

# Mutazione del Csm e indipendenza della magistratura: un quadro nuovamente “sconcertante e inaccettabile”?\*

di *Roberta Calvano*

**1. Premessa / 2. Cinque paradossi / 3. Le scelte di fondo sulla composizione dei due Csm / 4. Una separazione delle carriere operata solo tramite duplicazione (e rinviata a domani) / 5. Il Csm e il giudice nella forma di governo / 6. Considerazioni conclusive nella prospettiva europea**

## 1. Premessa

È veramente difficile inserirsi in una discussione scientifica complessa e articolata, oltre che di carattere multidisciplinare, che va avanti da qualche decennio<sup>1</sup>, e ancor di più farlo mentre si infiamma il dibattito politico sul voto sulla legge di revisione costituzionale concernente la separazione delle carriere e la riforma del Csm.

I toni accesi della campagna referendaria in qualche misura penso possano ricordare, ma anche far rimpiangere, quelli delle grandi battaglie referendarie degli anni settanta. Allora la solidità dell’impianto democratico e costituzionale consentiva che grandi e animate discussioni nel Paese si potessero svolgere senza timori, poiché esse concernevano la miglior strada per l’attuazione della Costituzione repubblicana. Oggi, l’allarme suscitato in molti costituzionalisti da questo e altri testi di revisione costituzionale e di

riforma degli assetti della forma di Stato all’esame delle Camere nella legislatura in corso (perché tale è il tema di fondo di cui si tratta, come si tenterà di mostrare brevemente nella parte finale di queste riflessioni), accende la discussione proprio per il timore opposto. La prospettiva che si inizia a delineare dall’insieme di interventi riformatori si staglia su uno scenario più ampio di crisi, se non di fase convulsiva che colpisce le grandi democrazie consolidate, ed anche per questo tali progetti appaiono suscettibili, tramite il loro concatenarsi in modo sistematico e concentrico, di andare a incidere sul nucleo dei principi cardine su cui ruota la Costituzione repubblicana.

Tra i tanti dubbi e timori che tale premessa suscita nell’intraprendere un commento alle disposizioni concernenti la “mutazione del Csm” nella richiamata legge di revisione costituzionale, una serie di paradossi evidenti nella nuova disciplina, in particolare sembra meritorio di essere evidenziati.

\* Il presente contributo è tratto dalla *Relazione* presentata al Convegno “La riforma costituzionale della magistratura”, organizzato a Perugia il 20 febbraio 2026 dal Centro studi giuridici e politici della Regione Umbria – pubblicato su *QG online* il 9 marzo 2026 ([www.questionegiustizia.it/articolo/mutazione-csm-indipendenza-mag](http://www.questionegiustizia.it/articolo/mutazione-csm-indipendenza-mag)).

1. La ricostruzione della discussione nella sola XVIII Legislatura richiederebbe ben altro spazio. Vds., almeno tra gli altri, M. Volpi, *La riforma della magistratura tra Parlamento e referendum. Una asimmetria evidente*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, pp. 1 ss.; R. Balduzzi (a cura di), *La riforma della legislazione sul Consiglio Superiore della Magistratura. Scritti per il quarantennale dell’Associazione* [“Vittorio Bachelet”], EDUCatt, Milano, 2022.

## 2. Cinque paradossi

Un primo paradosso è innanzitutto quello per cui si assiste a una riforma sottoposta a un *referendum* tramutato, ancora una volta<sup>2</sup>, proprio tramite l’iniziativa dei parlamentari appartenenti ai partiti di maggioranza, in un formidabile strumento di opposizione al Governo, grazie alla torsione plebiscitaria che lo strumento del *referendum* costituzionale subisce quando lo si distolga dalla *ratio* oppositiva originaria, che lo vede affidato alle minoranze in funzione di garanzia ulteriore della rigidità costituzionale (tanto che, com’è noto, ma come forse merita di essere ancora ricordato: se esso non viene richiesto, la legge completa il suo *iter* ed entra in vigore).

Il secondo paradosso è quello per cui le richieste di *referendum* hanno visto per la prima volta l’inedita anomalia di due “comitati senza richiesta referendaria” (promossi rispettivamente dall’Anm e da un ampio Comitato civico) e una richiesta referendaria “senza comitato”, i cui promotori sono rimasti a lungo anonimi, e hanno avviato formalmente l’iniziativa popolare senza svolgere pubblicamente alcuna attività di propaganda al fine di promuovere la raccolta delle firme stessa, o tantomeno la conoscenza dei contenuti della riforma<sup>3</sup>. Questa è per certo una novità notevole, che darà materiale da riflettere a chi studia lo strumento referendario<sup>4</sup>, ma anche a partiti e soggetti del pluralismo che vogliano in qualche misura evitare in futuro di farsi “dettare l’agenda” da soggetti più dinamici e attenti alle istanze provenienti dal corpo elettorale, anche alla luce della staticità e crisi di legittimazione in cui i corpi intermedi versano da tempo. Tramite simili inserimenti “nelle maglie del sistema”, piccoli gruppi, oggi con intenti in linea di principio conformi con la *ratio* dell’istituto, domani chissà, possono accedere a strumenti partecipativi e anche a risorse finanziarie, senza tuttavia effettivamente portare a compimento tali intenti partecipativi, ma innescando processi suscet-

tibili di influenzare la politica nazionale. Un episodio che può valere da avvertimento insomma, per chi lo voglia cogliere, sul dato per cui i vuoti di iniziativa finiscono per essere riempiti da qualcuno; e, soprattutto, di quanto possa essere significativo l’impatto delle innovazioni digitali (introdotte dal legislatore nella disciplina dell’iniziativa referendaria, ad avviso di chi scrive, senza un adeguato approfondimento) su tali processi, rischiando di portare in futuro a iniziative potenzialmente dirompenti rispetto all’innesto degli strumenti di democrazia diretta nell’alveo della democrazia rappresentativa – soprattutto laddove di tali strumenti si potranno far promotori soggetti privi di qualsivoglia radicamento civico e territoriale, per non parlare della legittimazione democratica<sup>5</sup>.

Un terzo paradosso appare poi legato più specificamente ai contenuti della legge di revisione costituzionale, con cui si assiste a un testo che viene adottato dopo le univoche indicazioni, contenute nel PNRR, in relazione alla necessità di garantire una maggiore efficienza del “servizio giustizia” e lo snellimento dei tempi dei processi, problematica da lungo tempo emersa nella giurisprudenza della Corte Edu. Tali indicazioni, ricevute dal legislatore italiano tramite il PNRR e nei *country report* per l’Italia della Commissione UE, oltre che negli annuali rapporti sullo Stato di diritto, non paiono essere state in alcun modo raccolte, dato che nessuna delle innovazioni introdotte riguarda l’efficienza e la durata dei processi. Anzi, pare di poter dire che l’ingente aggravio di spesa che potrà derivare dall’istituzione di due nuovi organi di rilievo costituzionale con annessi e connessi (sede, pianta organica del personale assegnato, bilancio per il funzionamento) non potrà che condurre e a una corrispondente contrazione delle risorse da destinare alla giustizia nel bilancio dello Stato.

