolta, del tutto peculiari (lo si vedrà oltre, per esempio, a proposito del “modello portoghese” di separazione delle carriere¹²).

L’analisi delle esperienze straniere, quindi, aiuta certamente l’operatore interno ad «imparare» (come sottolinea anche la Raccomandazione del Consiglio d’Europa del 2010 sull’indipendenza,

2025, 1-2, 29 ss.; G. Silvestri, *Introduzione* (al Seminario A.I.C. su “La revisione del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione”, tenutosi a Firenze il 23 gennaio 2026), in *Osservatorio costituzionale*, 2026, 1, 10 ss.; M. Volpi, *Il referendum sulla giustizia: scontro tra Governo e Magistratura o decisione sulla tutela giurisdizionale dei diritti?*, 7-11-2025, www.ordinamentogiudiziario.info/commenti/il-referendum-sulla-giustizia-scontro-tra-governo-e-magistratura-o-decisione-sulla-tutela-giurisdizionale-dei-diritti-di-mauro-volpi; G. Ferri, *Stato di diritto e riforma costituzionale della magistratura in Italia*, in *Quest. giust. (on line)*, 11-12-2025, www.questionegiustizia.it/articolo/stato-di-diritto-e-riforma-costituzionale-della-magistratura-in-italia; Id., *L’Alta Corte disciplinare nella riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione* (Relazione al Seminario A.I.C. di Firenze sopra citato), in *Oss. cost.*, 2026, 1, 84 ss.

¹⁰ Per le citazioni che precedono v. G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986, rispettivamente 91, 102 e 70 ss.

¹¹ M. Volpi, *I Consigli di Giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in E. Albamonte, P. Filippi (cur.), *Ordinamento giudiziario: leggi, regolamenti e procedimenti*, Torino, 2009, 40. Nello stesso senso v., da ultimo, F. Dal Canto, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio: le ragioni, le soluzioni e i rischi* (Relazione al Seminario A.I.C. su “La revisione del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione”, tenutosi a Firenze il 23 gennaio 2026), in *Oss. cost.*, 2026, 1, 65 s., e S. Penasa, *La riforma costituzionale italiana nella dinamica dei modelli costituzionali della magistratura. L’apporto della comparazione*, in *DPCE*, 2025, 3, 529 ss.

¹² V. *infra*, § 2.

efficacia e responsabilità dei giudici)¹³, e a valutare in modo più ampio le soluzioni (o le proposte di soluzioni) del suo ordinamento; ma non dovrebbe essere astratta e fermarsi alla superficie, prescindendo dai dati politici ed istituzionali di cui si è detto. Inoltre, occorre guardarsi dall'usare la comparazione «come *argumentum quoad auctoritatem*»¹⁴, cioè per legittimare – generalmente *a posteriori* – modifiche del proprio ordinamento costituzionale; così come dai rischi del «riformismo astratto» (che non tiene conto, appunto, delle “cause profonde” e dunque delle probabili ricadute concrete di una determinata misura normativa) o, peggio ancora, della «sudditanza esterofila»¹⁵ (che porta invece ad imitare ordinamenti stranieri ignorando la loro differente origine e condizione politico-istituzionale).

Con queste premesse, nel seguito del lavoro si esamineranno in chiave comparata – necessariamente per linee generali, data la vastità delle questioni che vengono in rilievo ed il numero di ordinamenti potenzialmente comparabili – i tre “assi portanti” della riforma costituzionale dell'organizzazione giudiziaria approvata dal Parlamento italiano (già sopra richiamati; v. §§ 2, 3 e 4). Ci si interrogherà poi, in conclusione, sulle caratteristiche del nuovo “modello” di Magistratura che potrebbe emergere dall'applicazione effettiva della riforma – cercando sempre di collocarlo nel panorama comparato – e sulla possibile “tenuta”, in particolare, dei principi costituzionali di autonomia e indipendenza di quest'ultima rispetto all'ordinamento attuale (§ 5).

2. La separazione delle carriere – e dei Consigli Superiori – dei magistrati requirenti e giudicanti

Iniziando dunque dalla separazione delle carriere – che il progetto di riforma costituzionale “suggella”, per così dire, con la separazione anche del C.S.M. in due Consigli Superiori, uno dei magistrati giudicanti e l'altro dei magistrati requirenti¹⁶ –, può innanzitutto osservarsi che, a livello comparato, gli ordinamenti che prevedono oggi una carriera «unica» dei magistrati (cioè configurata in modo unitario) sono senza dubbio minoritari. Oltre all'Italia (ma ci si dovrebbe chiedere, in relazione ad essa, se dopo le

¹³ V. il relativo Preambolo, ottavo capoverso (*link* indicato nella precedente nota 2).

¹⁴ Così sempre G. Lombardi, *Premesse*, cit., 102.

¹⁵ Per questi due “*caveat*” v. A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2017, 34.

¹⁶ Nuovo art. 104 Cost., in particolare commi 1 e 2. Sul significato anche «simbolico» dello “sdoppiamento” del C.S.M., scelta come vedremo non necessitata pure nell'ipotesi di separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, e che «consacra e *isola* la funzione d'accusa al più alto livello istituzionale, dotandola di un proprio distinto organo di rango costituzionale», v. N. Zanon, *Critiche e speranze intorno ad una riforma che si sarebbe voluta diversa*, 17-7-2025, www.ordinamentogiudiziario.info/commenti/critiche-e-speranze-intorno-ad-una-riforma-che-si-sarebbe-voluta-diversa-di-nicolo-zanon, 2 (da cui è tratta la citazione che precede) e G. Ferri, *Stato di diritto e riforma costituzionale della magistratura*, cit., 4 s.

riforme dell'ordinamento giudiziario degli ultimi vent'anni si possa parlare a buon diritto di «carriera unica»¹⁷), vi sono principalmente – in Europa – la Francia ed il Belgio¹⁸: ordinamenti che peraltro, a differenza della prima¹⁹, riconoscono tradizionalmente ai giudici e ai pubblici ministeri garanzie assai diverse²⁰. Prevale dunque la soluzione della separazione delle carriere, la quale dà luogo tuttavia a scelte organizzative a loro volta non omogenee, in particolare per quanto attiene alla posizione ed alle garanzie costituzionali del pubblico ministero²¹.

Da un lato, infatti, vi sono ordinamenti – come quello tedesco – che collocano il p.m. al di fuori del Potere giudiziario e sottopongono la sua carriera fondamentalmente alle determinazioni dell'Esecutivo (in Germania, degli Esecutivi, federale e dei singoli *Länder*: il che attenua l'effetto complessivo di questa scelta). Dall'altro lato, vi sono sistemi che inseriscono il p.m. nella Magistratura, ma con garanzie altrettanto deboli, rispetto a quelle degli organi giudicanti (è il caso in particolare della Spagna, dove esiste un *Consejo Fiscal* con competenze assai più limitate di quelle del *Consejo General del Poder Judicial*, competente per i magistrati giudicanti). Vi è, infine, una terza “opzione organizzativa” – quella dell'ordinamento portoghese, su cui ci si soffermerà tra breve –, caratterizzata dall'inserimento del p.m. nel Potere giudiziario, con un “suo” Consiglio equiparato a quello dei giudici e garanzie di autonomia ed indipendenza, quindi, sostanzialmente analoghe (o almeno molto simili) a quelle degli organi giudicanti²².

¹⁷ Il riferimento è alle riforme del 2006/2007 («Castelli» - peraltro mai applicata in concreto – e «Mastella»: legge n. 111/2007) e del 2022 («Cartabia»: legge n. 71), che, abrogando l'art. 190 dell'ordinamento giudiziario del 1941 ed introducendo nuove disposizioni sulle assegnazioni ed i «tramutamenti» di carriera dei magistrati, hanno fortemente limitato rispetto al passato la possibilità di passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante e viceversa. Oggi il passaggio di funzioni è consentito al magistrato una solta volta nell'intera carriera, entro nove anni dal conferimento delle funzioni e con obbligo di cambiare distretto di Corte d'appello o Regione (nel caso di Regioni con più distretti); oltre tale termine, il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti è consentito (una sola volta) solo se l'interessato non ha mai svolto funzioni giudicanti penali, mentre quello dalle funzioni requirenti a giudicanti è limitato alle funzioni di giudice civile o del lavoro, e sempre con obbligo di cambiare distretto o Regione. Stando ai dati statistici esistenti (riportati da ultimo in F. Dal Canto, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio*, cit., 51 s., nota 15), dopo queste riforme il passaggio di funzioni viene effettuato in concreto da poche decine di magistrati all'anno, che in termini percentuali rappresentano meno dell'1%.

¹⁸ Lasciando sullo sfondo della nostra comparazione esperienze molto distanti da quella italiana, e con una «formula politica» del tutto diversa, come quelle della Bulgaria, della Romania, della Turchia e della Bosnia: v. in proposito M. Volpi, *I Consigli di Giustizia in Europa*, cit., 15 ss.

