



**Università
di Genova**

SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE A CICLO UNICO IN
GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA IN DIRITTO PUBBLICO COMPARATO

**LA MAGISTRATURA REQUIRENTE:
UN'ANALISI COMPARATA**

Relatore:

Prof.ssa Patrizia Magarò

Candidato:

Gianluca Amelio Peirano

Anno Accademico 2025-2026

INDICE

OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE	5
---------------------------	---

CAPITOLO I

LA MAGISTRATURA REQUIRENTE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. Inquadramento costituzionale del PM	7
2. La struttura degli uffici del pubblico ministero	11
2.1. Le direzioni antimafia e antiterrorismo	14
3. L'obbligatorietà dell'azione penale	16
3.1. L'esercizio dell'azione penale	18
3.2. L'archiviazione	19
3.3. I criteri di priorità	20
4. Il rapporto tra pubblico ministero e polizia giudiziaria	23
5. La responsabilità civile dei magistrati	24
5.1. Le spinte della giurisprudenza della Corte di giustizia	27
6. Il Consiglio superiore della magistratura	30
6.1. Natura giuridica del Consiglio	30
6.2. Attribuzioni del Consiglio	32
6.3. Composizione del Consiglio superiore. I membri di diritto	33
6.4. I membri elettivi	34
6.5. Il rapporto con il Ministro della giustizia	35

CAPITOLO II

LA MAGISTRATURA REQUIRENTE NELL'EUROPA CONTINENTALE

1. Introduzione all'esame comparato	38
2. Modelli europei	43
2.1. Il <i>Ministério Público</i> in Portogallo: un modello di magistratura separata.	43
2.2. Il <i>Ministerio Fiscal</i> in Spagna: le caratteristiche del modello iberico e la contitolarità dell'azione penale	48
2.3. I <i>Magistrats du parquet</i> nell'ordinamento giuridico francese	58
2.4. I funzionari dello <i>Staatsanwaltschaft</i> in Germania	65
2.5. Il <i>Public prosecutor</i> nel <i>common law</i> : il caso di Inghilterra e Galles	74
3. I Consigli di giustizia	78

3.1. Il Portogallo: tre tipi di <i>Conselho Superior</i> e il <i>CSMP</i>	81
3.2. La Spagna e i due <i>Consejos</i> competenti per la magistratura giudicante e requirente	84
3.3. Il modello francese: la duplice formazione del <i>Conseil Supérieur de la Magistrature</i>	88
3.4. Il modello tedesco e la mancanza di un Consiglio di giustizia centrale	93
3.5. Strutture a presidio dell'indipendenza della magistratura nell'esperienza di Inghilterra e Galles	96

CAPITOLO III

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA E IL REFERENDUM COSTITUZIONALE IN ITALIA

1. Il dibattito sul pubblico ministero nell'Assemblea Costituente	99
2. Tentativi di riforma precedenti	100
3. La riforma sulla separazione delle carriere c. d. "Nordio-Meloni". Un confronto comparato	103
3.1. La "separazione delle carriere"	105
3.2. Lo "sdoppiamento" del CSM	106
3.3. Il sorteggio	107
3.4. L'Alta Corte Disciplinare	109
 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	 112
 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	 114
RIFERIMENTI NORMATIVI	124
RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI	127
RIFERIMENTI SITOGRAFICI	129

OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE

Il tema del presente studio è stato scelto in ragione dell'ampio dibattito pubblico avviato in parallelo all'approvazione della riforma costituzionale della magistratura (sulla c.d. "separazione delle carriere"), poi respinta dal risultato del referendum del 22 e 23 marzo 2026. Il dibattito non sempre è stato incentrato su argomentazioni "tecniche" e la comparazione giuridica – che avrebbe potuto essere un ottimo strumento per comprendere e valutare *de iure condendo* le scelte del legislatore – è stata per la maggior parte accantonata o relegata a cenni strumentali in realtà a prese di posizione squisitamente di natura politica. Proprio il metodo comparato avrebbe potuto risultare utile a gettare uno sguardo più ampio sulla riforma, in modo da inserire quest'ultima in una prospettiva non limitata al "*particolare*" della contingenza in esame.

Nel nostro lavoro cercheremo di effettuare dapprima una ricognizione generale sulla magistratura requirente nell'ordinamento giuridico italiano, trattando gli aspetti e fondamenti basilari della sua funzione definiti nel Titolo IV (*La magistratura*) della Costituzione unitamente al ruolo che essa – in qualità di autorità giudiziaria – svolge apportando limitazioni alle libertà affermate nel titolo I della Parte I della Carta Costituzionale (*i Rapporti civili* agli artt. 13-27).

In seguito, tratteremo i caratteri principali della magistratura così come disciplinati dalla legislazione ordinaria, con riferimento alla struttura degli uffici del pubblico ministero e la loro organizzazione interna, incluse le direzioni antimafia e antiterrorismo, poi all'obbligatorietà dell'azione penale affermata dall'art. 112 Cost. e alla sua attuazione tramite la disciplina processualpenalistica dell'esercizio dell'azione, dell'archiviazione e con cenni alla recente disciplina – innovativa – sui criteri di priorità.

Dopo ciò, esamineremo il rapporto tra pubblico ministero e polizia giudiziaria direttamente discendente dall'art. 109 Cost., che funge da base per la disciplina della funzione di polizia giudiziaria nel codice di procedura penale. Di qui, si è ritenuto di osservare anche la disciplina sulla responsabilità civile dei magistrati, quale opportuno inserimento di ottica interdisciplinare per un quadro più completo. Infine, la trattazione verterà sul Consiglio superiore della magistratura, la sua natura giuridica e le sue attribuzioni, la sua composizione ed il rapporto con il Ministro della giustizia, che vede i due organi rispettivamente dotati di attribuzioni e competenze parallele.

In seguito, nel secondo capitolo svolgeremo un'analisi comparata di alcuni ordinamenti giuridici di *civil law* dell'Europa continentale – unitamente al sistema di *common law* di

Inghilterra e Galles – sotto un duplice profilo di studio: in primo luogo la magistratura requirente e i modelli che la caratterizzano, la sua base costituzionale e le sue garanzie, il rapporto con il potere esecutivo e le previsioni in materia di azione penale; l'organizzazione degli uffici e le modalità di accesso e di formazione alla professione, unitamente a cenni di responsabilità civile e disciplinare.

