ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

11 NOVEMBRE 2026

"Da cosa occorre tutelare la magistratura?" Etica, statuto disciplinare e valutazioni di professionalità: l'integrità come baluardo dell'indipendenza

di Edoardo Cilenti
Consigliere del Consiglio Superiore della Magistratura

"Da cosa occorre tutelare la magistratura?" Etica, statuto disciplinare e valutazioni di professionalità: l'integrità come baluardo dell'indipendenza*

di Edoardo Cilenti
Consigliere del Consiglio Superiore della Magistratura

Abstract [It]: Il contributo affronta il tema della indipendenza della magistratura e dei relativi strumenti ordinamentali a tutela della funzione, scomponendo i campi dell'integrità e dell'etica, della professionalità e della responsabilità disciplinare, dell'ordine giudiziario. Esamina le principali garanzie previste dal dettato costituzionale e normativo, attraverso una visione comparata, evidenziando l'assenza di un modello univoco di riferimento, nonché come l'indipendenza sia intrinsecamente funzionale alla tutela dei diritti e valore fondante dell'intero sistema giustizia.

Title: "What does the judiciary need to be protected from?" Ethics, disciplinary regulations and professional appraisals: integrity as a bulwark of independence
Abstract [En]: This paper addresses the issue of the independence of the judiciary and the relevant institutional mechanisms designed to safeguard its function, examining the areas of integrity and ethics, professionalism and disciplinary accountability, and the judicial system. It examines the main safeguards provided for by the Constitution and legislation through a comparative analysis, highlighting the absence of a single, uniform model of reference, as well as how independence is intrinsically central to the protection of rights and constitutes a founding value of the entire justice system.

Parole chiave: Indipendenza, professionalità, integrità, responsabilità disciplinare, Consigli di Giustizia
Keywords: Independence, professionalism, integrity, disciplinary liability, Judicial Councils

Sommario: **1.** Premessa. **2.** L'indipendenza tra etica, professionalità e responsabilità della magistratura. **3.** L'indipendenza esterna della magistratura: dal quadro costituzionale agli strumenti ordinamentali. **4.** Gli organi di governo autonomo e la pluralità delle esperienze: un quadro d'insieme. **5.** Qualche considerazione conclusiva.

1. Premessa

Ragionare di indipendenza della magistratura smuove plurimi interrogativi: che cosa si intende per indipendenza della magistratura? Da cosa occorre tutelare la magistratura per garantirne l'indipendenza? E, ancora, con quali strumenti è possibile garantire l'indipendenza dell'ordine giudiziario? Qual è il fine ultimo che persegue tale guarentigia?

Nel dibattito giuridico tradizionale l'indipendenza della magistratura trova il suo principale fondamento strutturale nell'art. 104 della Costituzione ed è stata a lungo teorizzata come una guarentigia prevalentemente "negativa", volta a preservare il magistrato da indebite interferenze provenienti dagli

* Articolo sottoposto a referaggio.

"altri poteri". Tale lettura non è però l'unica possibile e, anzi, se ne sta affiancando ormai da tempo un'altra "positiva", evidenziata, da ultimo, anche dalla Commissione di Venezia nella versione aggiornata del 2025 della *Rule of Law Checklist*. È qui che si legge che: «*the term "independence" characterises both a state of mind which denotes a judge's imperviousness to external pressure as a manifestation of professional and moral integrity, and a set of institutional and operational arrangements*». L'indipendenza, quindi, è (anche) uno stato d'animo che denota integrità professionale e morale: il giudice deve decidere libero da vincoli (esterni o interni) e da qualsivoglia preconcetto ideologico. Per fare ciò, l'ordinamento si deve attrezzare con un complesso di strumenti istituzionali e operativi, ma la scelta degli stessi e le modalità di impiego possono essere, come si vedrà, molteplici.

Di più, la tutela dell'indipendenza, con la connessa previsioni di strumenti *ad hoc*, non si esaurisce nella dimensione puramente ordinamentale, a presidio della categoria, ma trascende nella dimensione più propriamente processuale e, soprattutto, di tutela dell'intero servizio giustizia.

In proposito, la Corte costituzionale ha messo in evidenza come il regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie ed il prestigio della magistratura investano «*il momento della concretizzazione dell'ordinamento attraverso la giurisdizione, vale a dire l'applicazione imparziale e indipendente della legge*»[1]. Ciò significa che l'amministrazione della giustizia è una responsabilità che incombe prima di tutto sul singolo magistrato, e ciò «*nell'ottica di quel dovere di organizzazione, al fine di una migliore resa del servizio-giustizia, che è l'elemento indispensabile per fare sì che i cittadini-utenti possano* […] *finalmente comprendere come l'autonomia e l'indipendenza volute dalla Costituzione per i magistrati non sono privilegi corporativi ma strumento per presidiare i loro diritti individuali*»[2].

Da queste preliminari considerazioni si può agevolmente evincere che una riflessione sull'indipendenza della magistratura e sugli strumenti a presidio della stessa non possa efficacemente condursi senza avere prima indagato gli spazi contigui e talvolta sovrapponibili dell'etica, della professionalità e della responsabilità della magistratura. Pur avendo una loro autonomia concettuale, tali aspetti, che connotano l'ordine giudiziario, si intersecano in maniera evidente con la primaria garanzia di indipendenza. Nelle considerazioni che seguiranno si cercherà, dunque, in primo luogo di esplicitare la stretta connessione sussistente tra la garanzia dell'indipendenza della magistratura e i confini limitrofi, avendo cura di evidenziarne i rispettivi campi di operatività e, in seconda battuta, di indagare la varietà degli strumenti ordinamentali a presidio della stessa, partendo dalle scelte operate dai costituenti per approdare al

[1] Sentenza n. 497/2000.

[2] G. NATOLI, D. BIFULCO, *Il codice etico dei magistrati tra effettività, prassi e tempo*, in *Giustizia Insieme*, n. 1, 2010, p. 33. Cfr. N. ROSSI, *Etica, professionalità e disciplina della magistratura*, in *L'ordinamento Giudiziario*, Quaderno n. 9, p. 5, secondo cui «*la cura che ciascun magistrato dedica alla sua indipendenza personale è dunque un tratto della sua professionalità, uno dei metri su cui essa viene legittimamente misurata, giacché senza tale cura rischiano di essere vanificate e divenire vuote ed inutili le molte garanzie costituzionali previste dalla carta costituzionale*».

ventaglio di soluzioni approntate dai diversi ordinamenti. Tale riflessione, che coglie sfaccettature dell'indipendenza solo apparentemente slegate tra loro, consente di evidenziare come l'indipendenza della magistratura non sia soltanto una garanzia del corpo giudiziario nel suo complesso, ma finisca con il trascendere inevitabilmente anche nei campi strettamente connessi, così come, allo stesso modo, non è possibile intendere univocamente gli strumenti ordinamentali a presidio della suddetta garanzia, poiché l'operatività e l'essenza stessa di tali strumenti è strettamente connessa al contesto storico, culturale e ordinamentale di cui sono intrisi. Nel quadro così tracciato si provvederà, nel corso del lavoro, a delineare il ruolo del Consiglio Superiore della Magistratura, non solo nell'implementazione degli strumenti ordinamentali già previsti dal tessuto normativo, ma anche nel quadro internazionale ed europeo che sta emergendo, avendo cura di evidenziare quali sono gli spazi in cui è necessario potenziare e arricchire l'intervento consiliare, anche alla luce delle esperienze comparate.

2. L'indipendenza tra etica, professionalità e responsabilità della magistratura

Se, dunque, l'indipendenza della magistratura non può essere letta isolatamente, come una garanzia solo "esterna" alla magistratura stessa, è necessario mettere in luce il legame di mutua implicazione logica e costituzionale che la lega ai campi più che mai contigui costituti dalla professionalità, dall'etica e dalla responsabilità disciplinare, in un disegno complessivo tutt'altro che lineare.

La professionalità è il presupposto stesso dell'indipendenza, perché un magistrato non preparato è un giudice fragile, maggiormente esposto all'errore e condizionabile dalle parti o dalle ingerenze esterne; la competenza tecnica diventa, dunque, lo strumento con cui si esercita l'indipendenza.

L'etica è il perimetro dell'autonomia: poiché il magistrato gode di ampi margini entro cui esercitare la funzione, è indispensabile che il rigore deontologico si muova entro il limite dell'etica professionale.

Infine, la responsabilità disciplinare legittima l'indipendenza di fronte alla collettività, oltre che all'interno dello stesso ordine giudiziario.

L'etica, come è noto, ha implicazioni che abbracciano comportamenti umani. L'etica "professionale" si traduce in un complesso di convincimenti diffusi all'interno di una determinata categoria di operatori sul modo in cui debbano essere esercitate le funzioni e sul modo con cui condurre (fin)anche la vita privata. È fin troppo agevole affermare che l'etica del magistrato non può sostanziarsi in imperativi, traducendosi piuttosto in uno stile comportamentale basato sulla consapevolezza del ruolo, su scelte culturali non ideologiche, su esempi quotidiani e prassi virtuose.

Sul piano specifico dell'etica giudiziaria, l'Associazione nazionale magistrati ha approvato un primo Codice Etico della magistratura nel 1994, perché richiesto dall'art. 58-*bis* del d.lgs. n. 29 del 1993[3],

[3] E anche dall'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001.

successivamente modificato a circa quindici anni di distanza, nel 2010, per "aggiornare" la figura del magistrato in una società in continua evoluzione. L'obiettivo di questo Codice, privo di valenza giuridica, è stato, quindi, quello di orientare e accrescere la consapevolezza dei magistrati rispetto alla delicata funzione esercitata attraverso una tavola di valori orientativi in grado di guidare la professione. Più di recente, nel 2017, a Santiago del Cile, nel corso della 60ª riunione annuale dell'Unione Internazionale Magistrati, ha avuto luogo l'adozione dello Statuto Universale del Giudice, con l'enucleazione di autonomi principi sulla deontologia professionale, nell'ambito dei quali trova idonea collocazione giustappunto la questione dei c.d. "codici etici".