¹⁹ Ci si riferisce, naturalmente, al periodo costituzionale repubblicano e democratico inaugurato, nel nostro Paese, dalla Costituzione del 1948.

²⁰ Nell'ordinamento costituzionale belga, inoltre, fino alla fine degli anni Novanta dello scorso secolo non vi era nemmeno un Consiglio Superiore della Magistratura.

²¹ Sullo statuto del pubblico ministero nel diritto comparato v., di recente, i contributi della Sezione monografica di *DPCE online*, 2024, 1, *Il pubblico ministero: una visione comparata a livello internazionale*, 115 ss.

²² Per questa classificazione v. C. Guarnieri, P. Pederzoli, *La magistratura nelle*

La comparazione tra gli ordinamenti (pur appartenenti alla stessa area geografica, come quelli appena richiamati) non fornisce, insomma, indicazioni univoche²³. Il nodo – o elemento differenziale – principale, con riguardo al tema che si sta esaminando, sembra peraltro consistere²⁴ nella presenza o meno di un «unico» Consiglio Superiore (od organo a esso assimilabile), e dotato (o dotati, se più di uno) di quali poteri nei confronti dei magistrati. Anche da questo punto di vista però – bisogna avvertire – si riscontrano nel panorama comparato soluzioni diversificate.

Più precisamente, la scelta a favore della (conformazione di una) carriera «unica» si accompagna alla previsione di un C.S.M. «unico» in Italia – almeno fino ad oggi – e in Belgio (oltre che in alcune esperienze più distanti dalla tradizione liberale europea, come quelle di Bulgaria, Bosnia e Turchia²⁵). In Francia invece²⁶, dopo le riforme costituzionali del 1993 e del 2008, il *Conseil supérieur de la magistrature*, pur essendo un organo formalmente unitario, risulta diviso in due sezioni – una per i magistrati giudicanti e l'altra per i magistrati *du parquet* – con composizione²⁷ e (soprattutto) prerogative diverse: tendenzialmente decisorie per i primi e consultive per i pubblici ministeri (i cui provvedimenti in materia di stato e carriera vengono tutt'oggi decisi dal Ministro della Giustizia²⁸).

Sull'altro versante, la scelta per la separazione delle carriere si accompagna alla previsione di due Consigli distinti in pressoché tutti i contesti; ma tali organi – e specialmente i Consigli dei pubblici ministeri – hanno caratteristiche ed un “peso” nel sistema istituzionale assai diversi, che

democrazie contemporanee, cit., 82 ss. e 138 ss.; S. Sicardi, *Ordine giudiziario e separazione delle carriere*, cit., 49 ss. (spec. § 2).

²³ Influenza altresì la scelta a favore dell'unità o della separazione delle carriere, e la collocazione e le garanzie istituzionali del pubblico ministero, ovviamente, la natura (e la conformazione concreta) dell'ordinamento processuale di ciascun Paese: tale aspetto esula peraltro dall'ambito di indagine del presente contributo.

²⁴ Come conferma proprio la proposta di revisione costituzionale italiana in commento, che non separa solo (o tanto) le carriere dei magistrati requirenti e giudicanti, ma anche (o soprattutto) i rispettivi Consigli Superiori.

²⁵ V. al riguardo M. Volpi, *I Consigli di Giustizia in Europa*, cit., 16.

²⁶ Oltre che in Romania: v. M. Volpi, *op. ult. cit.*, 17.

²⁷ Della sezione competente per i giudici fanno parte il Primo Presidente della *Cour de cassation* (che la presiede), cinque giudici e un pubblico ministero, un consigliere di Stato, un avvocato e sei «personalità qualificate» non appartenenti al Parlamento né all'Ordine giudiziario (queste ultime nominate, rispettivamente, dal Presidente della Repubblica e dai Presidenti dei due rami del Parlamento); la sezione competente per i magistrati *du parquet* è invece composta dal Procuratore generale della *Cour de cassation* (che la presiede), cinque pubblici ministeri ed un giudice, un consigliere di Stato, un avvocato e sei «personalità qualificate» (quindi i membri togati sono – in entrambe le sezioni – in minoranza rispetto ai laici: sette contro otto).

²⁸ V. gli artt. 5 e seguenti dell'*Ordonnance n. 58-1270 du 22 novembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*. Sul ruolo del Ministro della Giustizia in Francia e negli altri principali ordinamenti europei, in raffronto con la – peculiare, come si accennava nel paragrafo iniziale – esperienza italiana, v. G. Sobrino, *Il Ministro della Giustizia ed i Poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Napoli, 2015, 139 ss. e, in particolare, 178 ss.

spaziano dal caso spagnolo (dove il *Consejo Fiscal*, come già accennato, ha poteri piuttosto limitati) a quelli dei Paesi ex comunisti (che provengono dal modello della «*Prokuratura*» sovietica, del quale mantengono la connotazione fortemente gerarchica²⁹) e, soprattutto, del Portogallo, dove i Consigli «requirenti» esercitano un ruolo rilevante³⁰.

Proprio l'ordinamento portoghese rappresenta senza dubbio il “modello” più vicino a quello delineato dalla proposta di riforma costituzionale italiana. Esso si caratterizza, infatti, (1) non solo per la previsione di carriere rigidamente separate dei giudici e dei pubblici ministeri³¹; ma anche (2) per la presenza di due distinti Consigli Superiori (il *Conselho Superior da Magistratura* e il *Conselho Superior do Ministério Público*) e (3) in particolare, per la connotazione “forte” del *Conselho Superior do Ministério Público*, al quale sono attribuiti tutti i poteri di “gestione” della carriera dei magistrati requirenti³². Ne deriva – come nell'assetto che dovrebbe emergere dopo l'entrata in vigore dei nuovi artt. 104 e seguenti della Costituzione italiana – un Corpo di pubblici ministeri altrettanto “forte”

²⁹ V. al riguardo M. Volpi, *I Consigli di Giustizia in Europa*, cit., 16 (e relative note 22, 23 e 24), che richiama in particolare gli ordinamenti dell'Albania, della Croazia, del Montenegro e della Serbia. Sul modello della «*Prokuratura*» ed i rischi connessi alla sua possibile riproduzione in Italia, per effetto della riforma costituzionale di cui si sta discutendo, v. di recente S. Bartole, *A proposito del possibile ruolo delle procure a seguito di un'eventuale separazione delle carriere giudiziarie*, in *laCostituzione.info*, 12-11-2024, www.lacostituzione.info/index.php/2024/11/12/a-proposito-del-possibile-ruolo-delle-procure-a-seguito-di-uneventuale-separazione-delle-carriere-giudiziarie/.

³⁰ Per questa tassonomia v. C. Guarnieri, P. Pederzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, cit., 100 ss.; M. Volpi, *op. ult. cit.*, 15 ss.

³¹ Salvo che nel periodo di formazione iniziale, che si svolge per entrambe le categorie di magistrati presso il *Centro de Estudos Judiciários* (e che sembra quindi attenuare, almeno in parte, l'effetto di sistema della separazione delle carriere), gli organi giudicanti e requirenti portoghesi seguono percorsi professionali “paralleli” e reciprocamente indipendenti, essendo in generale precluso il passaggio da una funzione all'altra: v. E. Maia Costa, *Un'esperienza di separazione delle carriere: l'ordinamento portoghese*, in *Questione Giustizia*, 2018, 1, 76 ss.; B. Capparelli, *La separazione delle carriere in Portogallo*, 5-9-2025, www.ordinamentogiudiziario.info/commenti/la-separazione-delle-carriere-in-portogallo-di-bruna-capparelli.

³² V., oltre ai lavori citati nella nota precedente, P. Costantini, *Il modello portoghese di autogoverno della magistratura: evoluzione nella stabilità*, in *DPCE online*, 2020, 4, 4909 ss., nonché C. Guarnieri, P. Pederzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, cit., 145 ss. Può essere utile ricordare – sempre in chiave di confronto con la proposta di revisione costituzionale italiana – la composizione del *Conselho Superior do Ministério Público*: ne fanno parte il Procuratore Generale della Repubblica (che lo presiede), i Procuratori Generali regionali, un Procuratore Generale aggiunto e altri sei pubblici ministeri eletti dai loro colleghi, e sette membri laici («personalità di riconosciuto merito») in parte eletti dal Parlamento ed in parte nominati dal «membro del Governo responsabile dell'area della giustizia» (art. 22 dell'*Estatuto do Ministério Público*, legge n. 68/2019, che integra l'art. 220 Cost.). La composizione dell'organo è quindi paritaria quanto ai membri non di diritto, ma la presenza dei vertici delle Procure come membri di diritto assicura, complessivamente, la prevalenza dei togati.

della Magistratura giudicante quanto (per ciò che qui interessa³³) a garanzie di autonomia e di indipendenza dal potere politico³⁴.