Secondariamente, prenderemo in considerazione i Consigli di giustizia sotto il profilo della composizione, della competenza e delle rispettive attribuzioni in quanto organi di governo autonomo (o di alta amministrazione) a presidio della funzione e dell'autonomia della magistratura – oppure gli organi o i meccanismi operativi previsti in assenza di un Consiglio centrale – che si occupano della maggior parte delle sue vicende: nomine, progressioni di carriera, eventuali ruoli consultivi, rapporti con altre istituzioni ed in particolare con il Governo e infine cenni alla responsabilità disciplinare.

Sotto entrambi i campi di interesse questa seconda parte di lavoro desidera delineare modelli nazionali della magistratura europea per chiarezza, conoscenza e consapevolezza del regime giuridico in cui si inserisce la funzione requirente, con cui fare – ove opportuno - un raffronto con la disciplina del tentativo di riforma costituzionale.

Il terzo capitolo verterà infatti su una breve disamina dei punti fondamentali del testo di legge approvato in seconda lettura il 30 ottobre 2025, con riferimento alla possibile vicinanza (o lontananza) di certe scelte rispetto agli ordinamenti esaminati nel secondo capitolo.

In ultima istanza, tratteremo alcune linee di sviluppo per il futuro, evidenziando come l'analisi comparata risulti particolarmente utile quale come strumento di ampliamento della conoscenza e della riflessione – non solo accademica – sugli ordinamenti giuridici, soprattutto in occasione di importanti riforme, che dovrebbero sempre essere condivise dal più ampio arco parlamentare, essendo la Costituzione espressione di valori e principi comuni a presidio della convivenza democratica, della tutela dei diritti fondamentali e dell'equilibrio tra i poteri dello Stato.

CAPITOLO I

LA MAGISTRATURA REQUIRENTE

NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. Inquadramento costituzionale del PM

La Costituzione del 1948 dedica alla magistratura il Titolo IV della Parte II (riguardante l'*Ordinamento della Repubblica*), suddiviso in Sezione I, rubricata *Ordinamento giurisdizionale* con gli articoli 101-110 e Sezione II recante *Norme sulla giurisdizione* con gli articoli 111-113. Da tale seguente cornice emergono i profili costituzionali di interesse che hanno sempre costituito le basi per l'attività giurisdizionale dei soggetti ad essa preposti.

È d'obbligo sin d'ora menzionare il tentativo di riforma costituzionale, attuato dalla maggioranza che sostiene l'attuale Governo Meloni con l'approvazione in seconda lettura, il 30 ottobre 2025, del testo recante *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*¹ (c. d. "separazione delle carriere della magistratura), della quale si tratterà *infra* (cap. 3), che intendeva modificare gli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 della Costituzione. Con il *referendum* costituzionale del 22-23 marzo 2026, gli elettori non hanno tuttavia approvato la legge sottoposta a consultazione referendaria, che pertanto non è stata promulgata (così come previsto dall'art. 138 c. 2 ultimo periodo) e di conseguenza nessuna modifica è stata apportata al testo costituzionale.

L'art. 101 c. 2 afferma la soggezione dei giudici «*soltanto alla legge*». Tale previsione cristallizza il vincolo che ha il giudice, nel decidere all'interno di ogni procedimento e ogni processo, di rispettare la legge – intesa come fonte primaria – in quanto espressione della volontà (manifestata tramite le forme previste dalla Costituzione) del popolo, nel cui nome la giustizia è amministrata². La legge è quindi vincolo che non lascia spazio ad alcuna arbitrarietà del giudice. In secondo luogo, è la legge l'unica fonte – come detto, popolarmente legittimata – di soggezione per il giudice, che non è (e non deve essere) condizionato da nessun altro fattore diverso dalla legge³ (non cittadini, altri magistrati, altri poteri dello Stato, partiti politici o gruppi di pressione) alla quale egli si riferisce con la propria scienza e

¹G. U. serie generale – n. 253 del 30 ottobre 2025.

²Così afferma l'art. 101 c. 1 Cost.

³Cfr. D. BIFULCO, *Il giudice è soggetto soltanto al "diritto". Contributo allo studio dell'articolo 101, comma 2 della Costituzione italiana*, Jovene Editore, Napoli, 2008.

coscienza e la propria cultura personale, che costituiscono il suo “foro interiore”. Come si vedrà, anche il pubblico ministero, benché non sia giudice terzo e imparziale autore di provvedimenti decisionali il cui esito sia alla sua persona indifferente, è comunque un magistrato ordinario al quale doverosamente si estende la soggezione alla sola legge (non ad altri fattori né a soggetti ordinamentali o estranei al nostro ordinamento) per l’esercizio delle sue funzioni, primariamente l’esercizio dell’azione penale, come si vedrà in riferimento all’art. 112 (v. *infra*, §3.).

«La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull’ordinamento giudiziario»⁴. Così dall’art. 102, comma 1, emerge il principio di unicità (e unità) della giurisdizione⁵, ossia il primo portato con cui il Costituente mirava ad assegnare ad un’unica autorità giudiziaria pienamente autonoma e indipendente da ogni altro potere (cfr. *infra*, art. 104 c. 1), una scelta di assoluta rottura con il passato fascista dove fu istituito il Tribunale speciale per la difesa dello Stato (con la legge 25 novembre 1926, n. 2008, recante *Provvedimenti per la difesa dello Stato*, una delle c. d. leggi “fascistissime” che contemporaneamente ripristinò la pena di morte, introducendola nel Codice penale Zanardelli del 1889), avente composizione e natura solo formalmente militare e di fatto tribunale politico deputato a perseguire i fatti considerati pericolosi per l’ordine pubblico e per la personalità dello Stato, concepito come Stato coincidente con il regime autoritario stesso⁶.

Le eccezioni al principio dell’unicità della giurisdizione sono ugualmente fissate dalla Costituzione: a) nell’art. 103 che menziona il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa, la Corte dei conti e i Tribunali militari; b) nell’art 125 che menziona gli «organi di giustizia amministrativa di primo grado», ossia i Tribunali Amministrativi Regionali che in base a questa previsione furono istituiti con la l. 6 dicembre 1971, n. 1034 concernente *Istituzione dei tribunali amministrativi regionali*.

