



## La riforma costituzionale della Magistratura sotto la lente del diritto comparato

di Giorgio Sobrino,

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Torino

1. Tra i diversi punti di vista da cui analizzare il progetto di riforma costituzionale della Magistratura approvato dalla maggioranza politica in Parlamento, e sul quale i cittadini saranno chiamati a pronunciarsi nell'ormai prossimo *referendum ex art. 138 Cost.*, vi è quello del diritto comparato. Non si tratta – è bene dirlo subito – del *principale* “punto di vista” (e quindi criterio di valutazione della riforma) possibile: com'è noto, la comparazione tra gli ordinamenti costituzionali sconta dei limiti, che derivano dalla specificità di ogni sistema e dalle sue (appunto particolari) «strutture profonde» istituzionali e sociali, dai suoi elementi di integrazione politica (la «formula politica istituzionalizzata» di cui ragionava Giorgio Lombardi). Ciò è particolarmente vero per le norme che disciplinano l'organizzazione e le garanzie costituzionali del Potere giudiziario (come ha sottolineato soprattutto Mauro Volpi): nonostante stiano emergendo negli ultimi decenni, specie per effetto dell'attività del Consiglio d'Europa, un nucleo comune di principi e persino un embrionale «modello europeo» di Consigli di Magistratura (o «di Giustizia»), le differenze tra gli ordinamenti statali, figlie della storia e dello specifico contesto di ciascuno, restano notevoli.

Cionondimeno, nell'ambito di un dibattito scientifico sul progetto di revisione costituzionale delle norme del Titolo IV della Parte seconda approvato in Italia, può essere utile individuare le analogie – o almeno le “assonanze” – e le differenze tra le soluzioni da esso prefigurate ed i principali modelli stranieri di ordinamento giudiziario; e, conseguentemente, chiedersi verso quale modello potrebbe dirigersi il nostro sistema qualora tale progetto venisse confermato dagli elettori, e con quali possibili conseguenze sulla garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura dagli altri poteri (quello politico, ma non solo) che fino ad oggi ha contraddistinto il «modello italiano». L'analisi comparata serve anche a fugare alcuni equivoci, o a confutare alcune (forse interessate...) semplificazioni, che sono presenti al riguardo nel dibattito pubblico, e che usano la comparazione come argomento per legittimare – *a posteriori* – le modifiche dell'ordinamento costituzionale votate dal Parlamento.

2. Iniziamo dalla separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, che il progetto di riforma costituzionale “suggella” con la separazione (o «sdoppiamento», a seconda dei punti di vista) anche del C.S.M. in due Consigli Superiori, uno della Magistratura giudicante e l'altro della Magistratura requirente.



In proposito va osservato che la scelta a favore della separazione delle carriere – con preclusione assoluta o meno al passaggio da una all'altra: anche il nuovo art. 106 comma 3 Cost. prevederebbe un'ipotesi in tal senso – prevale nel panorama comparato: in Europa vi fanno eccezione, attualmente, solo la Francia e il Belgio (oltre naturalmente all'Italia, e ad altre esperienze ben più distanti da queste come quelle rumena, bulgara e bosniaca). Questi due ordinamenti, peraltro, storicamente differenziano i magistrati requirenti dai giudicanti sotto il profilo delle garanzie.

Anche la separazione delle «carriere» in senso stretto dà luogo a soluzioni organizzative ed istituzionali eterogenee, in particolare per ciò che attiene allo statuto e alle garanzie del pubblico ministero: si va dalla soluzione tedesca, dove il p.m. è addirittura collocato al di fuori del Potere giudiziario e sottoposto alle determinazioni dell'Esecutivo (federale e dei singoli *Länder*); a quella spagnola, dove è inserito nel Potere giudiziario ma con garanzie deboli, in quanto il *Consejo General del Poder Judicial* non si occupa di tale organo; a quella vigente infine in Portogallo, caratterizzata da una sostanziale equiparazione dei magistrati requirenti ai giudicanti, entrambi dotati di un "proprio" Consiglio Superiore (rispettivamente il *Conselho Superior da Magistratura* e il *Conselho Superior do Ministerio Público*) composto in maggioranza – sia pur leggera – da magistrati e titolare dei poteri di "gestione" del rispettivo Corpo, o «branca».