Rispetto al “modello portoghese”, pare tuttavia opportuno – nella prospettiva assunta dalla presente analisi³⁵ – avanzare due “*caveat*”, che inducono a considerare con prudenza (quantomeno) la sua eventuale recezione nell’ordinamento costituzionale italiano.

Il primo è che, dal punto di vista storico, la separazione delle carriere e lo “sdoppiamento” dei C.S.M. nascono, in Portogallo, all’indomani della «Rivoluzione dei garofani» con il preciso scopo di rafforzare e rendere autonomo dal potere politico in particolare il pubblico ministero, il quale durante la dittatura non era stato tale. Nei decenni dell’*Estado novo*, infatti – come vien fatto notare anche dalla dottrina di quel Paese³⁶ –, le funzioni di p.m. erano state devolute ai magistrati appena entrati in servizio, in via “temporanea”, dal momento che essi passavano poi rapidamente alla carriera giudicante. Inoltre i procuratori distrettuali e gli altri capi degli uffici requirenti erano stati giudici “distaccati” in apposite «commissioni di servizio», scelti e revocabili liberamente (e spesso, di fatto, revocati) dal Governo, tramite il Ministro della Giustizia³⁷. In Italia non v’è, oggi, un’analoga esigenza di rendere autonomo e indipendente il pubblico ministero: il “modello italiano” di Magistratura da cui si muove, che deriva dall’attuazione ormai più che sessantennale della Costituzione³⁸, è già

³³ Non ci si sofferma in questa sede – come già precisato – sui poteri processuali del pubblico ministero, in Portogallo come (e soprattutto) in Italia. Ovviamente, però, questo tema (di competenza dei processualpenalisti, e pure, almeno nel nostro ordinamento, dei processualcivili) rileva per la valutazione complessiva dei due sistemi: un conto è riconoscere un’ampia indipendenza ad un organo dotato di poteri processuali significativi (sin dalla fase delle indagini), altro conto è riconoscerla ad un organo meno “forte” e sottoposto a controlli endoprocessuali stringenti (sul nesso tra questi due profili v., in particolare, P. Ferrua, *La magistratura tra processo accusatorio e separazione delle carriere*, in *disCrimen*, 21-3-2025, discrimen.it/la-magistratura-tra-processo-accusatorio-e-separazione-delle-carriere/).

³⁴ V. ancora, quanto al Portogallo, C. Guarnieri, P. Pederzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, cit., 145 ss.; B. Capparelli, *La separazione delle carriere in Portogallo*, cit. Non è quindi fondata, a giudizio di chi scrive, la critica mossa alla proposta di riforma costituzionale italiana (soprattutto da parte della Magistratura associata) secondo cui essa comporterebbe l’assoggettamento del pubblico ministero al potere politico: com’è stato autorevolmente rilevato, la riforma in oggetto potrebbe semmai determinare l’effetto opposto – proprio per la scelta di creare un Consiglio Superiore separato ed «autonomo» dei soli magistrati requirenti, dotato di rilevanti poteri –, ossia l’emergere di una «casta» dei pubblici ministeri, più autoreferenziali che mai, proprio in quanto corpo isolato ed autonomo da ogni altro potere» (così P. Ferrua, *op. ult. cit.*). Per cui la sottrazione alla Magistratura requirente dell’indipendenza dal potere politico potrebbe consistere, piuttosto, in un più o meno realistico timore per il futuro (posto che – per perseguire eventualmente questo scopo – sarebbe necessaria un’ulteriore e successiva revisione costituzionale).

³⁵ V. *supra*, § 1.

³⁶ E. Maia Costa, *Un’esperienza di separazione delle carriere*, cit., 76 ss.; B. Capparelli, *La separazione delle carriere in Portogallo*, cit., 2 s.

³⁷ V. in particolare, sul punto, B. Capparelli, *loc. ult. cit.*

³⁸ Il riferimento cronologico “di partenza” è – su questo aspetto – il 1959, anno in cui si

caratterizzato – come si ricordava all’inizio – da un pubblico ministero “forte” e del tutto indipendente dalla politica, anche senza la separazione delle carriere e la presenza di un C.S.M. “dedicato”.

La seconda avvertenza da svolgere riguarda, invece, l’attuazione pratica del “modello portoghese”. Esso invero – sempre secondo le voci “interne” a quell’ordinamento – dal 1978 ad oggi ha generato un assetto della Magistratura requirente fortemente gerarchizzato³⁹: il *Procurador-Geral da República* ed i procuratori distrettuali (corrispondenti sostanzialmente ai nostri procuratori della Repubblica) detengono poteri direttivi e gerarchici rilevanti nei confronti dei magistrati e degli uffici del *Ministério Público* a loro “sottoposti”, poteri che sono previsti e disciplinati espressamente dalla legge (direttive generali, ma anche istruzioni e «ordini» specifici, che in taluni casi vengono aspramente contestati⁴⁰). Non bisogna dimenticare, inoltre, che il *Procurador-Geral* è un organo di nomina politica – da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Governo⁴¹ –, il che “chiude”, se così si può dire, la piramide gerarchica interna. È indubbio che (come insegna anche l’esperienza della «*Prokuratura*» dei Paesi ex socialisti) la gerarchizzazione interna dell’apparato requirente costituisce un effetto assai frequente, se non «automatico», della separazione delle carriere; tanto più se è accompagnata (come avviene pure nella proposta di riforma italiana) dallo “sdoppiamento” dei Consigli Superiori e quindi dalla vera e propria «separazione dei corpi» dei magistrati requirenti e giudicanti. Con questo dato sarebbe dunque necessario “fare i conti”, nel momento in cui ci si orienta verso una soluzione

insediò per la prima volta il Consiglio Superiore della Magistratura, organo dal quale dipende l’attuazione di queste garanzie costituzionali: cfr. F. Biondi, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 11 e 24 ss.

³⁹ Per questa notazione v., di recente, E. Maia Costa, *Un’esperienza di separazione delle carriere*, cit., 76 ss. (per il quale «la strutturazione gerarchica [...] è un problema centrale/strutturale del pubblico ministero portoghese, che in parte (ma solo in parte) è compensato dal principio della legalità o dell’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione penale»), e P. Lona, *Gerarchia e autonomia nella Procura generale portoghese*, 24-10-2025, www.ordinamentogiudiziario.info/images/comments/commento_Paulo_Lona_24_ottobre_2025_IT.pdf (il quale invece sottolinea «la coesistenza equilibrata tra autonomia e gerarchia» nell’ordinamento del p.m. portoghese, ed il fatto che in esso «[l]a gerarchia [...] non funziona come un meccanismo di dominio, ma come un quadro di riferimento per il coordinamento, la certezza del diritto e la responsabilità»; anche se riconosce che il «modello rimane vulnerabile alle pressioni esterne»: § 5 del *paper*). Per una ricostruzione della disciplina del p.m. portoghese da parte della dottrina italiana v. A. Ciammariconi, *Il Ministério Público nell’ordinamento giuridico del Portogallo*, in *DPCE online*, 2024, 1, 267 ss.

⁴⁰ Come nella recente vicenda della Direttiva n. 4/2020 del Procuratore Generale della Repubblica, con cui è stato attribuito ai Capi degli uffici requirenti il potere di impartire «istruzioni specifiche» ai procuratori ad essi addetti nei procedimenti penali, così consentendo un’interferenza diretta nello svolgimento e nella conclusione delle indagini. Tale Direttiva è stata impugnata dal *Sindicato dos Magistrados do Ministério Público* davanti al giudice amministrativo, che ha respinto il ricorso (per una sintesi della vicenda v. P. Lona, *op. ult. cit.*, 4 s.).

⁴¹ Così stabilisce l’art. 133, lett. m), della Costituzione portoghese. La durata dell’incarico di Procuratore Generale (rinnovabile, si noti) è di sei anni.

istituzionale (e costituzionale) di tal genere: in linea teorica – cioè dal punto di vista delle opzioni ordinamentali astrattamente possibili –, o lo si accetta, mantenendo l'organizzazione gerarchica interna del p.m.⁴², oppure è inevitabile procedere a controllare (o a “chiudere”) dall'esterno la gerarchia stessa attraverso la nomina politica dei vertici, come accade in Portogallo ed in altri ordinamenti. Non si ravvisano soluzioni diverse: «*tertium non datur*», anche dal punto di vista del diritto comparato.

Questo è, con ogni evidenza, un punto cruciale per la valutazione della proposta di revisione costituzionale approvata dal Parlamento in Italia⁴³.