⁴Tali norme sono contenute nel R. D. n. 12 del 1941. La VII disposizione transitoria della Costituzione prevede una nuova legge sull’ordinamento giudiziario che tuttavia non è stata emanata. Come molte altre leggi risalenti al Regno d’Italia e/o al periodo fascista, anche questa normativa è formalmente sopravvissuta ed è stata gradualmente adeguata - tramite interpretazione conforme - al nuovo ordinamento costituzionale dello Stato repubblicano, oppure a più riprese riformata, a partire dalla legge n. 150 del 2005 (con cui il legislatore ha delegato più decreti legislativi atti a riformare accesso alla magistratura, formazione professionale, organizzazione degli uffici del P.M., illeciti disciplinari dei magistrati, organizzazioni dei consigli giudiziari) e in ultimo con i decreti legislativi n. 44 e 45 del 28 marzo 2024, attuativi della legge n. 71 del 2022 recante Deleghe al governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e per l’adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

⁵V. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, quattordicesima edizione, Giuffrè, Milano, 2017, 420-422.

⁶V. A.A V.V., *Tempi del diritto. Età medievale, moderna, contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2016, 426-427.

Esercitano tale funzione anche la Corte costituzionale (art. 134) e le Camere, nei casi in cui giudicano sulle elezioni contestate in autonoma composizione ordinaria o valutano sulle accuse mosse al Presidente della Repubblica in seduta comune (artt. 66 e 90).

L'art. 104, comma 1, definisce la magistratura come costituita in un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. Questo secondo corollario del principio di unità della giurisdizione, riferibile anche alla soggezione della magistratura soltanto alla legge di cui all'art. 101, fissa le due fondamentali guarentigie dei magistrati, i quali sono separati da ogni altro apparato statale sia a livello di corpo burocratico sia a livello di indipendenza nell'esercizio delle loro funzioni. L'articolo prosegue disciplinando, insieme all'art. 105, il Consiglio superiore della magistratura (per la cui disamina si rinvia *infra*, §6).

L'art. 107, c. 1, sancisce l'inamovibilità dei magistrati, che non possono essere dispensati o sospesi dal servizio, né destinati ad altre sedi o funzioni, se non con decisione motivata del Consiglio superiore della magistratura (con garanzie di difesa) o con il loro consenso. Detta inamovibilità è garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura, che grazie ad essa può esercitare le proprie funzioni senza subire condizionamenti, pressioni o timori di ritorsioni per la sua attività.

I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni: così il comma 3 esclude formali vincoli gerarchici tra i magistrati, per rafforzarne ulteriormente l'autonomia e indipendenza e poter operare senza dover rendere conto ai superiori. L'unica diversificazione interna all'ordine giudiziario è quella data dalle funzioni esercitate.

Chiude l'articolo il comma 4, che prevede che il pubblico ministero goda delle garanzie stabilite nei suoi confronti dalle norme sull'ordinamento giudiziario: esse non sono attenuate rispetto a quelle della magistratura giudicante; l'istituto dell'obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 (v. *infra* §3.), unitamente all'autonomia e indipendenza del magistrato requirente – comune base costituzionale per tutta la magistratura – costituiscono corollario dell'art. 101 c. 2⁷ (v. *supra*) e funge da tramite per estendere tali garanzie ai requirenti⁸.

⁷Corte cost., sentenza n. 420 del 1995.

⁸Secondo N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, V ed., Zanichelli, Bologna, 2019, 252, la riserva di legge contenuta nell'art. 107 c. 4 Cost. (ugualmente alla riserva dell'art. 108 c. 2) non dovrebbe interpretarsi solo con «il tradizionale significato di innalzare, dal regolamento alla legge ordinaria, il grado di normazione relativa alle garanzie da assicurare al pm»: infatti, già esistendo una generale riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario, di ampia estensione, nell'art. 108 Cost., «la sua ripetizione nelle disposizioni in questione ha (anche) il diverso significato di abbassare, dal livello costituzionale al livello di legge ordinaria, il grado di disciplina delle garanzie da attribuire ai magistrati del pm» Dunque gli autori sostengono che tanto l'art. 107 c. 4 quanto l'art. 108 c. 2 sono a tal fine «costruiti come norme dirette a decostituzionalizzare le garanzie di indipendenza del pm, consentendo che la legge ordinaria le differenzi da quelle spettanti ai magistrati giudicanti».

Completa questa disamina l'art. 111 che oltre a definire il principio (complessivo) del giusto processo, a stabilire la regola del contraddittorio come strumento metodologico dialettico (in senso "debole") e come strumento metodologico poetico (in senso "forte"), da cui scaturisce la prova così formata in dibattimento nel giudizio penale, al comma 3 stabilisce che, nel processo penale, la legge assicura che l'indagato di reato sia nel più breve tempo possibile informato riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa a suo carico; che disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa e abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo.

Una parte delle regole del giusto processo assoggetta pertanto anche la magistratura requirente che deve – ove sussistano i presupposti – informare l'indagato circa l'accusa a suo carico, ad esempio notificando l'informazione di garanzia di cui all'art 369 c.p.p. ove abbia diritto ad essere presente al compimento di un atto del procedimento, o notificando l'avviso di conclusione delle indagini preliminari disciplinato dall'art. 415 bis c.p.p. nei termini previsti per la scadenza delle stesse (v. *infra* §3.1.).

Infine, è opportuno menzionare come, tra le libertà previste dagli artt. 13-27 Cost., siano state previste delle *limitation clauses*⁹ che sanciscono i limiti – che coinvolgono anche l'autorità giudiziaria - riguardanti soprattutto la libertà personale (art. 13), la libertà e segretezza della corrispondenza (art.15) e la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21): in questi casi è necessario un atto motivato dell'autorità giudiziaria, in presenza dei presupposti di legge per i quali tale atto è richiesto: questo obbligo di motivazione e questa doppia riserva (di giurisdizione e di legge) contemplati *ex ante* fondano, in merito alla libertà personale, le richieste di convalida dell'arresto (art. 390 c.p.p.) che il pubblico ministero presenta al giudice per le indagini preliminari nel termine costituzionale di 48 ore e che ricevono risposta entro ulteriori 48 ore, oppure le altre richieste di limitazione di tale libertà previste dal Titolo I del libro IV del codice di rito penale (sulle misure cautelari personali); per la corrispondenza ciò fonda le richieste di intercettazioni, mezzo di ricerca della prova disciplinato dagli artt. 266-271 c.p.p.; per la libertà di manifestazione del pensiero, come previsto dall'art 21 Cost., il

⁹Sulla natura di tali clausole si veda il fascicolo International IDEA – *Limitation Clauses*, novembre 2014.

sequestro (il quale può avvenire anche tempestivamente in via eccezionale, chiedendo solo *ex post* la convalida in ventiquattro ore, da ottenersi entro analogo periodo di tempo).