Tra questi modelli, quello delineato dal progetto di riforma costituzionale italiano può essere senz'altro avvicinato alla "soluzione portoghese" (come taluni fanno in questo periodo, soprattutto per assicurare circa il mantenimento delle attuali garanzie di indipendenza del p.m.). Ma in un'ottica comparativa, occorre tenere conto anche di due differenze tutt'altro che irrilevanti rispetto ad essa: (1) la modalità di designazione dei componenti togati dei due Consigli Superiori (che in Italia verrebbe affidata al sorteggio – v. oltre, § 3 –, mentre nell'ordinamento portoghese avviene tramite elezioni interne alle due branche della Magistratura); (2) l'esclusione, in Italia, del potere disciplinare dalle attribuzioni dei due C.S.M. (in favore dell'Alta Corte: v. oltre, § 4), che non si riscontra nel sistema portoghese (come in quello italiano attuale). Tali differenze rendono, in prospettiva, i due organi di governo autonomo della Magistratura italiana meno forti – e quindi meno rilevanti ed autorevoli nel sistema costituzionale complessivo – rispetto ai loro "omologhi" portoghesi.

A ciò deve aggiungersi (3) 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 lo scopo di rafforzare e rendere autonomo dal potere politico soprattutto *il pubblico ministero* (che durante il regime dell'*Estado novo* non era stato tale: v. il commento di Bruna Capparelli in questo sito): questa esigenza non è certo presente oggi in Italia (anzi). Inoltre, (4) dal punto di vista dell'attuazione pratica (o «rendimento»), il modello portoghese, in ormai quasi cinquant'anni di applicazione, ha generato un assetto della Magistratura requirente fortemente gerarchizzato (come del resto accade nella maggior parte dei sistemi con le carriere separate: si pensi anche al modello della *Prokuratura* sovietica, oggi passato a diversi Paesi dell'Est europeo). Questa circostanza può indurre qualche timore, in Italia, sulla futura – e allo stato non prevista nemmeno dal progetto di riforma costituzionale – sottoposizione degli organi del p.m. a forme di



controllo politico: si consideri che in Portogallo il Procuratore Generale della Repubblica è nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo (art. 133, lett. *m*), della Costituzione), “a chiusura”, per così dire, della piramide gerarchica interna disciplinata espressamente dall’*Estatuto do Ministério Público (Lei n. 68/2019)* e dal codice di procedura penale. Insomma, anche il modello portoghese, sebbene apparentemente più garantista per la posizione costituzionale del pubblico ministero, potrebbe rivelarsi alla prova dei fatti insidioso, se trasposto nel contesto italiano (oltretutto con le “varianti” di cui si è detto).

3. Il secondo contenuto principale, o “asse portante”, del progetto di riforma costituzionale in esame consiste nella sostituzione dell’elezione dei membri togati del (nel progetto, *dei*) C.S.M. con il metodo del sorteggio (per la componente laica, invece, il nuovo art. 104 comma 4 Cost. introdurrebbe un sistema “misto” elezione parlamentare-successivo sorteggio tra gli eletti, che renderebbe meno drastico il cambiamento rispetto all’attuale sistema).

Su questo punto l’analisi condotta tramite la comparazione restituisce un quadro assai più semplice di quello relativo alla separazione delle carriere: solo un ordinamento in Europa prevede oggi il sorteggio come metodo per individuare i componenti del Consiglio di Magistratura – quello greco –, mentre tutti gli altri, pur nella diversità delle loro regole e sistemi elettorali, contemplano l’*elezione* dei togati da parte dei loro «pari», a tutela dell’indipendenza del Potere giudiziario e della democraticità dell’organo di governo autonomo (solamente in Spagna, com’è noto, l’elezione dei magistrati nel *C.G.P.J.* avviene da parte del Parlamento, in seguito ad una riforma approvata nel 1985 e che proprio in questo periodo si sta cercando di superare, per i gravi inconvenienti che ha generato: v. il [commento di R. M<sup>a</sup>. Fernández Riveira](#) in questo sito).