Un quarto paradosso, ancora attinente ai contenuti, sembra essere anch’esso legato alle indicazioni provenienti dalla sfera internazionale – in una lettera

2. Come già successo nelle precedenti tornate del 2001, 2006 e 2016.

3. Solo a valle della conclusione della raccolta firme e della successiva riformulazione del quesito referendario da parte dell’Ufficio centrale per il *referendum* il 7 febbraio 2026, mentre si concludevano queste riflessioni, è stato reso noto (il 12 febbraio 2026) che il suddetto Comitato svolgerà due incontri concernenti il *referendum*.

4. Si pensi solo al problema che potrà riguardare i rimborsi elettorali o gli spazi di propaganda elettorale sui mezzi di informazione del servizio pubblico, dovuti ai sensi della vigente normativa ai soli comitati promotori e non a chi effettivamente svolge la campagna referendaria. Analogamente, la legittimazione processuale a tutela delle iniziative referendarie non potrà essere riconosciuta a coloro che non siano formalmente promotori della raccolta firme. Per riflessioni “non invecchiate” in tema di *referendum* e della sua incidenza sui processi democratici rappresentativi, vds. M. Luciani, *La formazione delle leggi – Il referendum abrogativo*, tomo I,2, in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione – Art. 75*, Zanichelli/Il Foro Italiano, Bologna/Roma, 2005.

5. Si pensi al possibile impatto sulla politica nazionale, per il tramite di tali strumenti, di potenze straniere o di gruppi che si avvalgano delle grandi piattaforme per manipolare il consenso e/o diffondere *fake news* nell’opinione pubblica.

di una *special rapporteur* ONU al Governo italiano<sup>6</sup> – e sovranazionale, con l’aggiornamento della *checklist* sulla *rule of law*<sup>7</sup>, tramite l’inserimento della seguente domanda: «*Is there an independent Judicial Council or other equivalent body with a balanced composition, with at least half being judges elected by their peers, which is responsible for questions of appointment, promotion, discipline and removal or other equivalent body? Are there sufficient safeguards for the independence of any such body, particularly protecting it against political influence?*». L’importanza dell’elaborazione della Commissione di Venezia (per la democrazia attraverso il diritto) di tali documenti di *soft law* è nota, non solo alla luce dell’applicazione, da parte della Corte europea dei diritti umani, degli *standard* che essi prevedono<sup>8</sup>. A ulteriore conferma di ciò, il Csm spagnolo, nel corso della lunga e discussa ricerca di una soluzione alla questione concernente prima il suo rinnovo e poi la riforma della sua composizione, ha richiesto un parere alla Commissione di Venezia in relazione ai due progetti di riforma del Csm stesso, che appaiono un punto di riferimento ineliminabile per la discussione italiana odierna<sup>9</sup>. In tale parere, la Commissione ha richiamato alla rappresentanza pluralistica delle diverse sensibilità presenti nella magistratura, come aveva fatto nel caso polacco, e insistendo altresì sulla necessità dell’elezione tra pari di tali membri. Come si vede, quindi, proprio negli ultimi mesi, in applica-

zione degli *standard* della Commissione di Venezia e della *soft law* elaborata in seno al Consiglio d’Europa, diversi documenti tornano insomma a invitare gli Stati a tener conto della necessità di garantire l’elettività tra i magistrati di almeno metà dei componenti dei Consigli superiori della magistratura<sup>10</sup>, e ancor più convintamente di assicurare che il metodo di scelta sia quello elettivo, per escludere le possibili interferenze della politica che vadano a detrimento dell’indipendenza della magistratura<sup>11</sup>.

Stupisce perciò che, solo pochi mesi dopo l’importante parere offerto al legislatore spagnolo dalla Commissione di Venezia, il nostro legislatore intervenga esattamente in direzione opposta, introducendo il sistema del sorteggio, che pare suscettibile di comprimere oltremodo tale principio, negando ogni cittadinanza alla possibilità dei magistrati di selezionare i componenti del Csm al loro interno in nome di una forma di rappresentanza che, pur non potendo essere qualificata “politica”, ciò nondimeno appare espressione del principio democratico.

E con tale profilo si giunge a quello che può essere considerato un quinto paradosso. Che è forse il paradosso principale da una prospettiva pragmatica, attenta agli obiettivi perseguiti dalla riforma, oltre che di teoria delle fonti, sul quale sarà quindi necessario soffermarsi maggiormente. Gli obiettivi perseguiti, o almeno quelli dichiarati nella relazione di accompagnamento<sup>12</sup> al ddl di revisione costituzionale

6. Lettera della *Special rapporteur* ONU, M. Satterthwaite, del 23 ottobre 2025, con cui si esprimevano riserve su: «*change in the structure of the Italian judiciary and may deprive the public prosecution service of the status and guarantee of external independence that the Constitution currently ensures by the principle of the unity of the judiciary, which implies a common set of guarantees for judges and prosecutors and a common Superior Council*» richiamando gli *standard* fissati dal rapporto del 18 giugno 2018, relativo alla Polonia, nelle cui raccomandazioni si stigmatizzava l’elezione dei componenti del Csm da parte del Parlamento anziché dei magistrati, e si raccomandava: «*Removing the provisions concerning the new appointment procedure for the judicial members of the National Council of the Judiciary [and] ensuring that the 15 judicial members of the Council are elected by their peers*».

7. T. Groppi, *Setting Standards on Judicial Councils: The Spanish Case before the Venice Commission, IACL-AIDC blog*, 3 febbraio 2026, segnala l’aggiornamento alla *updated Rule of Law checklist* della Commissione di Venezia alla 145° sessione plenaria, del 12-13 dicembre 2025, con la domanda riportata. Sull’esperienza comparata dei Consigli della magistratura, vds. M. Volpi, *Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica*, in *DPCE online*, n. 4/2020, pp. 4851 ss.

8. Corte Edu, *Gredza c. Polonia*, in cui «*it is recommended that no less than half of the members of judicial councils should be judges chosen by their peers*» (par. 305).

9. Parere del 13 ottobre 2025, che richiama il parere già reso in occasione della vicenda polacca – Commissione di Venezia, *Report on the independence of the judicial system, part I: The independence of judges*, 82ª Sessione Plenaria, Venezia, 12-13 marzo 2010: «*in all cases the council should have a pluralistic composition with a substantial part, if not the majority, of members being judges. With the exception of ex-officio members these judges should be elected or appointed by their peers*» (p. 8).

10. Punto 27 della raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa del 17 novembre 2010: «Almeno la metà dei membri di tali consigli devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all’interno del sistema giudiziario».

11. Ci si deve, però, interrogare anche sull’affidabilità di tale *soft law* della Commissione di Venezia alla luce del problema di come vengono scelti i suoi componenti, evidenziato ora in A. Bodnar e L. Pech, *Immunising the Venice Commission Against Autocratic Contamination: Unbecoming Members in a Rule of Law Institution*, *Verfassungsblog*, 4 febbraio 2026.