L'esigenza di individuare un sostrato valoriale comune è stata avvertita anche in seno allo stesso Consiglio Superiore della magistratura, con modalità certamente innovative rispetto al panorama comparato dell'epoca. Con delibera del 20 gennaio 2010 il Consiglio ha approvato un "decalogo" di doveri e comportamenti dei singoli consiglieri, nella piena consapevolezza della estrema rilevanza della funzione svolta. Nonostante sia evidente che né la legge né il regolamento interno del Consiglio Superiore possano contemplare disposizioni relative ai doveri e agli obblighi di ogni singolo consigliere, e ancor meno prevedere strumenti volti a sanzionare condotte deontologicamente censurabili, in sede consiliare si è ritenuto opportuno ribadire la pregnanza nell'adempimento di incarichi di elevato rilievo costituzionale, la cui essenza impone di concepire il ruolo consiliare come servizio "alto" da rendere alla collettività.

Sullo specifico fronte dei componenti degli organi di governo autonomo, il quadro che si delinea è quello in cui quasi tutti i Paesi europei, ad eccezione del Belgio, non si sono dotati di uno specifico codice di condotta di natura etico-deontologica per i propri membri, ma hanno adottato regole valevoli per l'intera categoria giudiziaria[4]. Nondimeno, al di fuori dei confini nazionali, non si può non segnalare la Raccomandazione dei Comitato dei Ministri n. 12 del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010 sul tema "*Indipendenza, efficienza e responsabilità dei giudici*", in cui si sono dettate, tra l'altro, indicazioni volte ad accrescere l'impegno nella formazione professionale e la consapevolezza deontologica dei magistrati, incoraggiando la redazione di codici di etica giudiziaria. Sempre in ambito europeo deve essere richiamata la coeva Magna Carta dei Giudici adottata dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) del 17 novembre 2010[5], nella quale sono stati enunciati i principi fondamentali sia in tema di garanzie di indipendenza della magistratura che di deontologia e responsabilità dei magistrati.

Anche nel più ampio contesto internazionale, nell'ambito della tavola rotonda dei Presidenti delle Corti Supreme dei Paesi di *civil law* tenutasi a L'Aja nel 2002, su mandato dell'Onu, sono stati approvati i *Principi*

[4] Tale situazione è disegnata plasticamente dalla delibera del C.S.M. del 21 dicembre 2021, avente ad oggetto "*Rete Europea dei Consigli di Giustizia ENCJ-RECJ. Attività del C.S.M.: lancio della Global Judicial Integrity Network promossa dall'UNODC. Raccolta e pubblicazione dei codici etici e deontologici delle magistrature dei Paesi europei*".

[5] In proposito si veda R. SABATO, *Due importanti testi in tema di indipendenza della magistratura adottati dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010*, testo consultabile sul sito dell'Associazione Nazionale Magistrati.

di condotta giudiziaria di Bangalore, volti a fissare standard di condotta dei giudici, nei quali assume valore primario il concetto di *propriety*, ossia il principio che impone al giudice di rispettare quanto viene reputato conveniente ed appropriato nell'ambiente sociale in cui opera, nonché quello di *appearence of propriety*, a tutela dell'immagine.

Il secondo piano, ossia quello della valutazione di professionalità, attenendo invece al percorso di ogni singolo magistrato, è di competenza esclusiva del Consiglio Superiore della Magistratura. Sebbene la nozione di "professionalità" non compaia espressamente nel dettato costituzionale, risulta strettamente legata ad alcuni principi che governano l'ordinamento giudiziario, «*tanto da poter essere considerata un fattore implicitamente sotteso all'intero sistema*»[6].

In questo secondo piano, salvo comportamenti potenzialmente "patologici" che potrebbero avere rilevanza disciplinare, viene accertato il livello di preparazione attraverso un sistema obbligatorio di avanzamento. Il magistrato, superato il concorso (di cui oltre si dirà), deve mantenere per tutta la durata della sua "carriera" un adeguato grado di idoneità professionale. Lo strumento principe in tal senso è la valutazione di professionalità, la cui disciplina è da rintracciare nella l. n. 150/2005 e nel successivo d.lgs. 160/2006[7]. Tale disciplina è stata significativamente modificata, di recente, dal d.lgs. n. 44/2024, adottato in attuazione della delega contenuta nella l. n. 71/2022[8], che prevede un giudizio cui sono sottoposti ogni quattro anni tutti i magistrati fino al ventottesimo anno di servizio (settima e ultima valutazione). In questa sede il Consiglio opera un'attenta valutazione sui c.d. prerequisiti (indipendenza, imparzialità ed equilibrio) e su singoli parametri (capacità, impegno, diligenza, laboriosità)[9].

Per quel che in questa sede maggiormente rileva, è da notare come le verifiche di indipendenza, imparzialità ed equilibrio siano volte a garantire che non risultino elementi o fatti tali da incidere sulla capacità di esercitare le funzioni giurisdizionali in maniera autonoma rispetto a ingerenze esterne o interne, in posizione di terzietà rispetto a tutti gli attori coinvolti e mantenendo un atteggiamento sempre equilibrato. In altre parole «*la professionalità condensa l'insieme delle regole che costituiscono patrimonio comune della funzione magistratuale, comprensive del complesso novero di strumenti preordinati a garantire il "saper fare" il magistrato*

[6] F. DAL CANTO, *Indipendenza, imparzialità e valutazione: un equilibrio costituzionale*, in *Giustizia Insieme*, 25 luglio 2025. Secondo l'A., la nozione di professionalità si intravede chiaramente nel principio di soggezione del giudice solo alla legge, nella nomina dei magistrati per concorso, nella distinzione degli stessi solo per diversità di funzioni e nello stesso principio di precostituzione del giudice naturale.

[7] Così come modificato dalla cd. controriforma Mastella (l. n. 111/2007). Sul punto si veda l'attenta e approfondita analisi proposta da F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2024, spec. p. 183 ss.

[8] Su cui G. ZAMPETTI, *Valutazioni di professionalità dei magistrati e ruolo dei membri laici dei Consigli giudiziari: le recenti novità legislative tra questioni interpretative e profili di compatibilità costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2024, p. 27 ss.

[9] F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., p. 183 ss.

che, per la specificità della funzione e per i valori dalla stessa coinvolti, finiscono con coincidere con quelle concernenti il "saper essere" magistrato, avvinte da un nesso inestricabile»[10].

Infine, residua il piano peculiare della responsabilità disciplinare.

Il fondamento del potere disciplinare non può ricercarsi, come per gli impiegati pubblici, nel rapporto di supremazia speciale della pubblica amministrazione verso i propri dipendenti, dovendo escludersi un rapporto del genere nei riguardi dei magistrati stessi, sottoposti soltanto alla legge *ex* art. 101 della Costituzione[11]. Il procedimento disciplinare ben vero può essere avviato (anche) per iniziativa "politica" del Ministro della Giustizia, ma lo svolgimento dello stesso e la decisione finale rimangono di appannaggio esclusivo del Consiglio Superiore della magistratura[12].

Tale compenetrazione è efficacemente colta dalla giurisprudenza costituzionale e, in particolare, dalla sentenza n. 497 del 2000, nella quale, ragionando di responsabilità disciplinare, si evidenzia che «*il regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie e il prestigio della magistratura investono il momento della concretizzazione dell'ordinamento attraverso la giurisdizione, vale a dire l'applicazione imparziale e indipendente della legge. Si tratta perciò di beni i quali, affidati alle cure del Consiglio superiore della magistratura, non riguardano soltanto l'ordine giudiziario, riduttivamente inteso come corporazione professionale, ma appartengono alla generalità dei soggetti e, come del resto la stessa indipendenza della magistratura, costituiscono presidio dei diritti dei cittadini*». Ne consegue che le fattispecie disciplinari sono individuate dal legislatore perché è l'apparato statale nel suo complesso ad avere interesse che la funzione giudiziaria sia esercitata correttamente, mentre al C.S.M. è rimesso il procedimento disciplinare volto ad accertare che il magistrato abbia (o non abbia) commesso quell'illecito disciplinare.

Dal quadro fin qui delineato si potrebbe concludere che tra etica, professionalità e responsabilità sussista, in astratto, solo qualche connessione da immaginarsi come un insieme di cerchi concentrici: il cerchio più ampio composto dall'insieme di regole etiche, nell'insieme intermedio prendono posto le valutazioni di professionalità, e infine, nel cerchio più piccolo le fattispecie disciplinari. Così argomentando, nel quadro delle regole etiche – all'interno del quale si "muovono" tutti i magistrati -, le valutazioni di professionalità dovrebbero rappresentare un momento ordinario, mentre il procedimento disciplinare dovrebbe essere l'evento patologico, mantenendo i piani strutturalmente divisi.

Al di là delle peculiarità che caratterizzano i singoli "stadi" dei cerchi concentrici, la connessione sussistente tra questi tre piani e l'indipendenza emerge in maniera plastica dalle intersezioni e

[10] L. SALVATO, *Due interrogativi sulla relazione tra etica, deontologia professionale e responsabilità dei magistrati ordinari*, in *Giustizia Insieme*, 19 gennaio 2021.

[11] Si veda la sentenza n. 100/1981 della Corte costituzionale.