La Costituzione dunque menziona o disciplina in più parti la magistratura, toccando direttamente o indirettamente la funzione requirente che parte di essa esercita, autorità che persegue il reato, ma che è anche garante e promotore dei diritti fondamentali¹⁰, limitati nei soli casi stabiliti dalla legge e contemplati anche durante l'attività inquirente, come nell'ipotesi (almeno in astratto, giacché la prassi nell'applicazione di tale disciplina è stata oggetto di critiche)¹¹ dell'art. 358 c.p.p. che impone al Pubblico ministero di ricercare durante le indagini preliminari anche elementi a discarico dell'indagato.

2. La struttura degli uffici del pubblico ministero

Il pubblico ministero è strutturato in uffici a gerarchia interna collegati agli organi giurisdizionali davanti a cui esercita le proprie funzioni di accusa; l'organizzazione di detti uffici è delineata dall'art. 70 c. 1 dell'Ordinamento giudiziario¹² e si riparte in:

- a) Procura della Repubblica presso il Tribunale, che svolge la funzione di pubblico ministero nei giudizi di primo grado per i quali sono competenti il Tribunale, la Corte d'assise o il Giudice di pace;
- b) Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni
- c) Procura generale presso la Corte d'appello, che svolge la funzione di accusa in appello
- d) Procura generale presso la Corte di cassazione, esercente la funzione accusatoria nei giudizi di cassazione.

Al vertice di ogni ufficio vi è il Procuratore della Repubblica, che ai sensi del d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106 (Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero) è il capo dell'ufficio e in quanto tale è titolare esclusivo dell'azione penale (v. *infra* §3), la esercita in modo «corretto, puntuale ed uniforme»¹³, così come previsto dalla legge e garantisce «l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato ed il rispetto delle norme sul giusto processo da parte del suo ufficio»¹⁴.

¹⁰Cfr. sul punto L. SALVATO, *Il ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale quale garante e promotore dei diritti fondamentali*, Atti del Convegno su *La giustizia al servizio del Paese*, Palermo 12/13 ottobre 2023, *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, 2/2023.

¹¹Cfr. sul punto L. BELVINI, *L'ineffettività dell'obbligo per il P.M. di investigare in favore dell'indagato* – *Cass.*, sez. VI, 3 settembre 2025, n. 30196, in *Archivio penale*, 2025, n. 3.

¹²V. art. 70 R. D. 30 gennaio 1941, n. 12.

¹³Art. 1 c. 2 della citata legge.

¹⁴*Ibidem*.

L'esercizio può avvenire personalmente o mediante assegnazione a uno o più magistrati facenti parte dell'ufficio, detti sostituti procuratori. L'assegnazione può riguardare la trattazione di uno o più procedimenti oppure il compimento di singoli atti di essi e con essa il procuratore della Repubblica può stabilire i criteri ai quali il sostituto procuratore deve attenersi nell'esercizio della relativa attività. Se questi non si attiene a tali principi e criteri definiti in via generale o con l'assegnazione o insorge tra il magistrato ed il procuratore della Repubblica un contrasto circa le modalità di esercizio, il procuratore della Repubblica può, con provvedimento motivato, revocare l'assegnazione¹⁵.

L'art. 70 cpv. Ord. giud. stabilisce che negli uffici delle procure presso i tribunali ordinari possono essere istituiti posti di procuratore aggiunto in numero non superiore a quello risultante dalla proporzione di un procuratore aggiunto per ogni dieci sostituti addetti all'ufficio. Detti magistrati, laddove siano presenti, affiancano il Procuratore della Repubblica, seguendo «canoni di leale collaborazione», «per il conseguimento degli obiettivi organizzativi esplicitati nel progetto, per garantire il buon andamento delle attività, la corretta ed equa distribuzione delle risorse dell'ufficio, ed il corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale»¹⁶.

Un procuratore aggiunto può essere designato - in caso di assenza, impedimento o vacanza dell'incarico - come vicario del procuratore capo ed esercitarne le medesime funzioni; può ricevere delega per la cura di specifici settori di affari, individuati secondo criteri di omogeneità ed uniformità dell'attività dell'ufficio (in questo caso, sono specificamente previsti uno o più aggiunti per la cura degli affari in materia di violenza contro le donne e domestica). Nell'ambito della designazione o della delega, il procuratore della Repubblica può stabilire, in via generale ovvero con singoli atti, i criteri ai quali i procuratori aggiunti ed i magistrati dell'ufficio devono attenersi nell'esercizio delle funzioni vicarie o della delega.

Nello stabilire i criteri operativi per il sostituto procuratore e i criteri nei confronti del procuratore aggiunto designato vicario o specificamente delegato si manifesta il carattere gerarchico dell'organizzazione interna degli uffici del PM, unitamente alle prerogative del procuratore capo in materia di misure cautelari previste dall'art. 3 Ord. giud., per le quali il fermo di indiziato di delitto e per la richiesta misure cautelari personali o reali disposti da un

¹⁵Cfr. G. AMARA, *Brevi riflessioni sul ruolo del Pubblico Ministero nell'esercizio della funzione giurisdizionale*, in *Giustizia insieme*, 17 marzo 2021.

¹⁶Art. 5 della *Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura* del Consiglio superiore della magistratura, 16 novembre 2017.

procuratore aggiunto o da un magistrato dell'ufficio deve essere assentito per iscritto dal procuratore della Repubblica oppure dal procuratore aggiunto o dal magistrato delegati¹⁷.

Tale gerarchia è tuttavia da ritenersi «attenuata»¹⁸, poiché il combinato disposto dell'art. 53 c.p.p. e dell'art. 70 c. 4 Ord. giud. stabilisce che in udienza il magistrato delegato è soggetto pienamente autonomo e può essere sostituito solo con provvedimento motivato a cura del titolare dell'ufficio e trasmesso al Consiglio superiore della magistratura, nei casi previsti dal codice di rito penale – mutuati dai casi di obbligatoria astensione del giudice ex art. 36 c.p.p. - ossia grave impedimento, rilevanti esigenze di servizio oppure in caso egli abbia interesse nel procedimento; un rapporto personale o lavorativo con una delle parti private o con un difensore; grave inimicizia tra lui o un suo prossimo congiunto con una delle parti private; prossimi congiunti suoi o del coniuge come parte privata o persona offesa. Negli altri casi la sostituzione del magistrato può avvenire solo col suo consenso.