La scelta a favore dell’elezione “interna” al Corpo giudiziario – così prevalente tra gli Stati – è prescritta anche dai più importanti documenti internazionali in materia di ordinamento e garanzie della Magistratura, tanto da configurarsi come un «*European standard*» secondo il recente parere reso dalla Commissione di Venezia (n. 1248/2025) sul sistema spagnolo (il che, per converso, induce a ritenere incompatibile con tali «*standards*» la soluzione del progetto italiano). Si possono ricordare, in proposito, la [Raccomandazione](#) del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa del 2010 sull’«indipendenza, efficacia e responsabilità dei giudici» (§§ 27 e 46) ed i pareri del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (C.C.J.E.) n. 10/2007 e n. 24/2021 (rispettivamente, § 27 e §§ 30-31), quest’ultimo dedicato all’«evoluzione dei Consigli di Magistratura e [del] loro ruolo in un sistema giudiziario indipendente ed imparziale». Tali documenti sono stati richiamati “vigorosamente” dalle sentenze della C.E.D.U. e della Corte di Giustizia U.E. sulle note vicende della Magistratura polacca (rispettivamente, sentenza *Reczkowicz c/Polonia* del 22 luglio 2021, spec. § 274; sentenza del 19 novembre 2019, nelle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18).

Peraltro, va osservato che anche rispetto alla Grecia l’assetto derivante dall’eventuale approvazione referendaria del d.d.l. costituzionale «Nordio» presenterebbe differenze non trascurabili (a tacere delle differenze di contesto e di «formula politica istituzionalizzata»



che separano i due ordinamenti: v. sopra, § 1). Nell'ordinamento greco, infatti, innanzitutto il Consiglio Superiore della Magistratura per la giustizia civile e penale (l'"omologo" del nostro C.S.M.) è un organo formato totalmente da magistrati: non vi è dunque, al suo interno, l'interazione con i membri laici che caratterizza il nostro Consiglio Superiore (e molti altri Consigli). In secondo luogo, il sorteggio dei componenti del Consiglio avviene all'interno di una platea di magistrati ristretta: solo i membri della Corte Suprema (art. 90 della Costituzione, integrato dalla legge n. 1756/1988). Ancora, il mandato dei consiglieri dura soltanto un anno (pur essendo rinnovabile) e non è a tempo pieno. Si potrebbe dunque ritenere che quello greco – a differenza del sistema che si preannuncia in Italia – consista in una sorta di «modello di gestione condivisa» dell'intera Magistratura da parte della Corte Suprema (quindi di impronta gerarchica), tramite membri di quest'ultima sorteggiati di volta in volta. Si tratta comunque – è opportuno sottolinearlo – di un sistema che in Grecia viene criticato, per il fatto che spesso i membri del Consiglio Superiore non dispongono del tempo necessario per dedicarsi a questo delicato incarico e perché alcuni di essi – non essendosi candidati a svolgerlo, ma avendolo "subito" in quanto designati dal sorteggio – lo esercitano con scarso impegno e motivazione. Questi aspetti critici si sommano a quelli, di ordine teorico e generale, che la dottrina italiana ha condivisibilmente messo in luce con riguardo all'introduzione del sorteggio dei due "nuovi" C.S.M. nel nostro ordinamento costituzionale (per tutti v. F. Biondi, in Osservatorio A.I.C.).

4. La terza principale innovazione prevista dal progetto di riforma costituzionale italiano consiste, com'è noto, nella devoluzione ad un (altro) nuovo organo costituzionale – l'Alta Corte disciplinare – del potere disciplinare sui magistrati, fino ad oggi esercitato dal C.S.M. tramite l'apposita Sezione. Anche quest'organo verrà in larga parte "sorteggiato" – in nove membri su quindici complessivi –, seppure, a differenza dei due Consigli Superiori, solo tra i magistrati con almeno vent'anni di esercizio delle funzioni (requirenti o giudicanti, essendo l'Alta Corte unica per tutti) e che svolgano, o abbiano svolto, funzioni di legittimità (il che solleva obiezioni simili a quelle viste nel § 3).

Anche in questo caso, come per la misura su cui ci si è soffermati nel paragrafo precedente, l'eventuale approvazione referendaria del d.d.l. costituzionale darebbe luogo ad un modello abbastanza "eccentrico" nel panorama comparato. Solo pochi ordinamenti, infatti, prevedono che il potere disciplinare sui magistrati venga affidato ad un'autorità «esterna» al Consiglio di Magistratura (Belgio, dove peraltro il *Conseil national de discipline* è formato esclusivamente da magistrati; Polonia, dove al contrario le riforme degli ultimi anni hanno minato l'indipendenza di tale autorità; Grecia, su cui si tornerà tra breve); la soluzione largamente prevalente in Europa – in particolare negli ordinamenti costituzionali più vicini alla tradizione italiana – è, al contrario, quella della riconduzione di tale potere al nucleo essenziale (il «*core business*», potremmo dire con metafora economica) delle attribuzioni dei Consigli (Francia; Spagna; lo stesso Portogallo, come già accennato).