[12] Più nello specifico, il Ministro della Giustizia ha la facoltà di promuovere l'azione disciplinare, mentre il Procuratore Generale presso la Corte di cassazione è titolare dell'azione, secondo quanto previsto dalla legge. Il giudizio si svolge dinanzi alla Sezione Disciplinare del C.S.M., contro le cui sentenza è ammesso ricorso alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione.

sovrapposizioni degli stessi. A titolo esemplificativo, nella realtà dei fatti, benché sia chiara la netta diversità di intervento tra la valutazione di professionalità e il giudizio disciplinare, emerge con forza la potenziale sovrapposizione soprattutto in uno specifico profilo, ossia quello della possibile incidenza di fatti disciplinarmente rilevanti rispetto ai tre prerequisiti. Questi, nella circolare del C.S.M.[13] sulle valutazioni di professionalità, sono declinati come presupposti fondamentali che attengono e sono strettamente connessi all'esercizio della giurisdizione[14]. Epperò «*sostenere* […] *che mai la (accertata) commissione di un illecito extra-funzionale possa incidere su uno di essi appare irragionevole, poiché anche fatti sussumibili nell'alveo degli illeciti extra-funzionali si prestano, per eadem ratio, a ridondare sui requisiti che caratterizzano l'esercizio imparziale e indipendenza della giurisdizione* […]»[15]. Gli illeciti extra-funzionali (regolati dall'art.3 del d.lgs. n. 109/2006), pur riguardando condotte o comportamenti privati estranei all'esercizio diretto delle funzioni giudiziarie, sono comunque capaci di incidere sul bene tutelato, ossia l'Ordine giudiziario, trovando un confine comune nei principi dei Codici etici.

Alla stessa stregua, la maggiore attenzione mediatica che oggi è rivolta al *modo* in cui è esercitata la funzione giudiziaria conduce a rincorrere e ad invocare, sempre più spesso, l'azione disciplinare. L'esito è che la responsabilità disciplinare finisce per assolvere anche ad una funzione non coerente con la sua natura e la sua finalità. Il procedimento disciplinare, nel corso degli anni, ha acquisito inaspettatamente una rilevanza significativa, finendo per assolvere sia il compito di mantenere, alimentare e diffondere l'etica professionale, sia quello, ancora diverso, di intercettare cadute di professionalità. In forza di tale connessione è spesso accaduto che regole dettate dal Codice etico fossero assunte come parametri per incolpazioni disciplinari, con una "forzatura" della loro natura e della loro funzione[16]. Emblematica in tal senso la recente giurisprudenza disciplinare che ha sottolineato la possibilità di una concreta determinazione del contenuto di canoni comportamentali di condotta giuridicamente esigibili attraverso il ricorso a standard valutativi o a parametri di riferimento esterni[17], ossia a standard comportamentali raccomandati o prescritti dalla comunità professionale di riferimento, così come censiti e resi espliciti nel

[13] Circolare sui nuovi criteri di valutazione di professionalità dei magistrati del 13 novembre 2024.

[14] Art. 3, comma 5 della suddetta Circolare, secondo cui: *«L'indipendenza, l'imparzialità e l'equilibrio sono valutati in relazione all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, tenuto conto della gravità del fatto o dei fatti ascrivibili al magistrato anche alla luce delle possibili ripercussioni negative nel tempo sulla credibilità e correttezza dell'esercizio delle funzioni giudiziarie da parte del magistrato»*.

[15] S. CINQUE, *Valutazioni di professionalità e procedimento disciplinare*, in *Diritto, Giustizia e Costituzione. Scritti in materia disciplinare*, n. 1, 2026.

[16] Come efficacemente osservato da L. SALVATO, *Due interrogativi sulla relazione tra etica, deontologia professionale e responsabilità dei magistrati ordinari*, cit., tale sovrapposizione emergeva con maggiore evidenza prima della riforma operata con il d.lgs. 109/2006, in presenza, cioè, di un sistema caratterizzato dall'atipicità disciplinare, in cui la generica formulazione della norma prescrittiva della regola di condotta e della sanzione riservava al giudice disciplinare un potere assai ampio di identificare i valori tutelati, determinando una sostanziale coincidenza dei precetti etici/deontologici (p. 5).

[17] F. GIGLIOTTI, *Funzioni giurisdizionali, doveri del magistrato e regime disciplinare: una introduzione*, in F. GIGLIOTTI (a cura di), *Codice Disciplinare dei magistrati*, Giuffrè, Milano, 2024, p. LX.

Codice etico comportamentale di categoria, con il contrappeso della tipizzazione degli illeciti introdotta con il Decreto Legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, che ha superato il vecchio sistema basato su clausole generali e generiche per elencare in modo puntuale le condotte sanzionabili.

3. L'indipendenza esterna della magistratura: dal quadro costituzionale agli strumenti ordinamentali

Se, dunque, una riflessione attenta del principio di indipendenza della magistratura non può prescindere da una lettura congiunta con etica, professionalità e responsabilità disciplinare, allo stesso modo è indispensabile fornire un quadro degli strumenti ordinamentali, previsti dal dettato costituzionale o introdotti in via normativa, affinché si possa provare a fornire qualche risposta agli interrogativi iniziali.

Come noto, il testo costituzionale affida all'art. 104 Cost.[18] la statuizione del principio di autonomia e indipendenza della magistratura. Nell'accezione "esterna", garantire l'indipendenza significa impedire potenziali interferenze tra la magistratura o il singolo magistrato e gli altri poteri esterni alla magistratura stessa, astrattamente idonei a incidere sulla sua autonoma capacità di decisione e di scelta. Anche se il riferimento costituzionale è, in senso plurale, agli *altri poteri dello Stato*, quando si parla di indipendenza esterna lo sguardo è quasi esclusivamente rivolto al potere esecutivo[19].

Se è vero che «*l'indipendenza è* […] *forma mentale, costume, coscienza d'un'entità professionale*», è pur vero che «*in mancanza di adeguate, sostanziali garanzie, essa* […] *degrada a velleitaria aspirazione*»[20]. Occorre quindi volgere lo sguardo agli strumenti ordinamentali posti a presidio dell'indipendenza e che rinvengono la loro fonte nel dettato costituzionale o nella norma primaria.

Primariamente la scelta dei padri costituenti è stata quella di affidare la garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati alla tutela del Consiglio Superiore della Magistratura, competente a pronunciare provvedimenti relativi alla vita professionale del magistrato, che vengono così sottratti alla competenza dell'esecutivo e, in particolare, del Ministro della Giustizia[21].

[18] Sulla portata e sul significato della norma si rimanda, per brevità, alle considerazioni di F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., p. 86.

[19] Tradizionalmente considerato il "nemico" dell'indipendenza della magistratura secondo R. ROMBOLI, *La magistratura*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 12.

[20] C. Cost. n. 266/1988.

[21] Sulla scelta delle Assemblee costituenti, in prospettiva comparata, di affidare ad un organo *ad hoc* la tutela delle garanzie a presidio della magistratura si veda *infra* par. 4.

In questa sede non è possibile soffermarsi sul dettaglio delle singole funzioni affidate al C.S.M.[22], ma si può sottolineare la pregnanza del ruolo consiliare rispetto alla garanzia forse più tradizionale a tutela della magistratura, ossia l'inamovibilità, e ai connessi strumenti ordinamentali.

L'art. 107, comma 1, Cost. stabilisce che i magistrati sono inamovibili e non possono essere dispensati o sospesi dal servizio, né destinati ad altre sedi o funzioni, se non in seguito a decisione del C.S.M., adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso. Si tratta di uno strumento, riferito alla funzione svolta, che tende al perseguimento dell'indipendenza – esterna ma anche interna – e conseguente imparzialità del giudice, eliminando possibili turbamenti o illecite influenze sulla attività decisionale.

Lasciando sullo sfondo le circoscritte ipotesi di mobilità temporanea adottabili previo consenso del magistrato interessato[23], maggiori problematicità sorgono con riferimento alle ipotesi di trasferimento senza consenso e, più specificamente, al trasferimento per incompatibilità ambientale e/o funzionale[24]. In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 2, R.D. n. 511/1946 (Legge sulle guarentigie) i magistrati, anche senza il loro consenso, possono essere trasferiti ad altra sede o destinati ad altre funzioni, previo parere del C.S.M., quando, per qualsiasi causa indipendente da loro colpa, non possono, nella sede occupata, svolgere le proprie funzioni con piena indipendenza e imparzialità. Prima dell'intervento riformatore del 2006, la funzione di tale strumento era sostanzialmente quella para-disciplinare, in quanto, trattando allo stesso modo i casi di trasferimento incolpevole e quelli di trasferimento colpevole[25], consentiva, con *ratio* sanzionatoria, di anticipare un successivo eventuale provvedimento disciplinare. Dopo il 2006 tale anomalia è venuta meno ed è oggi messa in luce l'effettiva *ratio* dell'istituto *de quo*, che è posto a garanzia dell'indipendenza del magistrato, in modo da evitare che lo stesso si ritrovi a dovere esercitare la propria funzione in circostanze oggettive nelle quali, per ragioni determinatesi non per sua responsabilità, egli potrebbe essere sottoposto a condizionamenti tali da pregiudicarne l'imparzialità[26].

---

[22] Parte della dottrina evoca una tripartizione delle funzioni consiliari: funzioni di amministrazione del rapporto di lavoro del magistrato; funzioni regolamentari di auto-organizzazione e di organizzazione degli uffici giudiziari; collaborazione istituzionale con il Ministro della Giustizia (R. ROMBOLI, *La magistratura*, cit., p. 15).

[23] F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., p. 96.

[24] Rientrano in queste ipotesi: la dispensa per ragioni di sopravvenuta infermità o inettitudine; il trasferimento per incompatibilità ambientale; il trasferimento come sanzione disciplinare; il trasferimento del magistrato con funzioni direttive e semi-direttive per il compimento del periodo massimo di permanenza nel posto occupato.

[25] Sul punto si veda, tra gli altri, S. BISSARO, *Uno, nessuno, centomila…trasferimenti d'ufficio per incompatibilità ambientale e funzionale. Alcune note sulla natura e sui presupposti applicativi dell'istituto previsto dall'art. 2, comma 2, R.D.lgs. 31 maggio 1946, n. 511*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2023.

[26] Sull'applicazione attuale dell'art. 2 si vedano le osservazioni proposte da F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 143.