12. «Ferma restando, dunque, l’esigenza di non limitare in alcun modo l’indipendenza dei magistrati requiranti e giudicanti, si dà attuazione alla separazione delle loro carriere in modo conforme alla struttura più coerente con le regole fondamentali del processo penale, mantenendo altresì il presidio costituito dal Consiglio superiore della magistratura in una sua nuova duplice conformazione».

oggi sottoposto a *referendum*, è da ritenere potessero essere (meglio) raggiunti per il tramite di una legge ordinaria. Il tema è noto: si trattava di dare una risposta alle legittime e anche giuste preoccupazioni provenienti dal mondo della cultura giuridica liberale, circa il ruolo del giudice, quello del pubblico ministero, e infine la trasparenza ed efficienza nello svolgimento delle sue funzioni di garanzia dell'autonomia e indipendenza di entrambi da parte del Consiglio superiore.

### 3. Le scelte di fondo sulla composizione dei due Csm

Alla luce dei gravi episodi di cronaca emersi nella scorsa consiliatura, che rappresentano, nella sensibilità di chi scrive, una ferita ancora non sanata per larga parte dell'opinione pubblica (dato, questo, di cui purtroppo parte della magistratura italiana non sembra essere ancora adeguatamente consapevole), si è veicolata una serie di novità nella legge di revisione costituzionale, novità intese come risposta alle degenerazioni che sono state individuate nel ruolo del pubblico ministero e nell'inadeguata garanzia di indipendenza nell'attribuzione delle nomine a incarichi direttivi. Tuttavia, a fronte di ciò, la legge di revisione, proprio per quanto riguarda la separazione delle carriere, risulta una delega in bianco, rimettendo ancora una volta al legislatore ordinario un compito che già in passato, pur con plurimi e anche recentissimi interventi, non ha saputo o avuto la forza di adempiere fino in fondo<sup>13</sup>.

A livello della garanzia di indipendenza, rispetto alle degenerazioni cui si è assistito, il testo di riforma sembra cedere proprio sul piano della razionalità, introducendo il principio del sorteggio per l'individuazione dei componenti dei due Csm, rinunciando a una selezione che sia frutto di un atto di volizione razionale. Sul punto, va sin d'ora sottolineato come «dietro alla sfiducia verso la volontà che l'ipotesi del sorteggio

tradisce si cel[li] anche una sfiducia verso l'idea di fondo del costituzionalismo (...). Non casualmente forse la crisi della rappresentanza elettiva si accompagna spesso ad una critica politica alla Costituzione»<sup>14</sup>. E qui, forse, il legislatore costituzionale si è tradito, perché se si può cedere per un attimo al fascino delle teorizzazioni del metodo del sorteggio come strumento di eguaglianza tra i cittadini che ci viene dalla storia del pensiero politico<sup>15</sup> («*Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie; le suffrage par le choix est de celle de l'aristocratie. Le sort est une façon d'élire qui n'afflige personne; il laisse à chaque citoyen une espérance raisonnable de servir sa patrie*», Montesquieu, *L'esprit des lois*, II), quando si torna coi piedi per terra, ai nostri giorni, il quadro si mostra ben più avvilente. Ciò perché, se è vero che i partiti, essendo i veri protagonisti della competizione elettorale, selezionano quasi direttamente gli eletti grazie alle nostre pessime leggi elettorali con vistose forme di distorsione oligarchica, mentre il sorteggio, magari tra chi si candida a ricoprire una carica pubblica, offrirebbe la piena parità di *chances*, rendendo tutti i cittadini potenzialmente uguali<sup>16</sup>... tuttavia, ciò pare non tener conto innanzitutto di come il sorteggio possa essere oggetto di manovre di interessi organizzati, che «sarebbero spinti a candidare al sorteggio il maggior numero possibile di loro esponenti», col rischio di minare la parità di *chances*, in mancanza di altrettante candidature indipendenti. Inoltre, «la “grande lotteria” pubblica necessiterebbe poi di un'autorità preposta e di procedure predefinite», ma essendo tali azioni anch'esse frutto di volizioni umane, esse non sarebbero immuni da ogni fallacia che potrà affliggerle, così come avviene per il pur imperfetto, ma preferibile metodo democratico<sup>17</sup>.

Istituendo, insomma, la regola del sorteggio si mina il concetto di autogoverno e, quindi, la funzione dell'autonomia costituzionalmente garantita all'organo, così come l'autonomia propria della magistratura (di scegliere i propri rappresentanti) e la sua legittimazione («chi mai si assoggetterebbe pacificamente

13. Nonostante la pluridecennale discussione e le perspicue proposte formulate in tal senso, da ultimo, dalla Commissione ministeriale presieduta da M. Luciani e composta da autorevoli studiosi (vds. la *Relazione finale della “Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario”*), istituita con dm 26 marzo 2021.

14. P. Costa, *La democrazia e la sorte. Appunti giuridici intorno a un dibattito in corso*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, p. 214.

15. F. Lancaster, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle Assemblee parlamentari*, in *Nomos*, n. 2/2016, pp. 1 ss.; A. Zei, *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel Diritto pubblico*, *ivi*, n. 1/2017, pp. 1 ss. Dopo la nota proposta di G. Almirante del 1971, il sorteggio come metodo di scelta dei membri togati del Csm fu proposto anche nella XIV Legislatura, in un ddl costituzionale, dal Sen. Cirami (UDC, AS n. 562), nonché come ddl ordinario (AS n. 561, poi assorbito nell'AS n. 891), in cui il sorteggio per la nomina dei componenti togati era introdotto modificando la l. n. 195/1958.

16. P. Costa, *La democrazia e la sorte*, *op. cit.*, p. 202.

17. Ancora, perspicuamente, P. Costa, *ivi*, p. 203.

al giudizio di qualcuno che lo stesso legislatore ha considerato così inaffidabile da sottrargli addirittura la facoltà di scegliere fra i suoi pari?»<sup>18</sup>.

Ci si arrende alla logica del caso, con una forma inaccettabile di rifiuto di ogni atto di razionale volontà, ma, anche in questo caso, lasciando del tutto indeterminati tutti i tratti di tale sorteggio: quali requisiti per i sorteggiabili? Quali misure di riequilibrio rispetto a genere, territorio, specializzazione nei vari ambiti della giustizia (onde evitare la violazione del canone della ragionevolezza e il rispetto di principi costituzionali rilevanti)? Chi avrà il compito di sorteggiare e dove e quando si svolgerà il sorteggio, e con quale cadenza? Tra le altre criticità si può segnalare come, oltre alla erronea indicazione della scadenza dei sei mesi dall'insediamento delle Camere – e non del Parlamento in seduta comune – prevista per il sorteggio dei componenti laici, *non è chiaro ogni quanto dovranno essere sorteggiati i togati, per cui nulla esclude la possibilità di un rinnovo pro quota a rotazione, o anche di attingere ad un unico elenco per più di una consiliatura*, col rischio di sorteggi pilotati in base a pensionamenti o acquisto/perdita dei requisiti per la carica.