In virtù del suo ruolo e ai sensi dell'art. 1 c. 6-7 Ord. giud., il Procuratore della Repubblica predispone, in conformità ai principi generali definiti dal Consiglio superiore della magistratura, il progetto organizzativo dell'ufficio, avente validità di quattro anni, ultrattiva fino a nuovo progetto, elaborato (oppure modificato nel corso del quadriennio) sulla base di modelli standard stabiliti con delibera del Consiglio superiore della magistratura, sentiti il dirigente dell'ufficio giudicante corrispondente e il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati, ed è approvato dal Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario e valutate le eventuali osservazioni formulate dal Ministro della giustizia. Il progetto¹⁹ contiene:

- a) le misure organizzative finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, tenendo conto dei criteri di priorità di cui alla lettera b);
- b) i criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili²⁰;

¹⁷Cfr. P. GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura*, in *Questione giustizia*, 18 dicembre 2019.

¹⁸O. MAZZA, in A.A. V.V., *Procedura penale*, settima edizione, Giappichelli, Torino, 2019, 122.

¹⁹Cfr. sul recente dibattito per un rinnovo dell'organizzazione degli uffici di procura: G. MELILLO, *Per un nuovo modello di organizzazione degli uffici del pubblico ministero*, in *Giustizia insieme*, 21 luglio 2023; G. CASCINI, V. FARINA VALAORI, *La normazione secondaria del c.s.m. e il progetto organizzativo: dalle riforme del 2006/2007 ad oggi (seconda parte)*, in *Giustizia insieme*, 9 ottobre 2023. Il CSM, in seguito, ha approvato la *Circolare sulla organizzazione degli uffici di Procura* (delibera del 3 luglio 2024), v. sul punto G. CASCINI, *La nuova circolare sulla organizzazione degli uffici di procura. Il punto di arrivo di un percorso difficile*, in *Giustizia insieme*, 13 settembre 2024.

²⁰V. *infra*, §3.3 *I criteri di priorità*.

- c) i compiti di coordinamento e di direzione dei procuratori aggiunti;
- d) i criteri di assegnazione e di coassegnazione dei procedimenti e le tipologie di reato per le quali i meccanismi di assegnazione dei procedimenti sono di natura automatica;
- e) i criteri e le modalità di revoca dell'assegnazione dei procedimenti;
- f) i criteri per l'individuazione del procuratore aggiunto o comunque del magistrato designato come vicario, ai sensi del comma 3;
- g) i gruppi di lavoro, salvo che la disponibilità di risorse umane sia tale da non consentirne la costituzione e i criteri di assegnazione dei sostituti procuratori a tali gruppi, che devono valorizzare il buon funzionamento dell'ufficio e le attitudini dei magistrati, nel rispetto della disciplina della permanenza temporanea nelle funzioni, fermo restando che ai componenti dei medesimi gruppi di lavoro non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

2.1 Le direzioni antimafia e antiterrorismo

La recrudescenza del fenomeno mafioso comportò una profonda riflessione sull'organizzazione del sistema giustizia per perseguire i reati di criminalità organizzata, grazie anche all'attivismo di Giovanni Falcone²¹, negli ultimi anni della sua carriera e della sua vita (1988-1992)²², il quale apportò nel dibattito tecnico quanto appreso tramite la propria esperienza personale e professionale soprattutto in America, proponendo fundamentalmente una «superprocura»²³ che coordinasse a livello nazionale l'attività d'indagine svolta nei confronti delle organizzazioni criminali mafiose, aprendo ad un modello più accentratore e “verticistico”, in quanto tale oggetto di perplessità all'indomani dell'approvazione del nuovo codice di rito penale, che tuttavia nel corso del tempo bene è stato accettato e ritenuto importante per l'esercizio su base nazionale delle indagini²⁴.

Tale dibattito generò un «binomio legislativo»²⁵ che condusse in prima battuta all'approvazione del d.l. 29 ottobre 1991, n. 345 recante *Disposizioni urgenti per il*

²¹Per una riflessione sulla posizione a riguardo di Giovanni Falcone v. G. GOVERNALE, *La Direzione Nazionale Antimafia e la Direzione Investigativa Antimafia: la visione di Giovanni Falcone*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata*, Cross Vol. 5 n°2, 2019, 102–116.

²²Per una riflessione storica sul punto v. G. CANZIO, *La direzione nazionale antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni: bilancio e prospettive*, in *Criminalia*, 2012.

²³S. LORUSSO, “*Superprocura*” e coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata tra presente, passato e futuro, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2/2014, 25.

²⁴Così ha ritenuto il CSM con sua risoluzione, a riguardo di un modello investigativo accentrato in materia di terrorismo. V. *Consiglio superiore della magistratura - risoluzione 12 luglio 2006*, in *Questione giustizia*, 2006, 1057.

²⁵S. LORUSSO, “*Superprocura*” e coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata tra presente, passato e futuro, cit., 25.

coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata (convertito in legge con modificazioni dalla l. 30 dicembre 1991, n. 410), che istituiva il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata (art. 1) e soprattutto la Direzione investigativa antimafia (art. 3), costituita nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza, per assicurare lo svolgimento coordinato di indagini preventive o di polizia giudiziaria inerenti ai delitti di criminalità mafiosa in stretto collegamento con gli uffici e con le strutture delle forze di polizia esistenti a livello centrale e periferico.

Secondariamente, con il d. l. 20 novembre 1991, n. 367 sul *Coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata* e convertito in legge con modificazioni dalla l. 20 gennaio 1992, n. 8, vennero disciplinate le *Attività di coordinamento del procuratore antimafia* introducendo il nuovo art. 371bis c. p. p., il quale stabilisce il potere di impulso e coordinamento del procuratore nazionale antimafia [e antiterrorismo] che dispone della Direzione investigativa antimafia, dei servizi centrali e interprovinciali di polizia e impartisce direttive al fine di compiere indagini, in relazione ai procedimenti per i reati indicati dall'art. 51 commi 3bis [e 3quater] c. p. p. – delitti di associazione per delinquere semplice o di stampo mafioso, associazione finalizzata al traffico di persone, stupefacenti o rifiuti, delitti propedeutici alla commissione di detti crimini associativi [unitamente ai delitti tentati o consumati con finalità di terrorismo].