3. L'introduzione del sorteggio come metodo di “selezione” dei componenti togati dei due Consigli Superiori di Magistratura

Il secondo principale elemento, o “asse portante” (e “qualificante”), della riforma costituzionale che si sta esaminando è rappresentato – secondo la dottrina, ma anche in base alle dichiarazioni degli esponenti della maggioranza politica che la sostengono – dall'introduzione del sorteggio come metodo per individuare i membri togati dei due “nuovi” Consigli Superiori (quelli, appunto, della Magistratura requirente e della Magistratura giudicante)⁴⁴. Riguardo a questa misura – che segnerebbe

⁴² Beninteso: la gerarchizzazione interna dell'apparato requirente, in Italia, potrebbe essere ritenuta addirittura preferibile da alcuni rispetto all'assetto attuale (che in passato era stato definito, criticamente, di «atomismo diffuso» nell'esercizio dell'azione penale: N. Zanon, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, 1996, 79). Il problema maggiore (come si dirà subito oltre nel testo) risiederebbe nell'eventuale “controllo esterno” di tale gerarchia.

⁴³ Per la sottolineatura dei rischi connessi alla gerarchizzazione della Magistratura requirente (tra cui la sua sottoposizione a controlli politici), nel dibattito sulla riforma in esame, v. ancora S. Bartole, *A proposito del possibile ruolo delle procure*, cit., e P. Ferrua, *La magistratura tra processo accusatorio e separazione delle carriere*, cit., 1 s.

⁴⁴ V. il nuovo art. 104 Cost., in particolare al comma 4. Non ci si soffermerà qui sul «sorteggio» previsto formalmente dalla riforma in oggetto per individuare i membri laici dei due Consigli Superiori, perché, com'è ormai noto, esso si prospetta – a differenza di quello dei togati – come un sorteggio «temperato» dalla previa «compilazione mediante elezione» dell'elenco dei sorteggiabili da parte del Parlamento (come precisa il nuovo art. 104.4 Cost.): su questa previsione v., in particolare, F. Biondi, *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura* (Relazione al Seminario A.I.C. su “La revisione del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione”, tenutosi a Firenze il 23 gennaio 2026), in *Oss. cost.*, 2026, 1, 34 ss., e G. Piccirilli, *La compilazione parlamentare degli elenchi per il sorteggio dei componenti laici dei “nuovi” CSM e dell'Alta Corte disciplinare*, 19-11-2025, www.ordinamentogiudiziario.info/commenti/la-compilazione-parlamentare-degli-elenchi-per-il-sorteggio-dei-componenti-laici-dei-nuovi-csm-e-dellalta-corte-disciplinare-di-giovanni-piccirilli (il quale prende in esame le sue possibili – e invero problematiche – modalità applicative).

Si deve inoltre precisare – quanto al sorteggio dei componenti togati dei due Consigli – che (come pure hanno sottolineato molti commentatori) la sua configurazione, e le sue conseguenti ricadute effettive, dipenderanno molto dalla legge ordinaria di attuazione della riforma costituzionale: essa potrebbe «temperare», a sua volta, l'ipotesi del sorteggio integrale tra tutti i magistrati in servizio nelle due carriere (pur non potendosi spingere, probabilmente, fino all'introduzione di un «sorteggio previa

un'innovazione radicale rispetto al metodo di selezione prescritto dalla Costituzione del 1948 ed attuato in Italia per oltre sessant'anni di storia del C.S.M. repubblicano⁴⁵ –, il quadro offerto dal diritto comparato è assai più semplice di quello presentato sopra: nonostante tutte le differenze che permangono tra gli ordinamenti, sta emergendo chiaramente in questa fase storica, specie sotto la spinta del Consiglio d'Europa⁴⁶, un «modello comune europeo» di Consigli di Magistratura (o «di Giustizia»), «caratterizzato da comuni linee di tendenza»⁴⁷; tra queste non figura il sorteggio come metodo di designazione dei componenti togati, bensì l'elezione da parte dei «pari» (cioè degli stessi magistrati da cui la componente togata è tratta, e che sono altresì i destinatari dei provvedimenti di detti organi).

Più precisamente – e allo scopo di inquadrare meglio la questione –, va rilevato che le caratteristiche ricorrenti di tale «modello comune» di Consigli⁴⁸ sono essenzialmente tre: (1) la composizione mista, sia di membri togati che di laici «estranei» alla Magistratura; (2) la prevalenza numerica dei membri togati (che non si riscontra, però, in tutte le esperienze: fanno eccezione, in particolare, il Belgio, il Portogallo e la Francia⁴⁹); (3) la selezione di questi ultimi (oltre che dei membri laici, ma il problema qui non interessa direttamente) appunto tramite elezione. Per la componente dei magistrati, insomma, le regole di elezione (per esempio quanto all'ampiezza del diritto di elettorato attivo o passivo) ed i sistemi elettorali (per esempio quanto alla differenziazione o meno dei collegi a seconda delle diverse

elezione» analogo a quello dei laici, considerata la differente formulazione testuale del nuovo art. 104.4, cit.): in proposito v. sempre F. Biondi, *op. ult. cit.*, 38 ss.; N. Zanon, *Critiche e speranze*, cit., 4; G. Ferri, *Stato di diritto e riforma costituzionale della magistratura*, cit., 6 ss. Nelle osservazioni che seguono nel testo si prenderà in considerazione l'ipotesi del sorteggio come tale, cioè come metodo di selezione dei membri togati dei Consigli radicalmente alternativo all'elezione, prescindendo da tali possibili (e allo stato, del tutto incerti) sviluppi futuri.

⁴⁵ V. *supra*, nota 38. Sulle modalità solo “timidamente” elettive di scelta dei membri del C.S.M. durante il periodo statutario v., invece, L. Daga, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, 1973, 80 ss., e da ultimo F. Biondi, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 15 s.

⁴⁶ Si fa riferimento ai documenti (atti di *soft law*) ed agli organismi già richiamati sopra alla nota 2 (e sui quali si avrà modo di tornare poco oltre nel testo).

⁴⁷ Così M. Volpi, *I Consigli di Giustizia in Europa*, cit., 41 (il quale enuclea poi le caratteristiche concrete di questo «modello»); in senso analogo, in particolare, L. Montanari, *L'indipendenza della magistratura in Europa*, cit., 108 ss.

⁴⁸ Che tra l'altro – sottolinea Mauro Volpi – risulta più simile alle esperienze delle democrazie costituzionali dei Paesi del Sud Europa, tra cui *in primis* l'Italia, rispetto al «modello» proprio degli Stati del Nord Europa: in questo caso, l'Europa «mediterranea» si è quindi «imposta» sul resto del Continente, forse per il livello più elevato di garanzie che essa assicura ai magistrati (M. Volpi, *op. ult. cit.*, 40 s.).

⁴⁹ Nei primi due casi, la composizione dei Consigli (unico per tutti i magistrati in Belgio, “doppio” – come si è visto sopra – in Portogallo) è paritaria; nel caso della Francia, dopo la riforma costituzionale del 2008 prevale addirittura nel *Conseil supérieur de la magistrature* la componente laica (otto membri contro sette, anche se tra gli otto figura un giudice del Consiglio di Stato: v. *supra*, nota 27), ad eccezione che nei procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati (v. al riguardo *infra*, § 4).

«categorie» di magistrati, o alla specifica formula elettorale utilizzata) possono essere, magari, anche molto diverse a seconda dei contesti; ma è sempre prevista – o quasi⁵⁰ – una consultazione elettorale per la nomina al (o ai) Consigli Superiori, interna al Corpo della Magistratura stessa.

L'unico ordinamento che, per quanto consta, si discosta da questa «regola generale» e prevede il sorteggio come metodo per designare i togati del Consiglio di Magistratura è quello greco. In base all'art. 90 della Costituzione ellenica⁵¹, il Consiglio Superiore della Magistratura per la giustizia civile e penale (organo deputato, come in Italia, ad adottare tutti i provvedimenti inerenti alla carriera dei magistrati, e che si distingue dagli "omologhi" Consigli per la giustizia amministrativa e della Corte dei Conti) è formato, oltre che dal Presidente e dal Procuratore della Corte Suprema quali membri di diritto, da tredici magistrati⁵² della stessa Corte Suprema (che vi abbiano prestato servizio per almeno due anni) estratti a sorte. Allo stesso modo, è previsto il sorteggio di due altri magistrati di grado almeno d'appello, che partecipano – senza diritto di voto – alle sedute del Consiglio nelle quali vengono discusse le pratiche che riguardano la loro «branca» (o, con la terminologia della Costituzione italiana, «categoria»)⁵³.