#### 4. Una separazione delle carriere operata solo tramite duplicazione (e rinviata a domani)

Alla luce di questo testo di revisione, operando una sorta di parallelismo con il concetto che si evoca con l'espressione di "fuga dal regolamento", si potrebbe parlare ora di "fuga verso la revisione costituzionale". Si assiste infatti, anche in questo caso, come altre volte negli ultimi anni<sup>19</sup>, all'impiego della revisione costituzionale al posto della legislazione ordinaria e se ne comprende presto il motivo. Anche alla luce delle più recenti vicende della prassi di utilizzo del procedimento di revisione costituzionale

ex art. 138 Cost., e dell'annesso *referendum* costituzionale, sta emergendo una paradossale funzionalità della revisione costituzionale come strumento di propaganda. Ci si sposta quindi, con la revisione costituzionale, su di un piano principalmente comunicativo, portando avanti riforme-manifesto (si pensi alle ll. cost. nn. 1 e 2/2022, 1/2023, e ad altre iniziative analoghe all'esame delle Camere, che introducendo nel testo costituzionale concetti come lo sport, l'insularità, o prendendo in considerazione specifici soggetti - come non fossero già tutelati - intendono mostrare un interesse per le relative tematiche, rimanendo tuttavia del tutto privi di alcun effetto normativo)<sup>20</sup>.

Tali iniziative sono foriere spesso di polarizzazione, e palesano come la revisione costituzionale finisca col venir usata con l'obiettivo di legittimare interventi legislativi che sarebbe paradossalmente più difficile portare avanti per la via ordinaria, in ragione della divaricazione di posizioni all'interno della maggioranza parlamentare sugli aspetti di dettaglio, oltre che per la maggior funzionalità di una "riforma costituzionale" su di un piano principalmente comunicativo.

Immaginando una legge ordinaria con cui si sarebbe potuto attingere ad una ancor più netta separazione organizzativa all'interno della magistratura (di quanto fatto dalla legge n. 71/2022), con essa si sarebbe potuto, secondo parte della dottrina, prevedere una bipartizione in due sezioni del Csm<sup>21</sup>, secondo il modello francese, sicuramente si sarebbero potuti separare i concorsi per l'accesso a due percorsi della funzione giudicante e requirente, si sarebbero potuti costruire percorsi di formazione nella Scuola superiore della magistratura distinti. Un tema, quello della formazione, di cui si parla poco ma che, anche alla luce delle radicali trasformazioni subite dalla funzione giurisdizionale negli ultimi decenni, sarebbe invece necessario mettere al centro della riflessione.

Naturalmente, tutto ciò avrebbe consentito di disciplinare compiutamente profili problematici di cui

18. M. Luciani, *Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM*, in *QG online*, 23 luglio 2020, p. 7 ([www.questionegiustizia.it/data/doc/2614/luciani-roma-2020-csm-giovedi.pdf](http://www.questionegiustizia.it/data/doc/2614/luciani-roma-2020-csm-giovedi.pdf)).

19. Con un intensificarsi dell'impiego dello strumento che vede ben cinque leggi di revisione (al netto delle modifiche degli statuti regionali) nel quinquennio 2020-2025, a fronte di sole dieci leggi di revisione nel lungo periodo di ventisei anni successivo alla riforma del sistema elettorale in senso maggioritario (1993-2019), che ha reso più accessibile la soglia della maggioranza assoluta, fino al periodo in considerazione.

20. Ci si riferisce, ad esempio, al ddl cost. AS n. 427, secondo cui, «All'articolo 111 della Costituzione, dopo il secondo comma è inserito il seguente: "La vittima del reato e la persona danneggiata dal reato sono tutelate dallo Stato nei modi e nelle forme previsti dalla legge"»; vds. poi AS n. 1299, che introduce modifiche addirittura all'art. 3 (oltre che all'art. 38) Cost., secondo cui: «All'articolo 3, primo comma, della Costituzione, dopo le parole: "condizioni personali e sociali" sono aggiunte, in fine, le seguenti: "e di disabilità"» (mentre all'art. 38, comma 3, «le parole: "ed i minorati" sono sostituite dalle seguenti: "e le persone con disabilità"»).

21. Alla luce delle misure già previste di limitazione assoluta della partecipazione dei componenti della commissione disciplinare ad altre commissioni, la previsione di tale rigida distinzione non pare fuoriuscire dalla portata del disponibile con legge ordinaria, ciò soprattutto ove si lasciasse al *plenum* la possibilità di rivedere eventualmente delibere che presentino particolari criticità.

da lungo tempo si discute<sup>22</sup>, ma non avrebbe prodotto l'effetto simbolico che oggi vediamo.

Va da sé che il ragionamento appena svolto non è in alcun modo orientato a sminuire le criticità del testo approvato, né le sue potenziali, pressoché inevitabili ripercussioni sull'autonomia e indipendenza della magistratura, ma ad evidenziare come in fondo, l'unica scelta operata direttamente dal legislatore costituzionale che attua la proclamata volontà di separare (o forse distinguere?) all'interno della magistratura la carriera del pubblico ministero da quella del giudice è operata tramite lo sdoppiamento dell'organo Csm. Questa scelta di creare un duplicato dell'organo di autogoverno, da sola, non pare tuttavia spiegabile in quanto fuori proporzione per l'obiettivo dichiarato e che non viene poi perseguito nelle altre disposizioni del ddl. A ciò si può aggiungere che essa sorprende anche alla luce della sua irrazionalità rispetto alla frequente critica dell'"invadenza" o "protagonismo" delle procure. Da tali dati emerge la preoccupazione per l'indebolimento del presidio dell'indipendenza della magistratura, nel bene e nel male svolto da quasi settant'anni dal Csm. Per di più, tale principio fondamentale si colloca senza dubbio tra quelli supremi della Costituzione, ricollegandosi direttamente alla separazione tra i poteri e alla forma di Stato. Sorprende, poi, che non si sia riflettuto sulla imbarazzante posizione in cui si colloca il Capo dello Stato, chiamato a presiedere due organi potenzialmente in grado di confliggere tra loro, a meno di non voler pensare che gli stessi possano venir resi mansueti al punto di trasformarsi in mere agenzie amministrative, esito che pare difficile immaginare anche alla luce della maggior politicizzazione derivante dalla composizione dei soli laici su base elettiva (col forte rischio che tale elezione avvenga a maggioranza semplice)<sup>23</sup>.

La riforma, insomma, pare attingere a quei principi fondamentali che, come già ricordato, sono ritenuti irrinunciabili nella sfera sovranazionale oltre che, come si ricorderà nelle conclusioni, in seno all'Unione europea.

## 5. Il Csm e il giudice nella forma di governo

La difficoltà del dibattito attuale deriva anche dai molti dubbi che le vicende che hanno caratterizzato la parabola del Csm negli ultimi anni suscitano. Dubbi sulla possibilità che quelle vicende non siano state colte come occasione di ripensamento e di riforma al proprio interno da parte dell'associazionismo giudiziario, oltre che dall'organo stesso, ma soprattutto che non siano state colte come occasione di riflessione circa il ruolo e le trasformazioni del ruolo del giudice nell'ordinamento e del Consiglio superiore nel sistema costituzionale, alla luce del tasso di inevitabile politicizzazione delle funzioni svolte, fatte però di una politica che deve o dovrebbe essere intesa in senso ampio e alto.

Non accade spesso, tuttavia, che la riflessione torni a soffermarsi sul concetto, ormai dato per presupposto, della soggezione alla legge. E alla luce di ciò si è finito col rimuovere, come è stato lucidamente sottolineato, il problema dello spazio della giurisdizione nella forma di governo o, comunque, il suo essere presente sulla scena degli equilibri costituzionali. Ma, come sempre avviene quando l'inconscio cela problemi irrisolti troppo grossi, tale rimozione non poteva durare<sup>24</sup>.