Sempre nel dettato costituzionale, all'art. 106, comma 1[27], è da rintracciare anche la precisa scelta di prefigurare il sistema concorsuale quale modalità privilegiata non solo di selezione dei futuri magistrati, ma anche di garanzia dell'indipendenza di questi ultimi. Tale disposizione indica la normale modalità di accesso alla magistratura e rappresenta il punto di caduta di (almeno) una duplice esigenza: consentire a tutti, in condizioni di uguaglianza, di accedere alla funzione, e al contempo garantire il miglior accertamento della preparazione e dell'idoneità tecnica necessarie per adempiere alla funzione giurisdizionale.

La regola per concorso non è di per sé una garanzia di indipendenza per il magistrato, ma, nelle intenzioni del Costituente, rappresenta la principale – non unica – modalità di selezione, quanto più oggettiva possibile, che consente di garantire l'indipendenza dei magistrati fin dal loro ingresso in magistratura. Ciò è testimoniato anche dalla giurisprudenza costituzionale che, fin da subito, ha individuato la nomina per concorso come lo strumento che, nell'ambito di un sistema quale quello delineato del Titolo IV della Costituzione, e sebbene con le dovute eccezioni, concorre a rafforzare e a integrare l'indipendenza dei magistrati (sentenza C. Cost. n. 1/1967).

Non è solo la modalità concorsuale in sé ad essere il metodo principale per garantire l'indipendenza del magistrato. Infatti, il legislatore fin da subito si è premurato di garantire che gli aspiranti magistrati posseggano determinati requisiti di capacità morale, tali da renderli idonei ad adempiere ad una funzione così delicata come quella giudiziaria.

In particolare, la disciplina delle verifiche sui requisiti degli aspiranti candidati, benché oggetto di molteplici interventi modificativi nel corso del tempo anche alla luce della giurisprudenza costituzionale[28], è oggi contenuta nell'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 160/2006 e prevede che il C.S.M. non ammetta i candidati che, per le informazioni raccolte, non risultino di condotta incensurabile. È bene precisare che «*un'interpretazione della disposizione finalizzata alla tutela dell'indipendenza esterna della magistratura dovrebbe vedere in questo potere del C.S.M. non già un inopportuno giudizio sulle qualità etico-morali dell'aspirante candidato, quanto piuttosto una particolare garanzia del fatto che al concorso accedano candidati non soggiacenti a "influenze" esterne*»[29].

Il legame tra indipendenza e criteri di selezione concorsuale è rimarcato nell'art. 105 Cost., che attribuisce e riserva al Consiglio Superiore l'adozione dei provvedimenti in materia di assunzioni, precetto che va coordinato con l'art. 110 Cost. in punto di cooperazione con il Ministro della Giustizia, competente sui

[27] Sulla genesi dell'art. 106 e sul dibattito in Assemblea costituente si vedano, *ex multis*, B. RANDAZZO, F. BARBAGALLO, *Reclutamento e formazione iniziale dei magistrati: tra conoscenze giuridiche e nuove competenze*, in F. BIONDI, F. DAL CANTO (a cura di), *Riforma dell'ordinamento giudiziario ed efficienza del sistema giustizia*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 3 ss.

[28] Per una ricostruzione sul punto si vedano N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, Sesta Edizione, 2024, p. 110 ss.

[29] *Ibidem*.

"servizi". L'Organo consiliare, infatti, seleziona la commissione esaminatrice, garantendo estraneità a qualsivoglia circuito di indirizzo politico, aggiungendo così un'ulteriore tessera al mosaico dell'indipendenza[30].

Nell'alveo del dettato costituzionale si rintraccia poi un altro strumento predisposto a tutela dell'indipendenza esterna dei magistrati, ossia la possibilità di prevedere un divieto di iscrizione a partiti politici, previsto dall'art. 98, comma 3[31], della Costituzione. Secondo tale disposizione la legge *può* stabilire, per i magistrati, limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici. Nel bilanciamento tra due beni di rilievo costituzionale, ossia il diritto del magistrato (che è anche cittadino) di partecipare attivamente alla vita politica e l'esigenza di garantire la sua indipendenza esterna, è questa seconda a prevalere.

A livello di normazione primaria, il legislatore è intervenuto con il d.lgs. n. 109/2006, che qualifica come illecito disciplinare l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici (art. 3, lett. h). La disciplina amplia, dunque, l'area della rilevanza disciplinare rispetto al solo dato formale dell'iscrizione, ricomprendendovi anche la partecipazione sistematica e continuativa alle attività di partito e lasciando estranea, in sé, la sola adesione o la manifestazione di un orientamento politico. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 224/2009[32] ha chiarito che l'art. 98, comma 3, Cost., pur utilizzando il termine "limitazioni" consente al legislatore di introdurre anche un divieto di iscrizione e di sanzionare la partecipazione sistematica e continuativa alla vita di un partito, in funzione di tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità, anche nella loro dimensione esterna e reputazionale.

Il Giudice delle leggi, anche più di recente[33], ha specificato che la disposizione attuativa dell'art. 98, comma 3, Cost., è anzitutto preordinata a garantire l'indipendenza esterna dei magistrati, per poi affiancare indipendenza e imparzialità tra i beni tutelati dalla scelta legislativa in questione ed evidenziare che certi comportamenti possano pregiudicare l'immagine, e dunque, l'apparenza di imparzialità del

---

[30] Il concorso per l'accesso, disciplinato per la magistratura ordinaria dai primi articoli del d.lgs. n. 160/2006, è stato recentemente oggetto di modifiche del legislatore attraverso la l. n. 71/2022 e dal conseguente d.lgs. n. 44/2024. L'impianto riformatore non ha solo ridisegnato il concorso aprendo nuovamente l'accesso diretto ai neolaureati senza il possesso di ulteriori titoli, ma ha anche introdotto il colloquio psico-attitudinale per i candidati ammessi alla prova orale, con lo scopo di «verificare l'assenza di condizioni di inidoneità alla funziona giudiziaria, come individuate dal Consiglio Superiore della Magistratura (Art. 1, co. 4, lett. *m bis*), così come modificato dall'art. 5, co. 1 del d.lgs. n. 44/2024).

[31] Si rimanda, tra gli altri, a G. MICALI, *La politicizzazione del giudice e l'esegesi dell'art. 98, 3° comma, della Carta costituzionale*, in *Documenti giustizia*, n. 9, 1995, p. 1236 e ss. Sul punto, si veda anche N. PIGNATELLI, *Il divieto di iscrizione dei magistrati ai partiti politici: un "cavallo di Troia"*, in AA.VV., *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 342 e ss.

[32] Sent. n. 224/2009 (su cui si vedano, *ex multis*, S. PRISCO, *Una nuova sentenza della Corte costituzionale sull'esercizio delle libertà politiche da parte dei magistrati*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2009; S. DE NARDI, *L'art. 98, terzo comma, Cost. riconosce al legislatore la facoltà non solo di "limitare" bensì di "vietare" l'iscrizione dei magistrati a partiti politici (anche se son o collocati fuori ruolo)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6,2009, p. 5121 ss.; G. FERRI, *I magistrati e la politica: il problema del divieto di iscrizione ai partiti nella sentenza n. 224/2009 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, 2 luglio 2010).

[33] Sent. n. 170/2018 (su cui L. LONGHI, *Il divieto di iscrizione a partiti politici per i magistrati collocati fuori ruolo per motivi elettorali. Riflessioni a margine del cd. caso Emiliano*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2018, p. 45 ss. e J. DE VIVO, *La spinosa questione della partecipazione dei magistrati alla vita politica. Considerazioni alla luce del "caso Emiliano"*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2018).

magistrato. Nel caso di specie, ci si potrebbe ulteriormente domandare se l'imparzialità non possa essere (anche) messa in discussione da forme di partecipazione non sistematiche e continuative alla vita di un partito; ed è questo il campo, ad esempio, in cui potrebbe riespandersi la *vis* del Codice etico[34].

La preoccupazione di evitare che la posizione del magistrato possa essere compromessa in qualche modo dall'esistenza di legami con soggetti esterni all'ordine giudiziario è stata avvertita in maniera specifica anche dal legislatore, senza che vi fosse una esplicita previsione costituzionale in tal senso, e si è estrinsecata nella disciplina degli incarichi extragiudiziari[35]. Invero, anche la Corte costituzionale ha, fin dagli anni 70[36], evidenziato, sebbene con riferimento ai magistrati della giurisdizione amministrativa, la necessità di un contenimento degli incarichi speciali, rilevando come «*per i magistrati, l'assunzione di compiti e lo svolgimento di attività estranee a quelle proprie dell'ufficio ad essi affidato* […] *sono fattori suscettibili, in astratto, di incidere sulla loro indipendenza ed imparzialità* […] *sia in quanto può esservi una interferenza diretta fra compiti propri e ulteriori attività svolte, sia in quanto l'attribuzione stessa, o la possibilità di attribuzione, dell'incarico*, […] *può tradursi in un indiretto condizionamento del magistrato*»[37].

La norma primaria di riferimento è l'art. 16 del R.D. n. 12/1941, che impone un divieto assoluto per lo svolgimento di alcune attività (a titolo esemplificativo, tra le altre, attività di libero professionista e attività commerciali) e un divieto relativo per lo svolgimento di incarichi di qualsiasi specie, salva autorizzazione da parte del C.S.M.[38]. Nella Circolare consiliare che regola la materia[39], il fulcro valutativo da parte del C.S.M. riguarda un duplice aspetto: 1) la compatibilità dell'incarico con le esigenze di servizio, per non pregiudicare la ragionevole durata dei processi; 2) la compatibilità dell'incarico con le funzioni concretamente espletate dal magistrato interessato, dovendosi evitare che il prestigio come pure i valori dell'indipendenza ed imparzialità siano ovvero appaiano compromessi o anche soltanto esposti a rischio, per effetto di gratificazioni o compensi collegabili ad incarichi concessi o controllati da soggetti estranei all'amministrazione della giustizia.