In seguito, il d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c. d. “codice antimafia”) ha previsto l’istituzione della Direzione distrettuale antimafia (art. 102) e della Direzione nazionale antimafia (art. 103), modificando o abrogando in quanto incompatibili le disposizioni fornite dalla legislazione del “binomio” dei primi anni Novanta²⁶.

La DDA è costituita nell’ambito del proprio ufficio dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di ciascun capoluogo di distretto, designando i magistrati parte di dette direzioni per la durata non inferiore a due anni, tenendo conto delle specifiche attitudini e delle esperienze professionali dei suddetti. La direzione è competente per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati indicati nell'art. 51 c. 3bis c.p.p. e il procuratore distrettuale o un suo delegato dirige e coordina tra i componenti dell’ufficio le attività informative, investigative e le funzioni di polizia giudiziaria²⁷.

La DNA è istituita nell'ambito della procura generale presso la Corte di cassazione, è diretta da un procuratore nazionale antimafia [e antiterrorismo] che esercita le citate funzioni di cui all’art. 371bis c. p. p. durante tale ufficio di durata quadriennale e rinnovabile solo una

²⁶*Ibidem.*

²⁷*Ibidem.*

volta; che abbia svolto funzione di pubblico ministero per almeno dieci anni e abbia comprovata esperienza, attitudine e capacità organizzativa nell'ambito dei procedimenti inerenti criminalità organizzata [e terrorismo], nominato con delibera del Consiglio superiore della magistratura dietro proposta di una commissione interna (sei membri, quattro togati e due laici) di concerto con il Ministro della giustizia, come previsto per il conferimento di uffici direttivi dall'art. 11 c. 3 della l. 24 marzo 1958, n. 195.; alla direzione partecipano anche tre magistrati aventi funzione di procuratore aggiunto (di durata medesima a quella del procuratore nazionale) e sostituti che abbiano conseguito la valutazione di professionalità per il conferimento delle funzioni di cui all'art. 12 del d. lgs. 5 aprile 2006, n. 160.

Infine, è d'obbligo evidenziare che, a seguito del d. l. 18 febbraio 2015, n. 7 (*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale* [...]), c. d. "Decreto antiterrorismo") convertito con l. 17 aprile 2015, n. 43, facendo propria l'esigenza sempre maggiore di contrastare il terrorismo con utili e auspicabili strumenti di coordinamento investigativo, il legislatore ha esteso la competenza di impulso e coordinazione della Direzione nazionale antimafia anche ai delitti di terrorismo, modificando tramite il Capo II del decreto sia il codice di rito penale sia il "codice antimafia" del 2011, per estendere formalmente – ma anche sostanzialmente e concretamente – ogni riferimento riguardante la Direzione nazionale antimafia anche all'antiterrorismo – e così anche al suo Procuratore – cristallizzando in capo alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (diretta dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) la competenza "allargata" per detti reati.

3. L'obbligatorietà dell'azione penale

L'articolo 112 della Costituzione afferma che "il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale". Tale previsione cristallizza l'obbligo in capo all'autorità requirente di avviare il procedimento nei confronti del cittadino a proposito del quale sia ricercata oppure giunga alla detta autorità (o alle forze di polizia) una notizia di reato non inverosimile e riconducibile a una fattispecie incriminatrice²⁸, precludendo qualunque autonomia decisionale del p.m. in merito alla scelta di quali notizie di reato perseguire²⁹.

Tale previsione discende dal principio di uguaglianza tra i cittadini (art. 25 c. 3 Cost.), unito al principio di legalità dettato dall'articolo 25 cc. 2 e 3 della Costituzione: «Nessuno può

²⁸Così l'art. 335 c. 1 c.p.p. (*Registro delle notizie di reato*).

²⁹Cfr. C. FANUELE, *La notizia di reato: sagoma, tempi di iscrizione e controlli*, in *Processo penale e giustizia*, fascicolo 1, 2022; A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato*, Giappichelli, Torino, 2012; R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, Jovene, Napoli, 2010.

essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso. Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza e non nei casi previsti dalla legge».

Il principio - qui declinato nei suoi corollari di riserva di legge e irretroattività della legge penale - impone che sia solo e soltanto un atto del legislatore, concepito come garanzia dell'ordine sociale in quanto espressione della volontà comune di un popolo, a realizzare in concreto il biasimo sociale. Le medesime garanzie di legalità sono quelle che assoggettano i giudici soltanto alla legge (articolo 101 c. 2 Cost.) e non ad influenze che fuoriescano da quell'atto generale e astratto formato per volontà popolare. La Corte costituzionale ha riconosciuto nel 1991 come questa soggezione alla legge sia a ben vedere estendibile anche ai pubblici ministeri: non sarebbe possibile il connubio uguaglianza - legalità - obbligatorietà dell'azione penale «se l'organo cui l'azione è demandata dipende da altri poteri: sicché di tali principi è imprescindibile requisito l'indipendenza del pubblico ministero. Questi è infatti, al pari del giudice, soggetto soltanto alla legge (articolo 101, c.2 Cost.) e si qualifica come un magistrato appartenente all'ordine giudiziario collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere, che non fa valere interessi particolari ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge»³⁰.

Per questa ragione anche l'azione penale deve rigorosamente seguire il dettato normativo in chiave di forte garanzia verso il reo, poiché il procedimento (unitamente all'eventuale processo) è anche strumento di tutela dei diritti: la giustizia deve agire nelle sue forme, e se possibile, concepire che più grave è il reato più deve essere giusta, mantenendo ferma l'osservanza delle garanzie fintantoché manterrà le vesti dello stato di diritto e della democrazia. Per la risoluzione del conflitto, *vi è una prevalenza del mezzo sul risultato*, del modo di procedere rispetto al risultato della procedura, anche se un risultato dovrà comunque esservi ed è indispensabile che vi sia»³¹.