Il sovraccarico di responsabilità derivante dal mutato ruolo del giudice<sup>25</sup> nel quadro dell'indebolimento del ruolo di produzione normativa delle Camere e della crisi della legge (tema che, peraltro, trova un'ampia proiezione nel panorama comparato, ma questa non è la sede per occuparsene), in combinazione con la verticalizzazione della forma di governo, cui si assiste da tempo nella prassi, oltre che nel progetto di revisione costituzionale concernente il "premierato" all'esame della Camera, con un prevalere dell'esecutivo e del suo vertice... tutto ciò finisce contestualmente, e inevitabilmente, con l'accentuare il conflitto tra politica e magistratura, o almeno la sua irriducibilità a una dialettica fisiologica per una parte politica. La normale dinamica tra potere politico e contropotere del

22. Già la *Relazione* della Commissione "Paladin", trasmessa alle Camere dal Presidente Cossiga il 6 febbraio 1991, aveva suggerito la riscrittura della legge 195 del 1958 (vds. p. 93).

23. Sul punto, vds. G. Piccirilli, *La compilazione parlamentare degli elenchi per il sorteggio dei componenti laici dei "nuovi" CSM e dell'Alta Corte disciplinare*, in *Oss. ord. giud.*, 19 novembre 2025, e F. Biondi, *Relazione al Seminario AIC "La revisione del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione"*, Università degli Studi di Firenze (Polo delle Scienze sociali), 23 gennaio 2026 ([www.radioradicale.it/scheda/779737/la-revisione-del-titolo-iv-della-parte-seconda-della-costituzione](http://www.radioradicale.it/scheda/779737/la-revisione-del-titolo-iv-della-parte-seconda-della-costituzione)).

24. Vds., sul punto, M. Dogliani, *Garanzie d'indipendenza della magistratura*, in L. Lanfranchi (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1997, vol. XXIX, part. pp. 51 ss. e p. 57, che sottolineava già allora tali problemi.

25. Sul tema vds. M. Luciani, *L'errore di diritto e l'interpretazione della norma giuridica*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 3/2019, pp. 16-43 ([www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/648/qg\\_2019-3\\_04.pdf](http://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/648/qg_2019-3_04.pdf)).

giudice, come istanza del controllo di legalità, finisce col chiamare in causa la legittimazione del giudiziario “soggetto soltanto alla legge”, a fronte del frantumarsi del quadro del sistema delle fonti e dei processi normativi<sup>26</sup>. Il *surplus* di discrezionalità che ne deriva può e deve trovare solo nella Costituzione la sua risposta. Ma viene fatto di chiedersi se questa risposta sia sufficientemente chiara (da evitare di lasciare al giudice un margine che travalichi quello della normale discrezionalità nell’interpretazione della legge)<sup>27</sup>.

La più autorevole dottrina costituzionalistica<sup>28</sup> si è soffermata in passato sul dato per cui l’Assemblea Costituente rinviò larga parte dei problemi all’ordinamento giudiziario, con ciò consentendo che rimanesse in vigore una disciplina ritenuta conservatrice, e ha segnalato alcune rilevanti contraddizioni<sup>29</sup> che oggi sembrano rinnovarsi. Se allora Pizzorusso segnalava come l’art. 107, comma 4, Cost. differenzi il pubblico ministero dalla magistratura giudicante, mentre l’art. 109 Cost. lo accomuna all’autorità giudiziaria, oggi si dichiara di voler separare i rispettivi ruoli, ma si con-

tinua ad affermare l’unicità della magistratura nell’art. 104 novellato, così come la mera “distinzione” di carriere all’interno dell’unitarietà della magistratura.

Tra le altre contraddizioni irrisolte, anch’esse a suo tempo oggetto di sottolineatura da parte di Pizzorusso, si trova quella per cui «i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni», che sembra negare in radice la carriera (quindi uno degli aspetti più negativi del modello continentale). Ad essa, tuttavia, se ne affiancano altre che ne presupporrebbero il mantenimento, come l’art. 105 che, sia pure incidentalmente, parla di “promozioni” dei magistrati”. Il quadro si aggrava oggi con l’aggiunta, nella legge di revisione costituzionale, del termine «carriera» nell’art. 104. La carriera, il “traffico” intorno agli incarichi negli uffici direttivi, è in effetti un elemento che ritroviamo al centro della degenerazione del correntismo e dei casi che hanno scosso l’opinione pubblica. Proprio il suo essere in qualche misura l’indice di una sorta di mutazione antropologica, che affligge il *civil servant* nella nostra epoca, dovrebbe indurre a una riflessione

26. Sul tema sia consentito rinviare, per un tentativo di individuare possibili vie d’uscita, a R. Calvano, *Dalla centralità della legge alla centralità dei circuiti democratici rappresentativi nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024, pp. 17-31.

27. Quello dell’indipendenza del giudice è tema più ampio e complesso di quanto le presenti note consentirebbero, soprattutto se lo si mette in relazione alla sfera più ampia delle trasformazioni della legislazione, un panorama di contorno che precede il ruolo del giudice, e inizia con: intangibilità del giudicato, divieto di leggi retroattive, divieto di atti insindacabili dai giudici (atto politico), certezza e conoscibilità del diritto. Solo a valle di un sistema così costruito si dovrebbe poi parlare di indipendenza interna ed esterna. Come sottolinea M. Dogliani, *Garanzie*, *op. cit.*, prendere in considerazione l’indipendenza da sola sarebbe pericoloso e irragionevole: essa va collegata alla soggezione alla sola legge (*ivi*, p. 53). Ma se la soggezione, come avviene oggi, è data per presupposta (mentre non è garantita, come detto nel testo, per via della crisi della legge, della frantumazione del sistema delle fonti e della perdita della certezza del diritto – come M. Luciani, soprattutto (ma non solo) in *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, *passim*, non si stanca di segnalare), il quadro muta. «Il sommarsi di questi due fenomeni: crisi della legge e legittimazione dei giudici in quanto tali (non cioè in quanto soggetti alla legge, ma in quanto protagonisti di azioni approvate, vuoi per gli esiti, vuoi per i caratteri personali del titolare dell’organo giudiziario) ha ricreato una situazione premoderna che si traduce in caos normativo, nel quale la legge è un dato fragile e transeunte, e si assiste allo sganciamento della legittimazione del giudice tramite la sua indipendenza e la soggezione alla legge» (ancora M. Dogliani, p. 69). Si è tornati alla medievale distinzione *gubernaculum/iurisdictio* (politica/giurisdizione), dove il diritto applicato dalla seconda è qualcosa di diverso di quello posto dal *gubernaculum*, rispondendo alla razionalità del sistema, alla stabilità della cultura giuridica ad esso immanente, ai principi costituzionali. Allora la soggezione alla legge va garantita e ricostruita, come la base che radica e fonda il principio dell’indipendenza, ritornando a introdurre il terzo elemento (legge, ma direi anche legalità e riconduzione dei processi di produzione normativa a una matrice seppur pluralistica, che trova fondamento nei processi democratici rappresentativi; sul punto, mi permetto di rinviare a R. Calvano, *Dalla centralità*, *op. cit.*, pp. 17 ss.) che fonda e orienta politica e giurisdizione nei loro reciproci ruoli e rapporti. Alla luce di ciò, si deve anche sottolineare come il sopraggiungere della Costituzione rompa la continuità fra sovranità popolare, legge e soggezione del giudice alla legge; per essere democraticamente legittimato, il giudice deve farsi tramite dell’attuazione della Costituzione? O dobbiamo cercare di costruire il ruolo del giudice come mero tecnico? In ogni caso, questo è il problema sottostante a quello della natura della rappresentanza nel Csm: le diverse sensibilità presenti nella magistratura non sono quindi assimilabili a posizioni politiche da rappresentare, come la volgarizzazione del dibattito referendario vuole suggerire. A questa riflessione si accompagna, poi, quella sul ruolo e sullo spazio che i metodi dell’interpretazione della legge hanno assunto, e su quella certa incontrollata tendenza al pangiuszialismo e all’apologia della creatività delle corti che tanta parte della dottrina continua a celebrare, ancora in preda all’ubriacatura derivante da una acritica adesione alla retorica multilivello europea. Si vedano le dichiarazioni di K. Lenaerts, *Democrazia, Stato di diritto e solidarietà: sostenere i valori europei*, *lectio magistralis* tenuta all’inaugurazione dell’Anno accademico dell’Università di Bologna il 1° marzo 2025 (*QG online*, 17 marzo 2025, [www.questionegiustizia.it/articolo/democrazia-stato-di-diritto-e-solidarieta-sostenere-i-valori-europei](http://www.questionegiustizia.it/articolo/democrazia-stato-di-diritto-e-solidarieta-sostenere-i-valori-europei)), nella quale si dichiara come la CGUE pratici, nell’attuale assetto dei rapporti tra l’ordinamento UE e quelli nazionali, una forma di «controllo esterno» sugli Stati membri tramite meccanismi di condizionalità economiche e politiche, che vengono ritenute fondamentali per il rispetto del principio sovranazionale dello Stato di diritto. Il discorso riguarderebbe anche la Corte costituzionale, ma non è qui possibile neanche accennarlo (vds. sentt. n. 192/2024 e 10/2025).