4. Gli organi di governo autonomo e la pluralità delle esperienze: un quadro d'insieme

La breve panoramica sugli strumenti ordinamentali predisposti a tutela dell'indipendenza della magistratura ha messo in evidenza la funzione di primaria importanza del Consiglio Superiore della

[34] Si pensi soprattutto all'art. 8 in tema di indipendenza del magistrato.
[35] Su cui si rimanda a S. CALABRIA, *Incarichi extragiudiziari: normativa di riferimento e questioni pratiche*, in *Giustizia Insieme*, 4 dicembre 2023.
[36] Già nella sentenza n. 177/1973.
[37] Sentenza n. 224/1999.
[38] Il legislatore ha precisato, con il d.lgs. n. 109/2006, che costituiscono illecito disciplinare sia lo svolgimento di attività incompatibili con la funzione giudiziaria o di attività tali da arrecare in concreto pregiudizio all'assolvimento dei propri doveri (art. 3, comma 1, lett. d), sia l'assunzione di incarichi extragiudiziari senza la predetta autorizzazione consiliare (art. 3, comma 1, lett. c).
[39] Circolare sugli incarichi extragiudiziari n. 22581/2015 del 9 dicembre 2015 e succ. mod.

Magistratura, non solo perché, per diretta indicazione costituzionale, è l'organo deputato ad assumere qualsivoglia decisione impattante sulla "carriera" dei magistrati, ma anche perché è in grado di implementare, attraverso la propria normazione fatta di Circolari e risoluzioni, la garanzie esistenti, andando a colmare gli eventuali spazi "vuoti" lasciati dal legislatore.

Invero, il C.S.M. non è certamente un *unicum* nel panorama comparato. La diffusione di organi di governo autonomo della magistratura, infatti, è un fenomeno di grande ampiezza e, soprattutto, in notevole e costante espansione.

Il vero *discrimen* in proposito è rappresentato dalla modalità con cui l'organo di governo autonomo, se presente, sia effettivamente in grado di operare nei vari ordinamenti e con quali strumenti, anche – e soprattutto – rispetto al contesto politico, istituzionale e ordinamentale. In premessa, occorre constatare come, al di là della macro-distinzione tra Paesi di *common law*, basati su un modello "professionale" di magistrato e Paesi di *civil law*, basati invece su un modello "burocratico" di magistrato[40], la tendenza sia stata nel senso di un'affermazione più precoce degli organi di governo autonomo nei Paesi in cui la politica è stata più invasiva nel tentativo di ingerenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale (come in molti Stati dell'Europa continentale), mentre se ne è avvertita in tempi solo più recenti la necessità negli ordinamenti nei quali la politica ha manifestato una notevole dose di *self-restraint* anche nei confronti di giudici nominati da autorità politiche (su tutti i Paesi anglosassoni)[41].

Più precisamente, pur con le profonde differenze che caratterizzano ciascun sistema ordinamentale, è possibile isolare tre grandi modelli di governo della magistratura: il primo, diffuso per lo più negli Stati dell'Europa centro-meridionale, il secondo, che caratterizza i sistemi giudiziari nordeuropei e, da ultimo, quello presente negli ordinamenti di *common law*[42].

Non risultando possibile analizzare in questo scritto le peculiarità dei singoli sistemi ricompresi nei tre modelli, la scelta è quella di isolare tre esperienze cercando di metterne in evidenza le specificità. Tra gli esempi l'esempio francese è probabilmente quello che, probabilmente, presenta le più evidenti peculiarità. In primo luogo, l'organo di governo autonomo francese si caratterizza per una doppia formazione, una competente per i giudici, l'altra per i pubblici ministeri[43]; tale assetto, benché formalmente garantisca una equa rappresentazione in seno all'organo di governo autonomo, non riesce, tuttavia, a colmare la differenza sostanziale di garanzie ordinamentali tra magistrati *du siège*, cui è costituzionalmente garantita

[40] Su cui si veda, *ex multis*, L. DE GRAZIA, *Le garanzie costituzionali dell'indipendenza della magistratura nell'esperienza francese italiana e spagnola*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, p. 16.
[41] M. VOLPI, *Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica*, in *DPCE online*, n. 4, 2020, p. 4853.
[42] F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, cit., p. 168.
[43] Entrambe le sezioni sono composte da otto membri laici (in parte nominati dal Presidente della Repubblica, in parte dai Presidenti dei due rami del Parlamento francese) e sette togati (rispettivamente, il Presidente e il Procuratore Generale della Corte di Cassazione e sei magistrati eletti dai colleghi): in entrambe le sezioni, dunque, la componente laica prevale su quella togata.

l'inamovibilità, e i magistrati del *parquet*, che non godono della stessa prerogativa e sono posti sotto il controllo del Ministro della Giustizia[44].

La peculiarità del caso francese risiede, però, in una vera e propria "anomalia": la garanzia dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria è affidata al Presidente della Repubblica (art. 64, comma 1, Cost.), il quale è assistito, in tale compito, dal Consiglio Superiore della Magistratura, organo che, fino al 2008, presiedeva (con il Ministro della Giustizia, vicepresidente), di cui nominava i membri e, di concerto con il quale, esercitava notevoli funzioni in relazione alla nomina e alla carriera dei magistrati[45].

Tale scelta non desterebbe particolari perplessità se non fosse inquadrata in un sistema semipresidenziale a trazione presidenziale[46]: al Capo dello Stato francese non viene affidato un mero ruolo di garanzia del corretto equilibrio tra i poteri, essendo bensì titolare di penetranti poteri di indirizzo politico. Tale specificità non fa che mettere ancora più in luce, nonostante i tentativi di riforma in proposito, la non perfetta equiparazione tra i magistrati giudicanti e quelli requirenti sotto il profilo dello *status* giuridico[47]. A titolo esemplificativo, mentre per la magistratura giudicante occorre il parere conforme del C.S.M. per la nomina, per la magistratura requirente è sufficiente un mero "*avis*", in risposta al quale il Ministro della Giustizia gode di un ampio margine di discrezionalità. Inoltre, con riferimento al potere disciplinare, la sezione competente per la magistratura *du siège* decide come un vero e proprio Consiglio di disciplina ed è il solo organo a poter irrogare le sanzioni disciplinari (come nel caso italiano); per i magistrati del *parquet*, invece, la sezione competente può solo fornire un parere non vincolante.

Per quel che riguarda il secondo modello, il sistema tedesco è particolarmente rappresentativo in quanto, a sua volta, del tutto peculiare: offre una *governance* della magistratura senza un vero e proprio organo di autogoverno[48]. Occorre considerare che la Costituzione tedesca (*Grundgesetz*) rappresenta una significativa (e voluta) netta rottura rispetto all'assetto statuale dell'allora Terzo Reich, disegnando un potere giudiziario totalmente indipendente. La parte IX, interamente dedicata alla giurisdizione (artt. 92-104), sancisce primariamente l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, nel quadro di un ordinamento

---

[44] Sul punto si veda, tra gli altri, S. BENVENUTI, *La magistratura in Francia dopo la legge organica n. 2023-1058: il nodo irrisolto dell'indipendenza dal potere politico*, in *Questione Giustizia*, 3 marzo 2026.

[45] Fino alla riforma costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008. Ad oggi, la presidenza e la vicepresidenza sono affidate al Primo Presidente e al Procuratore generale della Cassazione (*ivi*, p. 3).

[46] La struttura bicefala del semipresidenzialismo alla francese ha quasi sempre visto la netta prevalenza del Presidente della Repubblica sul Primo Ministro, salvo le brevi parentesi di *cohabitation* che si sono succedute fino alla riforma costituzionale del 2000 (ex *multis* si veda M. CALAMO SPECCHIA, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia; da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste*, in *DPCE online*, n. 1, 2018, p. 11 ss.).

[47] Sul problematico inquadramento del ruolo del *parquet* all'interno della magistratura francese e sulla giurisprudenza della Corte Edu in proposito di veda l'attenta analisi proposta da A. BARAGGIA, *Il pubblico ministero francese in cerca di identità tra riforme costituzionali e moniti sovranazionali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014; cfr. J. DE VIVO, *Sicurezza e diritti fondamentali: la risposta italiana e francese al terrorismo*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, n. 3, 2016, pp. 728-730.

[48] E. BARTOLINI, *Indipendenza e autonomia della magistratura senza un organo di autogoverno: il modello tedesco*, in *DPCE online*, n. 3, 2020, p. 4993.

federale, come quello tedesco, in cui il piano federale si occupa di definire gli elementi procedurali e organizzativi, oltre alla definizione dei principi generali in materia di *status* dei giudici, mentre i *Länder* hanno competenza sulle Corti di primo e secondo grado.

L'impianto di garanzie disegnato dalla Costituzione tedesca si rivela molto simile a quello italiano: la soggezione dei magistrati solo alla legge, l'inamovibilità, il principio del giudice naturale, ma è soprattutto l'atteggiamento di *self restraint* da parte dell'esecutivo (comune anche all'esperienza anglosassone, come già anticipato) a far sì che tali garanzie sulla carta trovino concretizzazione effettiva, senza la previsione di un organo di governo autonomo.

Se così non fosse, potrebbero sorgere numerose problematicità, dettate dal fatto che nella "gestione" della magistratura nei paesi del Nord Europa e, in particolare, in Germania, svolge un ruolo fondamentale il Governo e, soprattutto, il Ministro della Giustizia. La nomina dei giudici federali è affidata al Ministro federale d'intesa con una commissione composta dai ministri dei vari *Länder* e di membri laici eletti dalla Camera bassa (*Bundestag*). Le procedure di nomina dei giudici dei *Länder* non sono uniformi: in alcuni prevale il ruolo ministeriale, mentre in altri intervengono appositi *Richterwahlausschüsse* (Comitati di selezione dei giudici) o ulteriori organi giudiziari.