Volendo individuare il modello più vicino a quello delineato dal progetto di riforma italiano, esso è – nuovamente – quello greco. In tale ordinamento, ai sensi dell'art. 91 della



Costituzione, il potere disciplinare nei confronti dei magistrati di grado più elevato (sia ordinari che speciali) è attribuito al Consiglio disciplinare superiore; tale organo è presieduto dal Presidente del Consiglio di Stato (o dal Presidente della Cassazione, in caso di giudizio a carico dei membri del Consiglio di Stato) ed è 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. Per i magistrati di grado inferiore, invece, la competenza spetta a Consigli “territoriali” formati da magistrati giudicanti (ordinari) pure «estratti a sorte», con procedure stabilite dalla legge ordinaria. Come si vede, rispetto a questo modello – già di per sé isolato in ambito europeo per via del sorteggio dei componenti degli organi disciplinari – l’ordinamento italiano post-riforma si differenzerebbe a sua volta, per il fatto che l’Alta Corte disciplinare non si occuperebbe degli illeciti dei giudici speciali (diversamente anche dalla «Corte di giustizia della Magistratura» a suo tempo prevista dall’art. 122 del progetto della Bicamerale «D’Alema») e che al suo interno la componente laica avrebbe un peso maggiore (seppur sempre minoritario rispetto a quella togata: sei membri su quindici totali).

Pare opportuno rilevare ancora, sul punto, che la scelta a favore di un’autorità disciplinare «esterna» al Consiglio Superiore non sembra preclusa, di per sé, dai principi sovranazionali che si sono precedentemente richiamati. La Raccomandazione del Consiglio d’Europa del 2010 richiede infatti – quali «*standard*» di legittimità della funzione disciplinare nei confronti dei magistrati – (1) che essa sia esercitata da «un’autorità indipendente o [...] un tribunale», senza ulteriori specificazioni, 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 (§ 69). Con riguardo all’Alta Corte italiana, si tratterà dunque di verificare – se la riforma costituzionale verrà confermata dagli elettori – il rispetto di queste garanzie da parte della legislazione ordinaria di attuazione del procedimento disciplinare. Da questo punto di vista, peraltro, suscita perplessità l’esclusione – operata dallo stesso legislatore costituzionale – della facoltà dei magistrati di ricorrere in Cassazione per motivi di legittimità contro le sentenze dell’Alta Corte, in deroga all’art. 111 comma 7 Cost.

5. Cercando di trarre dall’analisi svolta una – necessariamente sintetica – conclusione, pare di poter affermare che il modello di organizzazione e di «governo» della Magistratura che emergerebbe, in Italia, a seguito dell’entrata in vigore della riforma costituzionale sarebbe un modello molto diverso da quello che si è consolidato dalla fine degli anni Cinquanta (quando venne istituito il C.S.M.) ad oggi e, dal punto di vista del diritto comparato, del tutto peculiare. Tale assetto, infatti, non è riducibile – o pienamente assimilabile, se si preferisce – né al modello portoghese, del quale pure mutua la separazione rigida delle carriere e dei Consigli Superiori giudicanti e requirenti; né al sistema in vigore in Grecia, al quale invece si richiama per il sorteggio dei componenti dei Consigli stessi e per la separatezza/autonomia della Corte disciplinare.

Se si muove dalla constatazione, assai diffusa nella dottrina costituzionalistica, che l’attuale «modello italiano» di organizzazione giudiziaria – quale appunto determinato dalla complessa attuazione delle disposizioni costituzionali del 1948 – è un modello “forte” di



autonomia e di indipendenza, e ben inserito anche nel panorama europeo, il “salto” che si determinerebbe con l’entrata in vigore della riforma sarebbe rilevante e, dal punto di vista di chi scrive, non privo di inquietudini.

*23 febbraio 2026*