28. A. Pizzorusso, *L’ordinamento giudiziario*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, p. 280, segnalava poi complessivamente come «il titolo IV fu uno dei capitoli della Costituzione meno felici e più bisognosi di correzioni» ed oggi, pieno di contraddizioni e lacune, rischia di esserlo ancor più (si pensi alla norma transitoria su cui si tornerà nel testo, o anche alla data da cui si fa decorrere il procedimento di selezione dei membri laici dei due Csm, a partire dall’insediamento del... Parlamento in seduta comune).

29. A. Pizzorusso, *op. ult. cit.*, p. 280.

ulteriore: può la magistratura non mostrare le stesse criticità al suo interno che da tempo inficiano la legittimazione delle altre branche dello Stato, e più in generale rischiare di essere anch'essa intaccata in relazione a una crisi concernente il tasso di adesione a un'etica pubblica e al principio di legalità nel nostro Paese, fenomeno che vediamo dilagare dalle istituzioni alla società civile? Possiamo pretendere o anche solo immaginare che qualche settore riesca a restare immune da tali degenerazioni, che portano l'Italia in alto nelle classifiche internazionali della corruzione e molto in basso in quelle sul *rule of law*? E possiamo chiederci anche se l'individualismo sfrenato, prodotto da decenni di una cultura e una politica che invita alla competizione sempre e comunque, alla riduzione alla dimensione economica di qualsiasi sfera dell'agire umano, possa rimanere senza conseguenze?

Simili degenerazioni avrebbero meritato un'analisi impietosa ma onesta, che non inducesse a rinunciare, come si dice volgarmente, al bambino insieme all'acqua sporca, come sembra fare il ddl costituzionale di cui si discute. Da questo punto di vista, va ribadito come il Csm debba invece tornare ad essere fattore che incide nel qualificare la forma di Stato come forma più avanzata di Stato di diritto, e come organo costituzionale<sup>30</sup>. Al Csm spetta un irrinunciabile ruolo nella forma di governo, esprimendo se non una forma di democrazia partecipativa per le modalità della sua composizione<sup>31</sup>, come riteneva Pizzorusso, una posizione di cruciale importanza per la garanzia degli equilibri del sistema costituzionale.

Se nel corso di quindici consiliature sono state sperimentate sette discipline elettorali diverse<sup>32</sup> e se non stupisce che il problema della carriera dei magistrati, che dovrebbe essere esclusa per nozione costituzionale, venga invece oggi "costituzionalizzato" come tema, che le carriere vengano oggi definite distinte (non separate) non pare sicuramente un frutto adeguato del dibattito degli ultimi decenni sui complessi problemi cui si è fatto cenno. Nell'incon-

sapevolezza di tali terribili problemi teorici a monte, il legislatore della riforma si è limitato insomma ad introdurre soluzioni-manifesto, non disciplinando la separazione delle carriere in un testo che – se si riuscisse a mettere da parte il netto indebolimento della garanzia di indipendenza – resterebbe da segnalare per il fatto di rappresentare, per molti versi, una pericolosa scatola vuota dove tutto, a partire dalla scelta se prevedere concorsi separati o un concorso unitario, è rinviato alle leggi di attuazione<sup>33</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive nella prospettiva europea

Accingendosi a tirare le fila delle suesposte riflessioni, le ragioni costituzionali avanzate da buona parte della dottrina costituzionalistica contraria all'entrata in vigore di questa revisione costituzionale sono molteplici e ben note, e non era del resto questa la sede per ripercorrerle. Si può qui, però, almeno cogliere l'occasione per una pacata risposta a quanti tacciano di eccessivo allarmismo tale posizione. La tenuta del principio di legalità e del diritto a un giudice imparziale è passata nella storia repubblicana per il ruolo che la magistratura italiana ha saputo rivestire attraversando tante difficili fasi della nostra travagliata vicenda costituzionale contemporanea. La magistratura ha saputo compiere questo percorso e riscrivere il proprio ruolo, in primo luogo nella fase di attuazione della Costituzione, democratizzando se stessa e l'ordinamento<sup>34</sup>, mentre il Csm ha rivendicato un ruolo di dialogo con le altre istituzioni tramite la conquista, non facile sotto alcune presidenze, di un proprio stabile posto nel sistema costituzionale. La magistratura ha poi dovuto fare i conti con le trasformazioni dell'ordinamento, in termini di crisi della legge, di impatto dirompente e non regolato dal legislatore delle fonti sovranazionali, così come non regolate sono state una serie di materie e questioni

30. F. Dal Canto, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in F. Grandi, *Il Consiglio superiore della magistratura. Snodi problematici e prospettive di riforma. Atti del seminario annuale del Gruppo di Pisa*, 23 ottobre 2020, p. 69. Cfr., sul punto, M. Luciani, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020, pp. 14-15, che sostiene la natura di organo costituzionale del Csm in quanto organo indefettibile per dare garanzia e immediata attuazione ad autonomia e indipendenza della magistratura.