È opportuno rilevare, nella nostra prospettiva di indagine, che nell'ordinamento greco il sorteggio – a differenza che nella proposta di revisione costituzionale italiana – avviene all'interno di una platea di magistrati ristretta⁵⁴. Ciò limita, oggettivamente, il "margine di casualità" insito nell'utilizzo di tale procedura, per quanto – com'è stato condivisibilmente osservato – non valga a recuperare la perdita di rappresentatività e di conseguente «democraticità» del Consiglio che deriva

⁵⁰ Si deve segnalare al riguardo, quale «deroga» più importante alla previsione dell'elezione dei membri togati da parte dei loro «pari», il caso spagnolo: in questo ordinamento, per effetto di una riforma approvata pochi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione (legge organica n. 6/1985, modificata poi dalla legge organica n. 2/2001) e su cui si tornerà tra poco, i magistrati del *Consejo General del Poder Judicial* vengono eletti dal Congresso dei deputati e dal Senato, sia pure con una maggioranza di tre quinti (e la stessa regola vale per l'elezione dei membri laici). In Olanda e in Croazia, invece, la componente togata dei Consigli viene, rispettivamente, nominata dal Re su proposta del Governo, all'interno di una lista condivisa dal Consiglio stesso e previa consultazione all'interno del Potere giudiziario; ed eletta dal Parlamento, all'interno di una lista votata dall'Assemblea generale della Corte Suprema dopo un'elezione all'interno della stessa Magistratura (v. M. Volpi, *I Consigli di Giustizia in Europa*, cit., 23).

⁵¹ Integrato dalle norme del Codice dell'organizzazione dei tribunali e dello *status* dei funzionari giudiziari, di cui alla legge n. 1756/1988.

⁵² Giudici e pubblici ministeri, trattandosi di un ordinamento nel quale non vige la separazione delle carriere.

⁵³ V. anche, al riguardo, il documento pubblicato nel sito dell'*European Networks of Councils for the Judiciary (ENCJ)*, al link www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/greece_sjc_ccj.pdf (ultimo accesso gennaio 2026).

⁵⁴ In base ai dati che si è potuto reperire, l'organico complessivo della Corte Suprema (*Areiospagos*) è di circa settantacinque magistrati giudicanti e diciassette magistrati requirenti (v. il sito istituzionale www.areiospagos.gr/en/INDEX.htm).

dall'assenza di un'elezione⁵⁵ (tanto più che la platea dei “sorteggiabili” è composta esclusivamente dai magistrati di grado più elevato, mentre il Consiglio si occupa delle carriere di tutti i componenti dell'Ordine, compresi quelli dei gradi inferiori). Inoltre – altre differenze sensibili rispetto alla proposta italiana –, il Consiglio Superiore greco è formato totalmente da magistrati (non è prevista l'elezione di membri laici) e il mandato dei consiglieri dura solo un anno (pur essendo rinnovabile) e non è a tempo pieno⁵⁶. Si potrebbe dunque concludere che quello considerato consista in una sorta di «sistema di gestione condivisa» dell'intera Magistratura da parte della Corte Suprema (quindi di impronta gerarchica), tramite suoi membri sorteggiati di volta in volta. Si tratta di un sistema che, peraltro, in Grecia viene criticato, vuoi per il fatto che spesso i membri del Consiglio Superiore non hanno il tempo per dedicarsi a questo delicato incarico, vuoi perché alcuni di essi – non essendosi candidati a svolgerlo, ma avendolo “subito” in quanto designati dal sorteggio – lo esercitano con scarso impegno e motivazione⁵⁷.

In ogni caso, va sottolineata la sostanziale incompatibilità tra il metodo del sorteggio come tale ed i principi sovranazionali sull'ordinamento della Magistratura e sulla composizione dei Consigli – in particolare – oggi prevalenti. In primo luogo, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 2010 sull'indipendenza, efficacia e responsabilità dei giudici⁵⁸ prevede che «almeno la metà» dei membri dei Consigli di Magistratura debbano essere «giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo» al suo interno (§§ 27 e 46). Nello stesso senso si esprimono due pareri del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (C.C.J.E.) – organo sempre del Consiglio d'Europa – resi nel 2007 e nel 2021⁵⁹. Vi sono, poi, alcune decisioni della

⁵⁵ Così ancora M. Volpi, *I Consigli di Giustizia in Europa*, cit., 20. Per un rilievo analogo sulla proposta di revisione costituzionale italiana, nel contesto di un più ampio ragionamento sulla «logica» del sorteggio applicata ad un organo come il C.S.M., v. da ultimo F. Biondi, *La scelta dei componenti dei Consigli*, cit., 28 ss.

⁵⁶ V. ancora il documento richiamato alla nota 53, nonché, in dottrina, 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*, 2020, 4, 4928.

⁵⁷ Riferisce queste critiche G. Aravantinou Leonidi, *op. ult. cit.*, 4931 s.

⁵⁸ Che la Corte Costituzionale, in Italia, ha già talvolta richiamato incidentalmente in decisioni concernenti lo *status* e la carriera dei magistrati: sentt. n. 223/2012 e n. 135/2025. Va peraltro ricordato che, dal punto di vista formale, la Raccomandazione in parola è un atto di *soft law*, privo di forza normativa vincolante (al contrario della C.E.D.U. e degli altri atti di diritto internazionale pattizio soggetti a ratifica del Parlamento: da ultimo Corte Cost., sent. n. 95/2025, p.to 5.3 del *Cons. dir.*): essa perciò non può venire invocata come parametro di costituzionalità “interposto”, nel nostro ordinamento, in collegamento con l'art. 117 comma 1 Cost. (così Cassazione, sez. unite, sent. 11-11-2013, n. 26033).

⁵⁹ Parere n. 10 (2007) sul «Consiglio della Magistratura al servizio della società», § 27 (rm.coe.int/168074779b#_ftn10); parere n. 24 (2021) sull'«evoluzione dei Consigli di Magistratura ed il loro ruolo in un sistema giudiziario indipendente ed imparziale», §§

Corte di Giustizia e della C.E.D.U., relative soprattutto alle recenti (e tristemente note) vicende della Magistratura polacca, nelle quali viene stigmatizzata la «privazione del potere giudiziario del diritto di nominare ed eleggere i membri del Consiglio giudiziario» (così, in particolare, la sentenza C.E.D.U. *Reczkowicz c/Polonia* del 22 luglio 2021, § 274; ma v. anche la sentenza C.G.U.E. del 19 novembre 2019, nelle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18).

Risulta inoltre di un certo interesse – sempre nella prospettiva della valutazione del metodo di scelta dei componenti del C.S.M. alla luce del diritto internazionale – il parere emesso lo scorso ottobre dalla Commissione di Venezia sulle proposte spagnole di riforma del sistema di elezione dei membri togati del *Consejo General del Poder Judicial*⁶⁰. In questo documento la Commissione da un lato ribadisce che l'elezione dei togati da parte dei loro «pari» rappresenta un «*european standard*» (dunque la soluzione preferenziale), in base alla Raccomandazione del 2010 sopra citata e ad altri atti di diritto sovranazionale⁶¹; dall'altro lato segnala che, «poiché le associazioni giudiziarie [giocano] un ruolo significativo nel procedimento di candidatura e nella campagna elettorale» (ruolo definito, testualmente, di «*proxies for political actors*»), anche questa modalità «non esclude il rischio di

30 e 31 (rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604).

⁶⁰ *European Commission for democracy through law of the Council of Europe, Opinion No. 1248/2025 on the manner of election of the judicial members of the General Council of the Judiciary*, adottato nella sessione plenaria del 9-10 ottobre 2025 (consultabile al [link www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-038-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-038-e)). Il parere trae origine dalla situazione di grave conflitto istituzionale – che ha portato ad uno “stallo” di quasi sei anni nel rinnovo dell'ultimo Consiglio, con conseguente blocco delle nomine negli uffici giudiziari e grande discredito degli organi coinvolti – creatasi in Spagna a seguito delle riforme che hanno trasferito dalla Magistratura al Parlamento il potere di eleggere i membri togati del Consiglio stesso (v. *supra*, nota 50). All'atto dell'insediamento del nuovo C.G.P.J. il legislatore, con la legge organica n. 3/2024, ha incaricato il medesimo di predisporre entro sei mesi uno studio comparativo sui sistemi europei di elezione dei componenti dei Consigli di Magistratura e (con una previsione davvero “eccentrica”, anche dall'angolo visuale italiano) di presentare una proposta di riforma approvata da almeno tre quinti dei suoi componenti e da discutere successivamente nelle Camere. Il C.G.P.J., non riuscendo a trovare un accordo e a raggiungere la maggioranza prescritta su un'unica proposta, ha investito la Commissione di Venezia di una richiesta di parere – alla luce dei principi sovranazionali – su due proposte distinte (per una sintesi della vicenda v. i §§ 15-24 del parere della Commissione e, in dottrina, R. M^a. Fernández Riveira, *La necessaria, eterna e incompiuta “riforma giudiziaria” in Spagna. Tra misure cosmetiche, urgenza politica, mancanza di consenso sugli obiettivi, scarsa educazione civica e diffusa sfiducia sociale*, 2-10-2025, www.ordinamentogiudiziario.info/images/commenti/commento_riveira_2_ottobre_2025_it.pdf, 3 ss.).