In ogni Tribunale, poi, vi sono due organi, composti interamente da giudici, che si occupano dell'organizzazione dell'ufficio (*Prasidien*) e della carriera dei magistrati (*Prasidialrate*)[49]. Esiste, infine, un tribunale federale competente in materia disciplinare[50], composto solo da membri togati, avente il compito di tutelare i magistrati da possibili atti, provenienti sia dall'esterno sia dall'interno della magistratura, che possano minarne l'indipendenza[51]. La particolare attenzione dimostrata dall'ordinamento tedesco su questo specifico punto è ben rappresentata dall'art. 98 GG, secondo il quale al giudice devono essere fornite garanzie maggiori rispetto a quelle che l'ordinamento prevede per i funzionari pubblici[52].

Peraltro, nonostante siano stati portati avanti nel corso del tempo alcuni tentativi di introdurre un organo di governo autonomo, è proprio una parte consistente della dottrina tedesca a sottolineare come le principali minacce per l'indipendenza del potere giudiziario non siano da rintracciare all'esterno dello stesso, in un altro potere, ma all'interno della stessa magistratura: in particolare, viene sottolineato come la principale "minaccia" sia nella procedura di avanzamento della carriera, la cui gestione è di competenza degli stessi magistrati. È inoltre importante rilevare come «*le funzioni di controllo e supervisione esercitate dal*

[49] *Ivi*, p. 4996.
[50] Per i casi più lievi l'irrogazione delle sanzioni disciplinari è di competenza dei capi degli uffici giudiziari (E. BARTOLINI, *Indipendenza e autonomia della magistratura senza un organo di autogoverno: il modello tedesco*, cit., p. 4995).
[51] F. BIONDI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, cit., p. 173.
[52] M. VOLPI, *Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica*, cit., p. 4866.

legislativo e soprattutto dall'esecutivo siano condotte in maniera piuttosto discreta […] *e il loro esercizio si sia progressivamente adattato alle nuove esigenze di indipendenza del giudiziario*»[53].

Infine, il terzo modello è quello sperimentato negli Stati di tradizione anglosassone. Stanti i caratteri del tutto singolari dell'organizzazione giudiziaria inglese, il principio di inamovibilità e di indipendenza esterna dei giudici inglesi, sebbene non costituzionalizzato bensì proclamato attraverso grandi testi legislativi, sin dal XVIII[54] secolo contribuì a plasmare i tratti distintivi dell'ordinamento giudiziario d'oltremanica[55]. Testimonianza di ciò è il fatto che la nozione di inamovibilità e, conseguentemente, di indipendenza, è di fatto rimasta immutata nel corso dei secoli, in quanto l'indipendenza del corpo giudiziario inglese non è rappresentata dalla semplice enunciazione formale (prima di tutto nel dettato costituzionale), bensì è il frutto «*di un più complesso sistema nato dalla sedimentazione e dall'intreccio di convenzioni costituzionali, sensibilità culturali e prassi che si sono plasmate sul prestigio e sul ruolo della magistratura e delle professioni forensi; prestigio che rappresenta la condizione principale per la designazione dei giudici, rendendo conseguentemente secondarie le garanzie giuridiche di indipendenza e autonomia ad essi attribuiti dal sistema istituzionale*»[56].

Ben si comprende, dunque, come in un sistema quale quello anglosassone, a titolo esemplificativo, la modalità concorsuale non solo non sia la modalità privilegiata, ma finisca con il divenire, paradossalmente, quella meno idonea. Ed infatti, nel modello inglese, l'accesso alla magistratura, il cui *dominus* era il *Lord Chancellor*[57] prima del *Constitutional Reform Act* (CRA 2005), da sempre è stato consentito solo a coloro che si erano distinti per aver maturato una certa esperienza professionale all'interno del foro, caratterizzandosi per merito e capacità.

La peculiarità del sistema anglosassone risiede proprio in questo: benché formalmente la nomina dei giudici fosse fino al 2005 appannaggio dell'esecutivo, nella figura del *Lord Chancellor*, si è fin da subito manifestata l'esigenza di premiare nella selezione coloro che già si erano distinti per merito e capacità nel pregresso percorso professionale forense, con la logica conseguenza che la nomina a giudice era ed è il punto di arrivo di una pregressa esperienza professionale[58], caratterizzata dall'acquisizione di un prezioso bagaglio di conoscenze. La situazione non è mutata nemmeno con la riforma costituzionale del 2005[59],

---

[53] E. BARTOLINI, *Indipendenza e autonomia della magistratura senza un organo di autogoverno: il modello tedesco*, cit., p. 5003.
[54] Il riferimento è, in particolare, all'*Act of Settlement* del 1701, con il quale, in risposta ai tentativi assolutistici dei sovrani Stuart, venne sancito dal Parlamento il principio grazie al quale i membri del corpo giudiziario avrebbero mantenuto il loro incarico "*during Good behaviour*", potendo essere rimossi dal Sovrano solo previa deliberazione delle due Camere.
[55] A. MARCHETTI, R. TARCHI, *Gli strumenti di autogoverno e di garanzia dell'indipendenza della magistratura in Inghilterra e Galles ed il ruolo della Judicial Appointment Commission*, in *DPCE online*, n. 4, 2020, p. 5009.
[56] *Ibidem*.
[57] Sull'evoluzione della figura si veda A.E. BASILICO, *Il Crime and Courts Act consolida l'indipendenza dei giudici inglesi*, in *Osservatorio AIC*, dicembre 2013.
[58] A. DE LUCA, *Una rivoluzione all'inglese. La giustizia a dieci anni dal Constitutional Reform Act*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 49.
[59] Sul punto anche A. OSTI, *La neo istituita Supreme Court del Regno Unito: il punto di arrivo di una riforma volta a "dimostrare" l'indipendenza del potere giudiziario*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti*, 2 luglio 2010.

che ha ridisegnato, riducendoli, i poteri del *Lord Chancellor*, ma, soprattutto, ha introdotto la *UK Supreme Court* e, per quel che interessa in questa sede, la *Judicial Appointment Commission*. Nello specifico quest'ultima si caratterizza in quanto organo che, pur svolgendo funzioni esecutive, amministrative o regolatorie per conto dell'esecutivo e dipendendo economicamente da questo, si pone al di fuori dalla struttura ministeriale.

L'esperienza inglese, con il suo carattere del tutto peculiare, consente di mettere in luce come le riforme realizzate nel 2005 a distanza di venti anni non abbiano prodotto particolari sconvolgimenti, bensì sono state metabolizzate «*conferendo una razionalizzazione ad un modello che* […] *si era sviluppato quasi esclusivamente in via di prassi*»[60]. La percezione è che il legislatore inglese, condizionato dal contesto europeo ed internazionale e con lo scopo di soddisfare le richieste di formalizzazione delle garanzie di indipendenza della magistratura, abbia rimediato alla lacuna legislativa con la consapevolezza che, anche nell'alveo di un nuovo contesto normativo, il novellato equilibrio tra i poteri così delineato non si sarebbe discostato dal sistema che, per secoli, aveva comunque messo al riparo da possibili ingerenze e pressioni la magistratura.

I tre grandi modelli di comparazione che si è deciso di isolare, benché nelle loro marcate differenze, restituiscono modalità diverse con le quali presidiare le garanzie a tutela della magistratura. Lo stesso non può dirsi per quegli ordinamenti in cui si è progressivamente sviluppata una tendenza opposta: è il caso delle cd. democrazie illiberali, tra le quali figurano Ungheria, Polonia e Turchia. Caso peculiare quello della Polonia, in cui l'involuzione si è realizzata in via pressoché diretta attraverso la modifica della composizione dell'organo consiliare[61]. A partire dal 2015, con la conquista del potere da parte del partito nazional populista Diritto e Giustizia, sono state approvate una serie di riforme[62] intervenute sia sulla composizione della Corte costituzionale, sia sulla Corte suprema, sia, infine, sulla composizione del Consiglio nazionale della magistratura[63].

Per quest'ultimo, nello specifico, la composizione è mutata, in quanto tutti i componenti elettivi (21 su 25), compresi quelli togati, che prima venivano designati attraverso Assemblee dalle varie componenti

---

60 A. MARCHETTI, R. TARCHI, *Gli strumenti di autogoverno e di garanzia dell'indipendenza della magistratura in Inghilterra e Galles ed il ruolo della Judicial Appointment Commission*, cit., p. 5029.

61 In proposito, come osservato da S. PITTO, *Indipendenza della magistratura e regressione democratica nel contesto europeo*, *Relazione al IV Convegno di Giustizia Insieme*, 18 febbraio 2025, la caratteristica peculiare dell'involuzione polacca è quella di essersi realizzata a Costituzione invariata, attraverso una progressiva "cattura" degli organi di garanzia di rilievo per il sistema costituzionale, operata con molteplici interventi successivi del legislatore ordinario.

62 Si veda N. CANZIAN, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco,* in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020, p. 465 ss.

63 Per una disamina completa delle riforme che si sono susseguite negli anni, si richiamano, *ex multis*, M. MAZZA, *Le garanzie istituzionali della magistratura in Polonia: un presente difficile, un futuro incerto*, in *DPCE online*, n. 4, 2020, p. 4972 ss. e N. CANZIAN, *La procedura di nomina dei giudici polacchi all'esame della Corte di Strasburgo: la violazione sistematica del diritto a un tribunale "costituito per legge" (Advance Pharma sp. Z o.o. v. Poland, n. 1469/20*), in *Osservatorio AIC*, n. 4, 2022, p. 119 ss.

della magistratura, sono ora designati *in toto* dal Parlamento[64]; inoltre, tra i membri di diritto, oltre al Ministro della Giustizia, ne fanno parte un rappresentante del Capo dello Stato, il Presidente della Corte Suprema e il Presidente dell'Alta Corte della Giustizia amministrativa[65].

La legge sulla Corte Suprema del 2017 contiene poi anche disposizioni di notevole impatto in merito alla formazione di due nuove Camere della Corte Suprema: in particolare, la Camera per i procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati supremi e la Camera "per il controllo straordinario e gli affari pubblici", avente il compito di decidere gli appelli straordinari.