31. Così A. Pizzorusso, *L'ordinamento giudiziario*, op. cit., rispettivamente pp. 533 e 535. Torna, da ultimo, a richiamare la trama del pluralismo in cui il Csm si inserisce G. Silvestri, *Relazione al Seminario AIC*, Firenze, 23 gennaio, cit. Originali le riflessioni di inquadramento del Csm rispetto alla separazione dei poteri in M. Dogliani, *Garanzie*, op. cit., pp. 51 ss.

32. Come ricorda F. Dal Canto, *Le prospettive*, op. cit., p. 69.

33. F. Dal Canto, *La riforma Meloni-Nordio, l'etichetta della separazione delle carriere e le implicazioni sul ruolo del giudice*, in *Oss. ord. giud.*, 1° dicembre 2025, che segnala peraltro come le note trasformazioni dell'ordinamento hanno modificato da tempo l'idea del potere giudiziario "bouche de la loi", ma oggi «siamo entrati in una fase regressiva dell'idea di giurisdizione».

34. Su questo percorso, con particolare riferimento all'associazionismo giudiziario, vds. M. Volpi, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 355 ss.

complesse (dalla bioetica alle trasformazioni indotte dalla rivoluzione tecnologica e, oggi, all'impiego dell'intelligenza artificiale). A tutte queste sfide i giudici hanno dovuto (e stanno continuando a) trovare risposte, con un importante *surplus* di responsabilità che ricade sulla funzione giurisdizionale e che si può ritenere derivi in larga parte anche dalla crisi dei parlamenti e – con e prima di essi – dei partiti.

Su quest'ultimo aspetto il dibattito oggi in atto si dovrebbe soffermare, perché il giudice *soggetto soltanto alla legge*, se si frantuma e si indebolisce il binario della legge, rimane necessariamente in una condizione di maggior fragilità, esposto a eccessi ed errori che sono frutto sistemico di tale panorama. Il giudice soggetto alla legge subisce poi, come ogni soggetto dell'ordinamento, una spinta alla competizione e alla "carriera" (termine che, sciaguratamente, viene ora introdotto all'art. 102) nel garantire quelli che attualmente sono definiti "servizi", quando non trattati come "prodotti", e non più *funzioni*, in una condizione di incerta riconoscibilità del suo *status*, della sua rilevanza e legittimazione, e di indebolimento delle sue garanzie<sup>35</sup>, come avviene parallelamente e pur con diverse gradazioni di intensità per i docenti universitari, i medici del Ssn, gli insegnanti. La garanzia costituzionale di indipendenza e lo stato giuridico pubblicistico hanno messo al riparo da molte di tali trasformazioni il giudice negli ultimi decenni (rispetto a quanto avvenuto, ad esempio, nell'ambito della docenza universitaria), ma esso non è rimasto del tutto immune alle profonde trasformazioni che riguardano il suo ruolo nella società, la sua autopercezione e, conseguentemente, l'interpretazione della legge. Forse, anche in ragione di questa anomalia del mantenimento dello *status* costituzionale (nel quadro del generale accanimento nei confronti del "funzionario pubblico", presente nella legislazione ordinaria degli ultimi decenni), che non ha ceduto sin qui alle trasformazioni legislative, il giudice è oggi fatto oggetto di un attacco

senza precedenti proprio in relazione alle garanzie costituzionali di indipendenza e autonomia<sup>36</sup>.

Tutte le considerazioni ricordate sembrano concorrere a indirizzare talvolta il giudice a sottrarsi a quella soggezione, per subire altri richiami, ma il tema – che evoca quello dello Stato neoliberale – richiederebbe ben maggiore svolgimento. Di tutto questo, però, non si discute molto. E se dalla crisi del Parlamento si è pensato, in qualche misura, di uscire tramite la malaugurata riduzione del numero dei parlamentari, alla crisi dei partiti non risulta si sia ancora pensato di reagire tramite l'introduzione del sorteggio di candidati, o ancor più di eletti nelle varie assemblee rappresentative...

Con ciò si vuole evidenziare come appaia evidente un approccio inadeguato alla complessità dei problemi da affrontare nel testo della riforma, e un intento punitivo nei confronti della magistratura ordinaria – rispetto alle altre, capitolo questo su cui pure occorrerebbe riflettere – e irrazionale proprio nei confronti del Csm. Come altro definire il rifiuto di qualsiasi atto di razionale volizione che consiste nell'affidarsi alla "*public lottery*" per la selezione di chi dovrà svolgere compiti delicatissimi? Sia accogliendo la tesi del Csm come espressione del pluralismo di concezioni della e nella magistratura, sia quella del Csm come organo tecnico di alta amministrazione, che non risponde agli elettori e non esprimerebbe propri indirizzi, il sorteggio sembra porsi in contraddizione con entrambe le letture, in quanto incapace di esprimere pluralismo e, ad un tempo, capacità di amministrare<sup>37</sup>.

Oltre a ciò, come si è detto, il testo pare caratterizzarsi per una radicale inadeguatezza per quanto riguarda il piano della separazione delle carriere. E per di più, dalla mancata attuazione, entro un anno dall'entrata in vigore della legge costituzionale, dell'ampia delega in bianco in essa contenuta potranno derivare incertezze e guasti non indifferenti, con un rallentamento ulteriore per la macchina della giustizia<sup>38</sup>.

35. Su questi temi, vds. F. Merloni, *Diritti e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025; C. Iannello, *Lo stato del potere. Politica e diritto ai tempi della post-libertà*, Meltemi, Milano, 2025. Per quanto riguarda lo stato giuridico degli insegnanti e dei docenti universitari, sia consentito rinviare ai miei *I professori universitari tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "sorvegliare e punire"?*, in Rivista AIC, n. 1/2018, pp. 1 ss., e *La parabola dell'autonomia scolastica, o dell'eterogenesi dei fini*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2021, pp. 7 ss.

36. Si segnala, tra gli altri profili che non si sono potuti qui trattare, la previsione nel testo della riforma di disposizione con cui la composizione dei collegi dell'Alta Corte disciplinare sarà affidata alla legge attuativa, con conseguente possibilità che gli stessi non vedano una composizione a maggioranza di componenti togati.

37. La seconda è la tesi di F. Biondi, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Il Mulino, Bologna, 2024; la prima è la nota lettura di A. Pizzorusso, che precisava tuttavia come, senza ombra di dubbio, «con riferimento al Consiglio superiore non può parlarsi di rappresentanza nel senso in cui si parla di rappresentanza politica, poiché il Consiglio superiore non ha la struttura di un organo di democrazia rappresentativa, ma semmai quella di un organo di democrazia partecipativa» – *Id.*, *Problemi definitori e prospettive di riforma del CSM*, in *Quad. cost.*, n. 3/1989, p. 478.

38. All'art. 8, comma 2 del ddl si prevede che «fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 1» (che devono intervenire entro un anno) «continuano a osservarsi, nelle materie ivi indicate, le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale». E se le leggi non entrassero in vigore entro un anno, *quid iuris* dopo di allora?