Ulteriori caratteri distintivi dell'azione sono individuabili in irretrattabilità, indivisibilità, pubblicità e ufficialità³². La prima è diretta conseguenza dell'obbligatorietà: a seguito di un esercizio – come visto, obbligatorio – dell'azione, non può il pubblico ministero ritrattare o ritirare le richieste fondanti la propria azione, poiché ad esse è obbligatoria (e logica) conseguenza una risposta giurisdizionale, salvi i casi in cui il processo può essere sospeso (ad esempio per la determinazione su questioni pregiudiziali di cui all'art. 3 oppure questioni civili o amministrative da cui dipenda la decisione di matrice penale di cui all'art. 479). Può

³⁰Corte cost., sentenza n. 88 del 1991.

³¹G. CAMPESI, L. PANNARALE, I. PUPOLIZIO, *Sociologia del diritto*, Le Monnier-Mondadori, Milano, 2017, 61.

³²V. in merito AA. VV., *Procedura penale*, settima edizione, Giappichelli, Torino, 2019, 116-121.

invece, nel corso del procedimento, cambiare la propria opinione sulla base di cui ha formulato l'imputazione e dunque chiedere l'assoluzione del soggetto imputato.

Nel nostro sistema quindi non è contemplato un *nolle prosequi* che ha invece generato quel potere di ritirare le accuse formulate generalmente riconosciuto al *Prosecutor* nell'ambito della discrezionalità dell'azione penale nei paesi di *common law*³³. In questo caso è più che logico il parallelismo obbligatorietà – irretrattabilità di fronte a quella discrezionalità – ritrattabilità.

Con indivisibilità si intende invece l'obbligo di direzionare l'azione verso tutti i soggetti che hanno compiuto un fatto di reato che si persegue, così come fissato ad esempio dall'art. 123 c.p. che consente di estendere di diritto la querela a tutti coloro che hanno commesso il reato, nel caso quindi di concorso di persone di cui all'art. 110 o di cooperazione nel delitto colposo prevista dall'art. 113 c.p..

La pubblicità dell'azione si connatura invece nella titolarità del magistrato di un organo che agisce nell'interesse della collettività perseguendo i reati mantenendo l'esercizio della propria funzione nel rispetto del principio di legalità e del dovere di imparzialità che gli è demandato al fine di essere sì parte del processo, ma orientata alla verità e non, ad essere «mero accusatore, ma pur sempre organo di giustizia obbligato a ricercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione, ivi compresi gli elementi favorevoli all'imputato»³⁴.

L'officialità è infine l'adempimento del PM all'esercizio della propria funzione – il proprio *officium* - nelle dette forme e nei limiti dati dall'ordinamento: in via esemplificativa pensiamo a quanto previsto dal codice di rito penale in materia di condizioni di procedibilità disciplinate dagli artt. 336-346; circa la sua attività regolata dagli artt. 358-378; in merito alla normativa sulla chiusura delle indagini preliminari prevista dagli artt. 405-415^{ter}.

3.1 L'esercizio dell'azione penale

Nella previsione del dettato costituzionale si rispecchia il combinato disposto degli articoli 50 e 407^{bis} del codice di procedura penale: il p.m. esercita l'azione penale formulando l'imputazione o effettuando richiesta di rinvio a giudizio quando non sussistono i presupposti per effettuare la richiesta di archiviazione³⁵, la esercita d'ufficio qualora non siano richieste le condizioni di procedibilità quali querela oppure istanza, richiesta o autorizzazione a

³³V. sul punto R. KRAUSS, *The Theory Of Prosecutorial Discretion In Federal Law: Origins And Developments*, Seton Hall Circuit Review Volume 6, Issue 1, 2012.

³⁴Corte cost., sentenza n. 88 del 1991.

³⁵Sui doveri e sulle valutazioni poste in capo al PM nell'esercizio dell'azione e durante il procedimento, v. G. UBERTIS, *Dovere di prova del pubblico ministero ed epistemologia giudiziaria*, in *Sistema penale*, 8 maggio 2024.

procedere, entro tre mesi (oppure nove mesi per i reati di particolare gravità fissati dall'articolo 407 c. 2 lettera a)) dal termine di scadenza delle indagini preliminari.

Dato termine è stabilito all'articolo 405 c. 2 e consiste in sei mesi per le contravvenzioni, un anno per i delitti, un anno e sei mesi per i reati fissati dall'articolo 407 c. 2 lettera a), prorogabili a causa della complessità delle indagini solo una volta per un massimo di sei mesi, così come fissato dall'articolo 406 c. 2, senza mai oltrepassare il limite massimo imposto dall'articolo 407 di un anno per le contravvenzioni, diciotto mesi per i delitti e infine due anni per i gravi e precisi reati elencati alla lettera a) del secondo comma, ossia delitti contro la personalità dello stato, consumati o tentati contro la persona, propedeutici ad attività di associazioni a delinquere di stampo mafioso, di stampo terroristico, legati al traffico di armi o di stupefacenti, di associazione a delinquere "semplice", contro la persona di stampo sessuale o persecutorio.

3.2 L'archiviazione

L'articolo 408 del codice di procedura penale, così come modificato dall'art. 22 c.1 del decreto legislativo n. 150 del 2022³⁶, dispone che il pubblico ministero chieda al giudice per le indagini preliminari l'archiviazione quando le acquisizioni fatte durante le indagini non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura cautelare diversa dalla confisca, trasmettendo al suo ufficio gli atti di indagine³⁷. La richiesta è presentata dal pubblico ministero al GIP nei termini per le indagini preliminari previsti alla luce della disciplina degli articoli 405-407 bis del codice di rito. Altri casi di archiviazione sono indicati dall'articolo 411 e sono: la mancanza di una condizione di procedibilità; la condizione di non punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131 bis c.p.; estinzione del reato (data da cause come amnistia, prescrizione, morte del reo o condotta riparatoria); non previsione del fatto come reato.

L'art. 408 (commi 2-3 bis) prevede anche che sia notificato l'avviso a riguardo della richiesta di archiviazione alla persona offesa che abbia precedentemente domandato di essere informata in merito e di informarla della facoltà di accedere ai programmi di giustizia

³⁶Cfr. su questa disciplina S. M. LIVI, *Nuovi oneri in capo al pubblico ministero*, in *Archivio penale*, n. 3, 2023; T. RAFARACI, *Archiviazione e udienza preliminare nella riforma Cartabia*, in *Diritto e procedura penale*, n.1, 2023; S. DE FLAMMINEIS, *La valutazione dei fatti ai fini dell'archiviazione ovvero dell'esercizio dell'azione penale: poteri e responsabilità del pubblico ministero*, in *Sistema penale*, 20 maggio 2023.