Con particolare riferimento al procedimento disciplinare per i magistrati supremi, è oggi previsto che al giudizio partecipino anche membri laici eletti dal Senato. Inoltre, il Presidente della Repubblica e il Ministro della Giustizia sono titolari di estesi poteri nel procedimento disciplinare: a titolo esemplificativo, il Capo dello Stato può designare nei procedimenti disciplinari un procuratore straordinario disciplinare, che non necessariamente deve essere un magistrato della Corte Suprema[66].

Al di là dei puntuali interventi di riforma «*il disegno complessivo è quello di intervenire sulla composizione e la permanenza in carica dei membri degli organi giurisdizionali, così ledendone i requisiti di indipendenza e autonomia dal circuito politico*»[67].

Le istituzioni europee hanno attenzionato la situazione polacca e, in particolare, la Commissione europea ha attivato per la prima volta la procedura prevista dall'art. 7 TUE, ossia la cd. *opzione nucleare*, sul presupposto del rischio per lo Stato di diritto[68]. La procedura è stata poi chiusa a maggio 2024, a seguito della valutazione della Commissione europea sui progressi compiuti. Il percorso resta tuttavia in evoluzione, come mostrano le questioni ancora aperte nel 2026 sulla composizione del Consiglio nazionale della magistratura e sullo *status* dei giudici nominati nel precedente assetto. L'involuzione dell'organo consiliare polacco ha determinato una significativa presa di posizione anche da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La giurisprudenza di Lussemburgo si è basata sul principio eurounitario di indipendenza dei giudici nazionali, desunto dalla lettura congiunta degli artt. 19 e 2 T.U.E. e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione: il principio generale di assicurare ai singoli una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione non può non essere inteso alla luce delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, con la logica conseguenza che deve comprendere anche la garanzia che ogni organo giurisdizionale nazionale che possa essere chiamato a

[64] Quindici vengono scelti dal Parlamento tra i magistrati in servizio, quattro (non togati) sono designati dalla Dieta (Camera Bassa) e due (anch'essi non togati) sono eletti dal Senato (Camera Alta).
[65] Cfr. A. PERELLI, *Autonomia ed indipendenza della magistratura: l'importanza della gestione delle carriere*, in *DPCE online*, n. 2, 2021, p. 2637.
[66] M. MAZZA, *Le garanzie istituzionali della magistratura in Polonia: un presente difficile, un futuro incerto*, cit., p. 4974.
[67] N. CANZIAN, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco,* cit., p. 466.
[68] Sul punto si veda, tra gli altri, G. RAGONE, *La Polonia sotto accusa. Brevi note sulle circostanze che hanno indotto l'Unione Europea ad avviare al cd. opzione nucleare*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018.

pronunciarsi sull'interpretazione e l'applicazione del diritto euro-unitario debba essere indipendente, imparziale e precostituito per legge[69].

Al di fuori dei confini europei, a partire dagli anni Novanta, il panorama dei Paesi che si sono attrezzati con simili organi è andato via via crescendo, arrivando fino a contesti peculiari come quelli dell'America Latina.

Il percorso dei Consigli di Giustizia in America Latina merita altresì considerazione in ragione della ulteriore specificità dell'organizzazione del potere giudiziario, «*davanti alla quale le spinte a favore di meccanismi di controllo esterno assumono un significato del tutto peculiare*»[70]. Le prime Costituzioni del fine secolo scorso, anche grazie alla forte influenza del dominio spagnolo e portoghese, hanno importato un modello di giustizia "burocratico-funzionariale"[71], che ha visto in posizione di supremazia le Corti Supreme, investite del controllo di legittimità degli atti degli organi politici, garantendo, almeno fino alle svolte autoritarie, una certa autonomia dei tribunali.

I primi modelli di Consigli di Giustizia si rintracciano in America Latina già nel secondo dopoguerra; tuttavia, «*tali organi sono emersi in un contesto caratterizzato dall'autoritarismo, senza un'autentica progettualità istituzionale, come dimostra la mancanza di previsioni costituzionali a garanzia dell'indipendenza e dell'inamovibilità dei membri*»[72].

Solo più di recente, con l'emersione del cd. neo-costituzionalismo latino-americano[73] e il conseguente sviluppo di strumenti di tutela dei diritti fondamentali, anche attraverso l'affermazione di tribunali costituzionali, si è assistito progressivamente ad un vero e proprio cambiamento di rotta, pure con riferimento alle garanzie minime a tutela del corpo giudiziario, quasi sempre sancite direttamente dalle Carte costituzionali.

In questa sede, premessa la complessità di tutte le diverse soluzioni adottate dai Paesi dell'America Latina con riferimento ai Consigli di Giustizia, ci si sofferma ad evidenziare le tendenze di massima, avendo cura di rilevare, soprattutto, qual è il percorso che ancora manca da fare.

In linea generale è possibile individuare due tendenze: la prima, che ha mantenuto la supremazia e il controllo delle corti supreme (modelli a prevalenza della componente espressa dalle magistrature superiori); la seconda, che ha introdotto elementi esterni rispetto al governo della magistratura[74]. Sul

[69] N. CANZIAN, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco,* cit., p. 466.
[70] J. PAFFARINI, *I Consigli di giustizia in America Latina: un quadro comparativo tra continuità e instabilità dei modelli*, in *DPCE Online*, n. 4, 2020, p. 5115.
[71] L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi Costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 519.
[72] J. PAFFARINI, *I Consigli di giustizia in America Latina: un quadro comparativo tra continuità e instabilità dei modelli*, cit., p. 5116.
[73] Sul punto si veda G. ROLLA, *L'evoluzione del costituzionalismo in America latina e l'originalità delle esperienze di giustizia costituzionale*, in *Studi urbinati* (A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche), vol. 61, n. 4, 2010, 575 ss.
[74] J. PAFFARINI, *I Consigli di giustizia in America Latina: un quadro comparativo tra continuità e instabilità dei modelli*, cit., p. 5117.

primo fronte, esperienze come quelle del *Consejo Superìor del Poder Judicial* della Costa Rica o del *Consejo Superìor de la Judicatura* della Colombia (ma anche, con diverse peculiarità, del Brasile) mettono in luce come il «*tradizionale monopolio amministrativo delle corti supreme*»[75] non si sia scalfito, benché in Colombia e Brasile gli organi di governo autonomo mantengano un certo grado di autonomia. Il Messico richiede oggi una considerazione separata: la riforma costituzionale del settembre 2024 ha soppresso il *Consejo de la Judicatura Federal*, redistribuendone le funzioni tra il nuovo *Tribunal de Disciplina Judicial* e l'*Órgano de Administración Judicial*[76].

Sul secondo fronte, invece, la tendenza è stata quella di ricercare un punto di equilibrio tra la componente togata e quella laica all'interno dei Consigli di Giustizia, nel tentativo di stemperare il peso delle Corti Supreme. Consigli di Giustizia come quello dell'Argentina, del Paraguay o del Perù vedono una composizione più ampia, estesa anche ad esponenti del mondo universitario e forense.

5. Qualche considerazione conclusiva

Alla luce delle riflessioni che precedono, gli interrogativi di apertura non sono comprensibilmente di facile risoluzione e non conducono a risposte univoche.

Il punto di caduta è certamente che il tema dell'indipendenza della magistratura non riguarda solo il piano dell'ordinamento giudiziario, ma diventa, più ampiamente, un "problema" di ordinamento costituzionale. Se l'indipendenza deve essere garantita certamente anche come tutela dell'ordine giudiziario verso l'esterno e, dunque, verso gli altri poteri, non si può non considerare adeguatamente il vero *fil rouge* che percorre qualsivoglia riflessione sul tema, ossia la credibilità della magistratura nel quadro dell'intero sistema giustizia e, in ultima analisi, la tutela dei diritti dei cittadini.

Così ragionando, ben si comprende come l'indipendenza, la professionalità, l'etica e la responsabilità disciplinare costituiscano i pilastri di uno statuto magistratuale costituzionalmente orientato, in cui il rigore ordinamentale interno non è fine a sé stesso, ma si proietta all'esterno come condizione di possibilità per l'effettività dei diritti. L'autonomia del giudicare trova la sua legittimazione assiologica e la sua saldatura democratica proprio nella salvaguardia delle prerogative del consociato, trasformando l'indipendenza da prerogativa formale a garanzia sostanziale di giustizia.

Nel disegno costituzionale, l'indipendenza della magistratura – sia nella sua declinazione funzionale che in quella istituzionale – non assurge a mero privilegio di *status* della figura magistratuale, bensì si configura quale garanzia strumentale e indefettibile per l'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Essa trova il suo necessario contrappeso sinallagmatico nei presidi della professionalità e

[75] *Ibidem*.

[76] Si rimanda, *ex multis*, a G. CASAVECCHIA, *Elezione popolare della Magistratura federale messicana*, in *DPCE Online*, n. 4, 2024, p. 2281 ss.

della responsabilità disciplinare, i quali, unitamente al rigore etico-deontologico, si pongono come argini volti a scongiurare il rischio di derive autoreferenziali, declinando l'autonomia decisionale non come esercizio di un potere assoluto, ma come doveroso servizio finalizzato alla centralità del cittadino nell'ordinamento.

Professionalità, etica e responsabilità disciplinare sono predicati dell'indipendenza della magistratura e della "fiducia" che la società civile deve poter riporre nei suoi confronti. Nel loro insieme costituiscono «*valori proporzionali alla consapevolezza della collettività circa la capacità dei magistrati di rendere giustizia in modo competente, ovvero giusto ed efficace*»[77]. La fiducia, infatti, è la fonte di legittimazione della giurisdizione e, in generale, di tutte le funzioni e le istituzioni di garanzia. Per la legittimazione della giurisdizione non è necessario, ed anzi è di solito dannoso, il consenso delle maggioranze: «*ciò che invece si richiede alla giurisdizione, in forza della sua natura tendenzialmente cognitiva e del suo ruolo di garanzia dei diritti delle persone, è la fiducia dei cittadini nei loro giudici: fiducia nella loro onestà, nel loro rigore intellettuale e morale, nella loro competenza tecnica, nella loro capacità di giudizio, nel loro equilibrio e nel loro senso di umanità*»[78].