⁶¹ Si fa riferimento, precisamente, ai pareri del C.C.J.E. richiamati nella penultima nota e al «*Compendium on Councils for the Judiciary*» (una raccolta delle decisioni e delle dichiarazioni su questa materia: pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/The%20ENCJ%20Compendium%20on%20Councils%20for%20the%20Judiciary%20-%20adopted%20EGA%2029%20October%20Vilnius%20coverpage.pdf) adottato dall'*European Network of Councils for the Judiciary* il 29 ottobre 2021, pagina 5 (v. il § 30 del parere della Commissione, cit.).

interferenze politiche» (e più in generale, dell'«*internal politicisation*») nel funzionamento del Consiglio⁶². In terzo luogo – e con riferimento ad una delle proposte di riforma sottoposte dal *C.G.P.J.*, consistente nell'elezione parlamentare dei membri togati a seguito di una prima fase di “preselezione” degli stessi interna alla Magistratura –, la Commissione di Venezia afferma che gli «*standards* europei» non sono di per sé violati quando l'elezione da parte dei «pari» è «seguita da un'ulteriore fase di selezione»; quest'ultima, però, non può avere natura «politica, neppure con una maggioranza qualificata»⁶³. Queste affermazioni della Commissione potrebbero essere lette – con riguardo all'attuale dibattito italiano – come un'“apertura” all'ipotesi del sorteggio dei membri dei due C.S.M. (procedura certamente non «politica») a seguito di un'elezione dei “sorteggiabili” da parte degli stessi magistrati, *requiranti* e *giudicanti*⁶⁴: si tratta di una soluzione che la Costituzione (eventualmente) revisionata non prevede espressamente, ma che – forse – non sarebbe del tutto preclusa alla legislazione ordinaria di attuazione⁶⁵.

In definitiva, il sorteggio dei membri togati dei due Consigli – soprattutto se non “temperato” da meccanismi come quelli sopra descritti – rappresenta la previsione più debole e controversa del progetto di riforma approvato dal Parlamento, (anche) dal punto di vista del diritto comparato e sovranazionale. In una prospettiva più generale (e com'è stato osservato da autorevole dottrina, pur complessivamente favorevole alla riforma costituzionale di cui si discute), «questa scelta, applicata ad organi di rilievo costituzionale, introdurrebbe ai più alti livelli dell'ordinamento la forza dirompente della “casualità”. [...] Ben vero che si può sostenere che il CSM, nel suo complesso, non è affatto un organo “rappresentativo”. Inoltre, per chi

⁶² §§ 37 e 40 del parere, cit. Com'è noto, proprio l'influenza crescente esercitata nel tempo dalle cc.dd. «correnti» sul funzionamento del C.S.M. in Italia – che, secondo l'opinione di molti, sarebbe sfociata nel (e dunque sarebbe dimostrata dal) famigerato «caso Palamara» – costituisce la giustificazione data dall'attuale maggioranza politica all'abbandono del sistema elettivo in favore del sorteggio dello stesso Consiglio Superiore. Va tuttavia osservato che, nel contesto spagnolo, le associazioni giudiziarie sono tradizionalmente (per ragioni storiche e politiche) assai più vicine, e quasi «collaterali», ai due partiti principali (il *Partido popular* ed il *P.S.O.E.*, *Partido Socialista Obrero Español*) di quanto non avvenga in Italia: l'affermazione contenuta nel parere della Commissione risente di tale peculiare circostanza e, quindi, sembra dover essere ridimensionata.

⁶³ § 47 sempre del parere citato.

⁶⁴ In questo senso F. Biondi, *La scelta dei componenti dei Consigli*, cit., 41-43.

⁶⁵ È vero che il nuovo art. 104 comma 4 Cost. ammetterebbe il sorteggio previa «elezione» (parlamentare) dei “sorteggiabili” solo per la componente laica dei due Consigli; ma l'ampia latitudine della riserva di legge in esso contenuta («nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge») potrebbe forse consentire di introdurre un sistema simile anche per i membri togati (con “preselezione”, ovviamente, da parte dei loro «pari»); anche se ciò pare lontano dalle intenzioni dell'attuale maggioranza politica (sulla praticabilità di tale opzione in base al novellato testo costituzionale v. F. Biondi, *op. ult. cit.*, 34 s., e G. Ferri, *Stato di diritto e riforma costituzionale della magistratura*, cit., 6 s. – che si esprimono in termini negativi –, e N. Zanon, *Critiche e speranze*, cit., 4 – che sembra invece più possibilista).

pensa [...] che il CSM sia un organo di alta amministrazione, non necessariamente la sola elezione appare il modo per comporlo, perché esso in realtà non deve “rappresentare” indirizzi di “politica giudiziaria”, che si rinnovano periodicamente. Ben vero, anche, che la scelta del sorteggio sembra una *extrema ratio* non imputabile a una volontà punitiva del legislatore, bensì a una responsabilità della stessa magistratura, che ha fatto cattivo uso della autonomia riconosciutale dalla Costituzione. [...] [II] sorteggio potrebbe (forse) stroncare il correntismo, ma a quale prezzo? Si può accettare il rischio di avere organi di rilievo costituzionale con componenti non all'altezza?»⁶⁶. Sul punto va ricordato che la stessa Commissione di Venezia, nel parere dello scorso ottobre innanzi richiamato, ha affermato che non è opportuno che vengano eletti (nel futuro caso italiano, designati attraverso il sorteggio) al Consiglio Superiore magistrati «con un'esperienza molto scarsa», perché essi sono «maggiormente esposti a pressioni interne o esterne» (§ 57): si ritorna così al problema dell'indipendenza, dei Consigli e della Magistratura nel suo insieme.

4. L'istituzione dell'Alta Corte disciplinare (anch'essa in larga parte “sorteggiata”) e la devoluzione dal C.S.M. a tale organo del potere disciplinare su tutti i magistrati

Il terzo ed ultimo “asse portante” del progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento in Italia consiste nella devoluzione ad un (altro⁶⁷) nuovo organo costituzionale – l'Alta Corte disciplinare – del potere disciplinare (e dei relativi provvedimenti) sui magistrati, finora esercitato dal Consiglio Superiore della Magistratura⁶⁸. Anche per tale organo, peraltro (che al contrario dei due C.S.M. dovrà “occuparsi” di tutti i magistrati, sia requirenti che giudicanti), il progetto in esame prevede la designazione tramite sorteggio della maggioranza dei componenti: precisamente, di nove membri su quindici⁶⁹.

⁶⁶ Così N. Zanon, *op. ult. cit.*, 3 s. Considerazioni più ampie sulla tematica, ma di segno sostanzialmente analogo, ancora in F. Biondi, *La scelta dei componenti dei Consigli*, cit., 28 ss. (la quale inoltre sottolinea, condivisibilmente, che la scelta dei componenti tramite sorteggio diminuirebbe l'autorevolezza dei due Consigli Superiori, pur chiamati dall'ordinamento a svolgere compiti decisivi per la tutela dell'indipendenza della – *rectius*, delle – Magistrature, requirente e giudicante).

⁶⁷ Rispetto al Consiglio Superiore della Magistratura requirente e, almeno in parte, al C.S.M. «giudicante».

⁶⁸ Tramite l'apposita Sezione disciplinare, istituita dalla legge n. 195/1958 (art. 4) e riformata, da ultimo, dalla «legge Cartabia» (n. 71/2022).

⁶⁹ V. il nuovo art. 105 Cost., in particolare al comma terzo. L'Alta Corte sarà composta da quindici giudici, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica e tre «estratti a sorte da un elenco [...] [compilato dal] Parlamento in seduta comune [...] mediante elezione», tra professori ordinari di Università in materie giuridiche e avvocati con almeno vent'anni di esercizio (componente laica); i restanti nove membri (togati) saranno «sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità». Il Presidente dell'Alta Corte

Come per la modalità di “scelta” dei membri togati dei due C.S.M. analizzata nel paragrafo precedente, va osservato che questa innovazione – qualora venisse confermata dal *referendum* costituzionale – darebbe luogo ad una soluzione abbastanza “eccentrica” nel panorama comparato, per quanto riguarda l’assetto del potere disciplinare⁷⁰. Nella maggior parte degli ordinamenti europei, ed in particolare in quelli degli Stati dell’Europa meridionale più vicini alla tradizione italiana, tale potere appartiene infatti ai Consigli di Magistratura, ed è anzi concepito come rientrante «a pieno titolo» nelle relative attribuzioni⁷¹. Così è, specificamente, in Francia, dove la sezione del *Conseil supérieur de la magistrature* competente per i giudici opera come un vero e proprio «Consiglio di disciplina» con poteri decisori, mentre la sezione per i pubblici ministeri formula al riguardo un «parere» per il Ministro della Giustizia, al quale spetta adottare il provvedimento finale⁷². Lo stesso avviene in Spagna, dove (similmente all’attuale situazione italiana) un’apposita “sezione” del *Consejo General del Poder Judicial* – la *Comisión Disciplinaria* – è competente per tutte le fattispecie che comportano l’irrogazione ai giudici delle sanzioni disciplinari più gravi (pecuniarie e

dovrà essere eletto tra i membri laici.