Quanto tutto ciò possa produrre un impatto sulla forma di Stato<sup>39</sup>, e quindi sulla *qualità* del rapporto tra autorità e diritti, e non concerna unicamente uno dei “pezzi” del sistema costituzionale, sembra evidente se si considera quali siano da sempre i capisaldi dello Stato di diritto: separazione dei poteri, *rule of law*, tutela giurisdizionale dei diritti, come non finisce di ricordarci la Corte di giustizia UE. Proprio la Corte di giustizia impone un «principio di non regressione» in relazione alla necessità di mantenere gli *standard* di indipendenza del giudice – richiesti dai criteri di Copenhagen – presenti al momento dell’adesione nel seguito della permanenza degli Stati nell’Unione europea (CGUE, 20 aprile 2021, C-896/19, punti 63-65), e non vi è alcuna ragione che consenta di prevedere un doppio *standard* tra Stati nuovi aderenti e Stati fondatori in relazione a tale principio<sup>40</sup>. Dopo la già spiacevole vicenda del richiamo indirizzato al Governo italiano da parte di esperti ONU in merito al “decreto sicurezza”, ed ora in relazione alla legge costituzionale, ci sarà risparmiata la vergogna di ricevere reprimende analoghe a quelle subite da Polonia e Ungheria da parte del Giudice europeo? La Corte porta avanti, da diversi anni ormai, una giurisprudenza fondata sulla lettura congiunta degli artt. 19 TUE e 47 della Carta dei diritti, che le consente di intervenire sulla garanzia di indipendenza del magistrato come obbligo derivante agli Stati dall’apparte-

nenza all’Unione, ad esempio esplicitando<sup>41</sup> i criteri sulla base dei quali un giudice nazionale è tenuto a valutare l’indipendenza e l’imparzialità degli organi giurisdizionali, e indicando la disapplicazione delle disposizioni di diritto interno contrastanti, nel caso in cui tali requisiti non fossero soddisfatti. L’art. 19 TUE, secondo la Corte, autorizza i giudici ad applicarlo direttamente per verificare la legittimità delle nomine di magistrati a incarichi giudiziari. Altre sentenze<sup>42</sup> ribadiscono il principio e, da ultimo, una sentenza dello scorso 18 dicembre afferma che «la natura costituzionale delle disposizioni interne, invocate dal *Trybunał Konstytucyjny* (Corte costituzionale), non può in alcun modo giustificare che vengano resi inoperanti i principi del primato, dell’effetto diretto e della natura vincolante delle decisioni della Corte. Di conseguenza, *il ricorso a tali norme costituzionali nonché all’argomento secondo cui l’organizzazione della giustizia negli Stati membri rientra nella loro competenza esclusiva, al fine eludere gli obblighi derivanti dall’articolo 2, dall’articolo 4, paragrafo 3, e dall’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, nonché dall’articolo 279 TFUE, rimane incompatibile con l’unità, l’autonomia e l’effettività dell’ordinamento giuridico dell’Unione*» (c.vo aggiunto)<sup>43</sup>. La vicenda, molto grave, che ha interessato la magistratura polacca con episodi di vera e propria repressione autoritaria nei confronti dei giudici<sup>44</sup>, si è purtroppo

39. Per F. Dal Canto, *La riforma Meloni-Nordio*, op. cit., p. 3, il progetto va «potenzialmente a incidere sulle fondamenta dello stato costituzionale democratico».

40. Come sottolinea T. Groppi, *Setting Standards on Judicial Councils*, op. cit.

41. CGUE [GS], 19 novembre 2019, caso AK, relativo alla giustizia in Polonia, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/1.

42. CGUE [GS], C-615/20 e C-671/20, 13 luglio 2023.

43. CGUE [GS], C-448/23, 18 dicembre 2025, punti 179-181, e in particolare:

«A Member State cannot, therefore, amend its legislation, or indeed its case-law, in such a way as to bring about a reduction in the protection of the value of the rule of law, a value which is given concrete expression by, inter alia, Article 19 TEU. The Member States are thus required to ensure that, in the light of that value, any regression of their laws and case-law on the organisation of justice is prevented, by refraining from adopting rules which would undermine the independence of the judiciary (see, to that effect, judgments of 20 April 2021, *Republika*, C-896/19, EU:C:2021:311, paragraphs 63 and 64, and of 21 December 2021, *Euro Box Promotion and Others*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 and C-840/19, EU:C:2021:1034, paragraph 162 and the case-law cited).

Even though, as is apparent from Article 4(2) TEU, the European Union respects the national identities of the Member States, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, such that those States enjoy a certain degree of discretion in implementing the principles of the rule of law, it in no way follows that that obligation as to the result to be achieved may vary from one Member State to another. Whilst they have separate national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, which the European Union respects, the Member States adhere to a concept of ‘the rule of law’ which they share, as a value common to their own constitutional traditions, and which they have undertaken to respect at all times (judgments of 16 February 2022, *Hungary v Parliament and Council*, C-156/21, EU:C:2022:97, paragraphs 233 and 234, and of 5 June 2023, *Commission v Poland (Independence and private life of judges)*, C-204/21, EU:C:2023:442, paragraph 73).

It follows that, in choosing their respective constitutional model, the Member States are required to comply, inter alia, with the requirement that the courts be independent stemming from Article 2 and the second subparagraph of Article 19(1) TEU (see, to that effect, judgment of 5 June 2023, *Commission v Poland (Independence and private life of judges)*, C-204/21, EU:C:2023:442, paragraph 74 and the case-law cited).

44. A seguito dei quali la Rete europea dei Consigli di giustizia (*European Network of Councils for the Judiciary* – ENCJ) «found the new composition of the NCJ to be illegitimate since it did not meet the requirements of being independent both from the executive and the legislative powers. As a result, on 17 September 2018 it decided to suspend the membership of the Polish NCJ. Subsequently, on 28 October 2021 it voted to expel Poland from this EU network». Secondo la dichiarazione di Riga dell’ENCJ, attaccare i giudici nel dibattito pubblico è già un’infrazione della separazione dei poteri ([www.encj.eu/node/835](http://www.encj.eu/node/835)).

ripetuta in altri ambiti, mostrando come gli strumenti a disposizione della Corte di giustizia e della Commissione europea sullo Stato di diritto, sebbene più incisivi rispetto a quelli di *soft law* richiamati in apertura – e che, tuttavia, stanno affinando la loro portata di *benchmark* rilevanti nella sfera sovranazionale – siano ancora troppo deboli per rappresentare un vero deterrente rispetto a tali degenerazioni autocratiche. La minaccia della sospensione di fondi e finanziamenti può agire qua e là, ma il ricatto che vede attualmente il *diktat*: “fondi in cambio di Stato

di diritto”, oltre a rappresentare un deterrente insufficiente, appare di per sé svilente delle fondamenta stesse su cui la cultura giuridica europea ha costruito il processo di integrazione<sup>45</sup>. Finché non avremo una revisione del Trattato che rafforzi le garanzie costituzionali che la Corte di giustizia tenta tenacemente di portare avanti con le sue sole forze, è solo all’effettività del disegno presente nella Costituzione italiana, nel testo oggi vigente, che sono affidate la tutela dell’indipendenza della magistratura e la garanzia dello Stato di diritto.

---

45. Su tali vicende e considerazioni, per un più ampio svolgimento, vds. R. Calvano, *Stato di diritto versus principio di legalità dell’Unione. Una paradossale eterogenesi dei fini?*, relazione al Seminario del Gruppo di Pisa “Stato di diritto, matrice giurisprudenziale del diritto e comunità delle giurisdizioni”, Palermo, Palazzo dei Normanni, 5 dicembre 2025.