Per perseguire tale scopo, come già messo in evidenza, non esiste un univoco modello ordinamentale di riferimento. Al contrario, isolando almeno tre esperienze tra loro molto diverse, si è evidenziato come il contesto sociale, politico e istituzionale sia cruciale nel determinare la scelta degli strumenti. Emblematici in tal senso i casi di Regno Unito e Germania che, pur sprovvisti dei "tradizionali" istituti (il primo di una Costituzionale scritta, il secondo di un organo di governo autonomo), non solo garantiscono pienamente l'indipendenza della magistratura, ma altresì standard alti di credibilità della magistratura e di fiducia nell'ordine giudiziario da parte dei cittadini, come dimostra anche il *Rule of Law Report* del 2026 adottato dalla Commissione europea lo scorso 17 luglio. In tale documento viene confermata una traiettoria di riforme positive all'interno dell'Unione Europea, ma vengono altresì evidenziate marcate differenze geografiche e storiche nella fiducia dei cittadini verso la magistratura. In Germania, la fiducia dei cittadini tedeschi si attesta su livelli stabilmente alti (circa il 70%): il sistema è considerato solido ed esente da interferenze. Nel caso del Regno Unito, che non è preso in considerazione nel documento sullo Stato di diritto, la fiducia dei cittadini nei confronti della magistratura rimane alta, al punto da collocare il Paese ormai stabilmente tra le democrazie liberali più avanzate[79], anche se non si può non evidenziare un calo di fiducia (che ora di attesta su 56% circa), dovuto principalmente alla scarsa tempestività dei giudizi e alle carenze strutturali delle infrastrutture giudiziarie.

Il caso francese è del tutto peculiare, in quanto la percezione dei cittadini verso la magistratura si colloca nella media europea. Sebbene si riconosca l'efficienza dei tribunali, il dibattito si concentra, ancora una

[77] F. DAL CANTO, *Indipendenza, imparzialità e valutazione: un equilibrio costituzionale*, cit.
[78] L. FERRAJOLI, *Sul rapporto dei magistrati con la società*, in *Questione Giustizia*, 17 giugno 2024.
[79] *Rapporto Gallup* sulla fiducia istituzionale nel Regno Unito.

volta, sul legame storico tra i pubblici ministeri e il Ministero della Giustizia. Appare in tal senso sintomatico che la recente esperienza referendaria italiana del marzo 2026 in materia di (mancata) riforma del C.S.M. abbia risollevato il dibattito sulla separazione delle carriere, sebbene uno speculare progetto di referendum in Francia non sia, invece, all'ordine del giorno. Per mesi il confronto sulla riforma della giustizia in Italia ha guardato alla Francia come un possibile modello, ma il dibattito francese ha a sua volta posto l'accento sulla necessità di rafforzare le garanzie di indipendenza del *parquet*, in particolare sul piano delle nomine e della responsabilità disciplinare[80].

In Italia la situazione attuale evidenzia che il grado di indipendenza del sistema giudiziario "percepito" dalla popolazione è complessivamente pari al 51%, in aumento rispetto al 2025 (46%), con un incremento ancora più marcato se si guarda all'anno 2022 (37%). Il dato del 2026 è da valutare con favore soprattutto se si considera che la magistratura italiana ha dovuto fare i conti con una profonda cristi istituzionale ed etica senza precedenti. a seguito del cd. scandalo dell'Hotel *Champagne* del 9 maggio 2019, che ha inciso in maniera deleteria sull'apparenza di imparzialità e sulla fiducia dei cittadini rispetto all'intero sistema giustizia.

In questo quadro, diventa dirimente cogliere quali sono gli spazi in cui il Consiglio Superiore della Magistratura, è chiamato a intervenire. Se si volesse ragionare di organi consultivi sull'etica giudiziaria, non previsti attualmente nel nostro ordinamento pur essendone stata proposta la creazione in seno alla Associazione nazionale magistrati, si dovrebbe guardare a Francia e Spagna, che hanno introdotto esperienze di questo tipo[81]. Le commissioni di etica giudiziaria rientrerebbero tra le prerogative del Consiglio Superiore italiano, nell'ottica di un servizio di assistenza sul piano comportamentale nei casi ritenuti dubbi e con le opportune garanzie, collocazione da preferirsi peraltro a quella ipotizzata presso la A.N.M., tenuto conto della non sopita controversia in ordine alla genesi normativa del Codice etico del 1994[82].

In tale solco si inserisce l'intervento del C.S.M, che, nel giugno 2023, su proposta della competente Nona commissione, ha approvato il testo finale del modello di Codice Etico per i Consigli di Giustizia. Un traguardo considerevole, frutto di una elaborazione della rete europea ENCJ (*European Network of Councils for Judiciary*)[83] che ha preso le mosse dalla raccomandazione espressa nel Compendio dell'ottobre 2021 e dalla delibera C.S.M. del 21 dicembre 2021, volte a unificare le diverse "sensibilità" etiche e deontologiche

[80] *Conseil Supérieur de la Magistrature, Communiquè du 27 mars 2026*. Il C.S.M. francese, all'indomani del referendum italiano, ha posto l'attenzione sull'indipendenza dagli altri poteri dello Stato. Ancora prima, si veda in proposito anche il parere del 2023 della Commissione Venezia sul *Conseil* e sulle decisioni riguardanti la carriera dei magistrati, reso nella sessione plenaria del 9 e 10 giugno 2023.

[81] G. GRASSO, *Gli organi consultivi sull'etica giudiziaria, Il Foro italiano*, parte V, 2020, p. 287.

[82] Difetto di delega e violazione della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario *ex* art. 108 Cost.

[83] *ENCJ Working Group – Report on Codes of Conduct for Members of Councils for the Judiciary* - 9 June 2023.

dei vari sistemi giudiziari dell'Unione europea. Il modello di Codice di condotta per i membri dei Consigli della Magistratura è stato concepito come strumento di autoriflessione e consultazione, il cui rispetto si fonda sull'adesione interna.

Il C.S.M. sta quindi lavorando con un profilo innalzato, svolgendo un ruolo crescente di cooperazione nei programmi di diplomazia giuridica, e ove utile altresì di assistenza tecnica internazionale, vieppiù in quei Paesi in cui è avvertito come necessario un rafforzamento delle istituzioni giudiziarie e la diffusione di protocolli di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, fenomeni ormai caratterizzati da una *vis* espansiva sovranazionale. Tale impegno, che richiede il prezioso raccordo con il Ministero degli Affari Esteri, oltre che con la Scuola Superiore della Magistratura e i *partner* internazionali, sta assumendo una postura sempre più elevata e progressivamente si arricchisce di nuove iniziative, tra le quali quelle concernenti i rapporti con l'America Latina, al fine di affermare un patrimonio valoriale e di garanzie quanto più trasversale possibile.

Il tema dell'indipendenza, infatti, è un *fil rouge* che trova necessariamente vigore anche al di fuori dei confini nazionali ed europei. In particolare, è un tema sentito in maniera nevralgica proprio nei Paesi latino-americani, recentemente scossi da numerosi e gravi episodi di corruzione che hanno coinvolto direttamente il potere giudiziario, nonché dalla crescente instabilità governativa, conseguenza del coinvolgimento nelle indagini degli organi di vertice di diversi Stati.

Basti pensare al clamore mediatico che ha travolto il *Consejo Nacional de la Magistratura* del Perù a seguito del filone di inchieste sulle nomine pilotate e i traffici di influenze tra i membri del Consiglio di Giustizia, che sono sfociate nella rimozione complessiva di tutti i Consiglieri e in una conseguente revisione costituzionale, con la quale è stato soppresso *in toto* il vecchio Consiglio di Giustizia ed è stato sostituito dalla nuova *Junta Nacional de Justicia*.

Il valore aggiunto del C.S.M., dunque, consiste nell'affiancare alla dimensione di diritto sostanziale e processuale un'estensione più propriamente ordinamentale: magistrature indipendenti, uffici giudiziari organizzati, criteri trasparenti nel conferimento delle funzioni giurisdizionali, elaborazione e innervazione culturale della legalità, sono tutte condizioni essenziali per una qualificata cooperazione, ed è compito del Consiglio collaborare con tutte le istituzioni estere, sia dell'UE che extra-UE, per favorire la più ampia armonizzazione possibile dei sistemi giudiziari anche con riferimento alle garanzie connesse alla funzione.

Tali iniziative a livello europeo e internazionale dimostrano la rilevanza universalmente riconosciuta alle tematiche che ineriscono alla deontologia dei magistrati, intesa come frontiera sulla quale tutti gli ordinamenti, nessuno escluso, sono chiamati a confrontarsi.

Il requisito dell'indipendenza attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo e alle magistrature compete la tutela dei diritti e la garanzia di giustizia ad essa interconnessa. Senza

indipendenza lo Stato di diritto fondato sull'uguaglianza e sulla dignità della persona ne sarebbe gravemente compromesso.

Occorre dunque tutelare la magistratura dalle indebite ingerenze degli altri poteri e degli interessi esterni, ma anche dalle dinamiche interne capaci di compromettere l'autonomia, nonché dalle cadute individuali di professionalità e integrità. L'indipendenza non costituisce un privilegio del corpo giudiziario, ma una garanzia funzionale alla tutela dei diritti. Per questa ragione garanzie ordinamentali, deontologia, professionalità e responsabilità non sono dimensioni alternative, bensì complementari.

L'imperativo può essere dunque uno soltanto: preservare la fiducia che i corpi giudiziari devono ispirare nella collettività dei cittadini.