Come si vede, anche per quest’organo la legge di riforma costituzionale approvata dalle Camere distingue tra il sorteggio dei componenti laici – che sarà “temperato” dalla previa «elezione dei sorteggiabili» da parte del Parlamento, entro sei mesi dall’inizio di ogni legislatura – e dei membri togati – che sarà invece “integrale”, pur all’interno delle «categorie» dei magistrati di legittimità, requirenti e giudicanti –. Su queste previsioni, in dottrina, v. R. Balduzzi, G. Grasso (cur.), *L’Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, Milano, 2025 (in cui si segnalano, in particolare, il contributo di N. Zanon, *Qualche ragione a sostegno di un’Alta Corte disciplinare*, 27 ss., e gli interventi di L. Violante ed E. Bruti Liberati, rispettivamente 47 ss. e 51 ss.); G. Ferri, *L’Alta Corte disciplinare*, cit., 84 ss.; R. Sanlorenzo, *L’Alta Corte disciplinare secondo il progetto di riforma costituzionale*, in *Quest. giust.*, 2025, 1-2, 45 ss.

⁷⁰ Nondimeno, ad opinione di chi scrive, tale soluzione non sarebbe in linea di principio incongrua, posto che la responsabilità disciplinare dei magistrati – come ritiene autorevole dottrina – si distingue da quella degli altri funzionari pubblici per il fatto di essere rivolta nei confronti dell’intero ordinamento statale, e non soltanto della Pubblica Amministrazione (o «Corpo») di appartenenza (come dimostrano diversi «indici costituzionali»: v. al riguardo N. Zanon, F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 314 s., e più ampiamente F. Biondi, *La responsabilità disciplinare: problemi vecchi e nuovi*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2021, 2, 149 ss.). Va ricordato, inoltre, che la separazione della funzione disciplinare dalle altre del C.S.M. era stata già proposta, in Italia, dal progetto di riforma costituzionale della «Bicamerale D’Alema» nel 1997 (estendendola anche alle Magistrature speciali, i cui componenti sarebbero stati soggetti – al pari dei magistrati ordinari – ai provvedimenti dell’unica «Corte di giustizia della Magistratura», di cui all’art. 122 del progetto).

⁷¹ V. ancora, al riguardo, M. Volpi, *I Consigli di Giustizia in Europa*, cit., 31 e 36 ss.

⁷² Da notare che, in base all’art. 65 della Costituzione come modificato, da ultimo, nel 2008, quando opera come Consiglio di disciplina la sezione del *Conseil supérieur de la magistrature* competente per i giudici è integrata dal magistrato giudicante appartenente alla sezione competente per i p.m. (v. *supra*, nota 27); la sezione competente per questi ultimi è, viceversa, integrata dal magistrato requirente appartenente alla sezione competente per i giudici. Sicché in materia disciplinare – al contrario che in tutte le altre – la composizione del Consiglio è paritaria tra togati e laici (v. sempre *supra*, nota 27).

non)⁷³. Pure nell'ordinamento portoghese (che come si è visto, rappresenta il «modello» più simile a quello prefigurato dal progetto di riforma costituzionale italiano) i due Consigli Superiori – della Magistratura giudicante e del *Ministerio Público* – sono titolari, tra gli altri, del potere disciplinare nei confronti delle rispettive categorie di magistrati⁷⁴.

Solo pochi ordinamenti costituzionali prevedono, invece, un'autorità disciplinare «esterna» al Consiglio di Magistratura (o «di Giustizia»): quello belga in particolare (dove tuttavia il *Conseil national de discipline* è formato esclusivamente da magistrati, a tutela dell'indipendenza di tale funzione), quello polacco (dove al contrario le recenti riforme hanno minato l'indipendenza della funzione stessa⁷⁵), quello sloveno e quello greco⁷⁶. Tra tali sistemi, quello vigente in Grecia rappresenta di nuovo, per la proposta italiana, un interessante (e a sua volta peculiare) termine di raffronto: in base all'art. 91 della Costituzione ellenica il potere disciplinare nei confronti dei magistrati di grado più elevato⁷⁷ è attribuito al Consiglio disciplinare superiore, organo presieduto dal Presidente del Consiglio di Stato e composto da due Consiglieri di Stato, due Consiglieri di Cassazione, due della Corte dei Conti e due professori ordinari di diritto, tutti designati tramite «sorteggio» tra coloro che vantano almeno tre anni di servizio nei rispettivi ruoli; per i magistrati di grado inferiore, invece, decidono Consigli «territoriali» formati da magistrati (ordinari) giudicanti parimenti «estratti a sorte» attraverso procedure stabilite dalla legge ordinaria. Rispetto a questo «modello» – già di per sé isolato in ambito europeo –, l'ordinamento italiano conseguente alla riforma sarebbe simile sotto i profili, appunto, della separatezza/«estraneità» dell'organo disciplinare dal (o meglio, dai) Consigli Superiori di Magistratura e dell'estrazione a sorte (della maggioranza) dei suoi componenti⁷⁸. Risulterebbe diverso, per contro, sotto il profilo dell'unicità dell'organo disciplinare per tutti i magistrati, dal momento che la competenza dell'Alta Corte è estesa – come si è ricordato sopra – ai giudici e ai pubblici ministeri di ogni «grado» della rispettiva carriera⁷⁹.

⁷³ Le sanzioni meno gravi (a differenza, in questo caso, che in Italia) vengono invece irrogate da organi disciplinari locali (art. 421 della *Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial*, già citata).

⁷⁴ V., rispettivamente, l'art. 110 dell'*Estatuto dos Magistrados Judiciais* (*Lei n. 21/85* del 30 luglio 1985, modificata da ultimo dalla *Lei n. 67* del 27 agosto 2019) e gli artt. 21 e 34 dell'*Estatuto do Ministério Público* (*Lei n. 68/2019* del 27 agosto 2019). Sotto questo profilo, dunque (tutt'altro che irrilevante), l'assetto costituzionale italiano post-riforma si discosterebbe da quello in vigore in Portogallo.

⁷⁵ Si richiamano ancora, sul punto, le sentenze della Corte E.D.U. del 22 luglio 2021, *Reczkowicz c/Polonia*, e della Corte di Giustizia U.E. del 19 novembre 2019, nelle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, già citate nel § 3.

⁷⁶ V. sempre, in particolare, M. Volpi, *I Consigli di Giustizia in Europa*, cit., 38.

⁷⁷ Consiglieri e Avvocato generale presso la Corte di Cassazione, o magistrati di grado equivalente.

⁷⁸ I quali nel caso italiano, tuttavia, sarebbero – come si è visto sopra – solo magistrati ordinari che vantano funzioni di legittimità.

⁷⁹ Si usano le virgolette poiché il progetto di riforma costituzionale lascia intatto il

È opportuno rilevare ancora che, dal punto di vista dei principi sovranazionali sull'indipendenza della Magistratura e le relative garanzie, la soluzione di un organo disciplinare «esterno» al Consiglio Superiore non pare preclusa. La Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010, più volte citata, richiede infatti – quali «*standards*» di legittimità della funzione disciplinare nei confronti dei magistrati – (1) che essa sia esercitata da «un'autorità indipendente o [...] un tribunale», senza ulteriori specificazioni⁸⁰, e (2) che siano assicurate ai magistrati coinvolti le «garanzie dell'equo processo» (tra cui il diritto di impugnare la decisione adottata da tale organo)⁸¹. Sotto questo aspetto, dunque, la proposta di revisione costituzionale italiana in discussione risulta più «innocua» che non in altri punti; anche se destano perplessità – in termini generali, anche al di là dei profili comparatistici e di diritto sovranazionale – la previsione del sorteggio dei membri togati dell'Alta Corte disciplinare, la limitazione della platea dei «sorteggiabili» ai magistrati di Cassazione (che determinerà una composizione dell'organo in tensione con il principio di indipendenza interna, garantito dall'art. 107 comma 3 della Carta) e la limitazione della facoltà di appello delle decisioni disciplinari davanti alla stessa Alta Corte in diversa composizione, con esclusione della possibilità di ricorrere in Cassazione (che si pone in deroga, invece, alla regola fissata dall'art. 111 comma 7 Cost.⁸²)⁸³.

5. Osservazioni conclusive: verso quale “modello” di organizzazione della Magistratura in Italia?

A conclusione dell'analisi svolta, e come preannunciato all'inizio di questo scritto, è opportuno chiedersi – alla luce appunto della comparazione

principio di distinzione dei magistrati italiani «soltanto per funzioni» (art. 107 comma 3 Cost.), il quale, secondo l'interpretazione consolidata, esclude ogni «gerarchia» interna al Corpo giudiziario (per tutti, N. Zanon, F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 152).

⁸⁰ E senza chiedere necessariamente, quindi, che tale organo coincida con il Consiglio Superiore o sia una sua commissione interna, come nel caso della Sezione disciplinare del C.S.M. italiano o negli altri casi europei sopra richiamati.

⁸¹ Così il § 69 della Raccomandazione citata.

⁸² Non pare condivisibile, al riguardo, la tesi di chi sostiene che il nuovo art. 105 comma 7 Cost. non esclude la possibilità di ricorrere in Cassazione contro le decisioni dell'Alta Corte: tale disposizione prevede infatti, testualmente, che «contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata»; la locuzione «anche per motivi di merito» sottintende che l'impugnazione può – e deve – essere proposta davanti all'Alta Corte anche se fatta per motivi di legittimità (in senso conforme, tra i primi commenti, v. R. Romboli, *Magistratura e politica dalla finestra del Csm*, cit., 43; M. Volpi, *Il referendum sulla giustizia*, cit., 3; F. Biondi, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare. Osservazioni sparse*, in R. Balduzzi, G. Grasso (cur.), *L'Alta Corte disciplinare*, cit., 41).

⁸³ Su questi aspetti critici della parte della riforma costituzionale qui in esame si rinvia ai contributi richiamati sopra, alla nota 69.

giuridica – verso quale “modello” di organizzazione del Potere giudiziario potrebbe avviarsi il nostro Paese qualora la proposta di revisione costituzionale in oggetto venisse approvata dagli elettori. Quali caratteristiche avrebbe questo modello, e come si collocherebbe nel panorama (quantomeno) europeo? In particolare, esso determinerebbe un avanzamento oppure un arretramento (od uno “snaturamento”, se si preferisce) rispetto alle garanzie di autonomia e di indipendenza dal potere politico (e non solo) riconosciute fino ad oggi agli organi della Magistratura?

Pare di poter affermare, con una certa sicurezza, che si tratterebbe di un modello – o assetto – molto diverso dall’attuale. Non solo, o non tanto, la separazione delle carriere dei giudici e dei p.m. assumerebbe rilievo in tal senso; ma soprattutto (com’è stato sottolineato da molta dottrina⁸⁴) la rottura dell’unitarietà e della “pienezza” delle attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, determinata da un lato dallo “sdoppiamento” dello stesso in due organi distinti e reciprocamente autonomi (v. § 2) e dall’altro lato dalla sottrazione ad esso (o meglio: ad essi, in futuro) del potere disciplinare nei confronti dei magistrati in favore della neoistituita – e a sua volta separata – Alta Corte (v. § 4). Nel sistema che si delineerebbe, insomma, opererebbero organi diversi (e – occorre insistere su questo punto – reciprocamente autonomi e separati) nell’assunzione dei provvedimenti che riguardano lo stato e la carriera dei magistrati ordinari, al posto dell’«unico» C.S.M. che esso ha conosciuto fino ad oggi. Se si considera che (come si ricordava all’inizio di queste note) nella storia dell’ordinamento giudiziario italiano dell’epoca repubblicana il C.S.M. ha rivestito il ruolo di «pietra angolare», a cui «si deve la progressiva affermazione dei principi costituzionali in tema di magistratura e la conseguente definizione del sistema italiano di ordinamento giudiziario»⁸⁵, si coglie un mutamento – se non una vera e propria rottura – del “modello italiano” di portata non solo formale ed «esteriore», se così si può dire; ma sostanziale⁸⁶.

A ciò deve aggiungersi che, rispetto all’attuale C.S.M., tanto i Consigli Superiori della Magistratura (o forse dovrebbe dirsi Magistrature?) requirente e giudicante quanto l’Alta Corte disciplinare verrebbero designati in gran parte – e certamente quanto alla componente togata – ricorrendo al metodo del sorteggio anziché all’elezione «dei pari» (v. § 3, e § 4 per l’Alta Corte). Questa modalità di designazione, che in Europa ha un esempio isolato nell’ordinamento greco, oltre a rendere labile il legame tra i membri dei Consigli e dell’Alta Corte e i magistrati da essi “amministrati” diminuirebbe

⁸⁴ Si vedano in particolare i contributi di Roberto Romboli, Gaetano Silvestri e Mauro Volpi citati nella nota 9.

⁸⁵ F. Dal Canto, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 1, in riferimento anche alla sentenza n. 4/1986 della Corte Costituzionale.

⁸⁶ Sul fatto che la “duplicazione” dei C.S.M. (e l’istituzione della nuova Corte disciplinare) non comporti di per sé un incremento delle garanzie per i magistrati, ma piuttosto il contrario, v. A. Cosentino, *La separazione delle carriere, la magistratura, la storia italiana*, in N. Dimitri (cur.), *Modelli processuali e pubblica accusa. Una separazione delle carriere?*, Milano-Udine, 2025, 137 s.

l'autorevolezza e il “peso” di tali organi nel sistema, e renderebbe probabilmente meno prevedibili e controllabili (anche in un'ottica di controllo diffuso) le loro decisioni⁸⁷.

Per tutte queste ragioni, è agevole ritenere che il “modello” di ordinamento giudiziario derivante dalla riforma sarebbe anche un “modello” tutto da (ri)costruire. Gli esiti di tale processo – che dovrà passare dalla necessaria “messa in opera” dei nuovi organi di governo sopra citati, i quali dovranno collocarsi nel sistema come fece a suo tempo il C.S.M. – non paiono a priori negativi dal punto di vista della tutela dell'autonomia e dell'indipendenza costituzionali della Magistratura, ma non sono d'altra parte del tutto prevedibili. In particolare (e come pure è stato paventato in dottrina), la separazione «professionale» dei pubblici ministeri dai magistrati giudicanti, unita alla creazione di un loro autonomo Consiglio Superiore, potrebbe – forse con eterogenesi rispetto agli obiettivi del legislatore costituzionale⁸⁸ – rafforzare la posizione ordinamentale dei magistrati requirenti: «è come se un ascensore istituzionale portasse i magistrati dell'accusa non solo sullo stesso piano dei giudici (in fondo lo sono già, nell'unico CSM), ma li rendesse ancora più forti. [...] Un CSM composto [...] per due terzi da pubblici ministeri (e solo per un terzo da “laici”), pur presieduto dal Presidente della Repubblica, consacra e *isola* la funzione d'accusa al più alto livello istituzionale, dotandola di un proprio distinto organo di rango costituzionale [...] Gli assertori più consapevoli della separazione dovrebbero cominciare a temere l'azione di questa inquietante *Prokuratura*, collocata in Costituzione, autoreferenziale e irresponsabile»⁸⁹.

Volgendosi a collocare il nuovo «sistema italiano di ordinamento giudiziario» nel quadro comparato (pur con le cautele indicate nel § 1), e in ispecie europeo, l'analisi svolta porta a concludere che si tratterebbe di un modello “eccentrico” e del tutto peculiare. Se infatti la separazione delle carriere e dei C.S.M. «giudicante» e «requirente», unita alla ricordata caratterizzazione «forte» dell'autonomia e dell'indipendenza del pubblico ministero, potrebbero indurre ad assimilarlo al modello portoghese (con le relative implicazioni⁹⁰), non si può d'altra parte trascurare che la modalità di designazione dei membri togati dei due Consigli (“casuale”, anziché affidata a elezioni interne al Corpo giudiziario), e in secondo luogo l'esclusione del potere disciplinare dal novero delle loro attribuzioni, lo differenzerebbero sensibilmente da esso, “depotenziando” gli organi di governo autonomo della Magistratura. E pure rispetto alla Grecia, che come si è visto è l'unico ordinamento che prevede il sorteggio dei membri degli organi di governo

⁸⁷ Cfr. ancora, per tali rischi e probabili implicazioni, F. Biondi, *La scelta dei componenti dei Consigli*, cit., 28 ss.

⁸⁸ Per i quali v. sopra, § 1, e segnatamente nota 9.

⁸⁹ Così N. Zanon, *Critiche e speranze*, cit., 4 s. (pur da una posizione, come già ricordato, complessivamente favorevole alla proposta di riforma costituzionale in oggetto).

⁹⁰ Soprattutto in punto gerarchizzazione interna della Magistratura requirente.

del Potere giudiziario, le differenze paiono rilevanti (a tacere delle differenze di contesto e di «formula politica istituzionalizzata»: v. sempre sopra, § 1).

In definitiva, se si muove dalla constatazione del fatto che l'attuale "modello italiano" di organizzazione giudiziaria – quale determinato dalla complessa attuazione delle disposizioni costituzionali del 1948⁹¹ – è un modello "forte" di autonomia e di indipendenza, e ben definito anche nel panorama europeo, il "salto" che si determinerebbe con l'entrata in vigore della riforma sarebbe notevole e, dal punto di vista del costituzionalista, non privo di inquietudini.

Giorgio Sobrino
Dip.to di Giurisprudenza
Università di Torino
giorgio.sobrino@unito.it

⁹¹ V. ancora, riguardo a questo processo, F. Biondi, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., spec. 15 ss. e 109 ss.