³⁷Cfr. per uno sguardo ampio sull'archiviazione prima della riforma Cartabia L. PADULA, *L'archiviazione. Modelli, questioni e scelte operative*, Giuffrè, Milano, 2005; G. GIOSTRA, *L'archiviazione. Lineamenti sistematici e questioni interpretative*, II ed., Giappichelli, Torino, 1994; V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria» ed obbligatorietà dell'azione penale*, in A.A.V.V., *Il nuovo processo penale dalla codificazione all'attuazione*, Giuffrè, 1991, 53 ss.

riparativa. Nella notifica la PO deve essere avvisata di avere un termine di venti giorni per presentare opposizione motivata col fine di far proseguire le indagini. È altresì avvisata di diritto la persona che abbia subito un delitto commesso con violenza oppure un furto in abitazione o furto con strappo previsti dall'art. 624bis c.p. ed in questo caso il termine per presentare opposizione alla richiesta di archiviazione è elevato a 30 giorni.

L'opposizione dev'essere ai sensi dell'art. 410 motivata, indicando a pena di inammissibilità l'oggetto della investigazione suppletiva e i relativi elementi di prova. Qualora essa risulti inammissibile e la notizia di reato infondata, il GIP dispone l'archiviazione con decreto motivato restituendo gli atti al PM. Ove invece il giudice accolga l'opposizione segue il procedimento di cui all'art. 409, previsto di norma anche in mancanza di opposizione: entro tre mesi fissa la data dell'udienza da tenersi in camera di consiglio e ne fa dare avviso al pubblico ministero, alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, le quali sono altresì informate della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

Nei casi in cui la PO non avanzi opposizione alla richiesta di archiviazione, il giudice segue la menzionata procedura di fissazione in tre mesi dell'udienza camerale notificata a PM, indagato e PO, udienza durante la quale egli può disporre con ordinanza nuove indagini a cura del pubblico ministero oppure ordinargli di formulare un'imputazione. Se invece accoglie la richiesta di archiviazione, più linearmente il giudice pronuncia decreto motivato e restituisce gli atti al pubblico ministero, eventualmente notificando il provvedimento che dispone alla persona sottoposta alle indagini che durante il procedimento sia stata sottoposta alla misura della custodia cautelare.

3.3 I criteri di priorità

La legge n. 134 del 2021, di delega al governo per la c.d. “riforma Cartabia”, è volta a migliorare il funzionamento del sistema giustizia, ivi compresa la riduzione del *disposition time*, ispirata e mossa dalle condanne della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per violazione dell'art. 6 CEDU sulla ragionevole durata del processo, dal rapporto biennale per l'efficienza della giustizia del CEPEJ³⁸ del 2020 e in ultimo dall'accesso tramite il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza al Fondo europeo per la ripresa (*Next Generation EU*) che forniva per il quinquennio 2021-2026 risorse finanziarie agli stati membri al fine di superare parte delle conseguenze della pandemia di COVID-19.

³⁸European Commission for the Efficiency of Justice, commissione composta da 46 esperti provenienti dai 46 paesi membri del Consiglio d'Europa (<https://www.coe.int/en/web/cepej/about-cepej>).

Tale delega ha previsto la definizione di criteri di priorità da individuarsi presso gli uffici del pubblico ministero, nel rispetto di criteri generali stabiliti dal Parlamento con legge nazionale³⁹. La *ratio* della disciplina è superare la prassi dell'autonomia delle singole procure ritenuta «eccentrica e non prevista da alcuna fonte normativa di rango primario»⁴⁰ nello stabilire detti criteri con circolari interne, che tuttavia sono state veicolo concreto per risolvere problematiche con l'«avallo»⁴¹ del Consiglio Superiore della Magistratura, il quale ha recepito e generalizzato tale prassi indicando con l'art. 3 c.2 della Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura del 16 novembre 2017 (indicazione riconfermata con Circolare del 16 dicembre 2020) che il Procuratore della Repubblica, nel rispetto dell'obbligatorietà dell'azione penale e dei parametri fissati dall'art. 132*bis* disp. att. c.p.p. (sulla formazione dei ruoli di udienza e di trattazione dei processi) e delle altre disposizioni in materia, può elaborare criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti, indicando detti criteri prescelti al fine dell'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, considerando la specifica realtà criminale e territoriale nonché le risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili.

La disciplina della delega mira a regolamentare e limitare la c.d. discrezionalità di fatto dei p.m., i quali si trovano nella condizione di dover operare scelte all'interno dei procedimenti da “privilegiare”, benché la riforma del processo penale (sempre su delega della l. 134 del 2021), di cui al d. lgs. 150 del 2022, abbia introdotto l'obbligo per il magistrato – pur non sanzionato, se disatteso – di uniformarsi ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio (v. *supra* §2.), i quali attualmente sono gli unici criteri che è di fatto tenuto a rispettare. Questa scelta ha incontrato consenso con l'argomentazione, secondo alcuni, per cui «non sembra francamente dubitabile l'ammissibilità di criteri di priorità, intesi come soluzioni organizzative nella definizione degli affari penali. Tali criteri, peraltro, si porrebbero difficilmente in contrasto con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, in quanto operanti prima dell'esercizio dell'azione penale e, soprattutto per far fronte all'esigenza di smaltire il carico di lavoro delle procure»⁴², ma anche dissenso benché la scelta di attribuire al Parlamento l'individuazione in via generale dei criteri sia stata ritenuta preferibile rispetto alla previsione di conferire tale compito direttamente ai Procuratori della

³⁹Cfr. S. DE FLAMMINEIS, *La valutazione dei fatti ai fini dell'archiviazione ovvero dell'esercizio dell'azione penale: poteri e responsabilità del pubblico ministero*, cit., 18-19.

⁴⁰S. LONATI, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: verso un sistema ad azione pilotata legislativamente?*, cit., 6.

⁴¹G. MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, in *federalismi.it* fascicolo n. 9/2022, 6.

⁴²J. DE VIVO, *L'indipendenza del pubblico ministero*, in *universitabicocca.it*, 2018, 37.

Repubblica⁴³, ed è stata messa in dubbio se confrontata con la tenuta (e la mancata previsione di riforma dell'ordinamento)⁴⁴.

Sono infatti sorti dubbi circa la compatibilità del nuovo istituto con l'art. 112 Cost. posto che «il principio di obbligatorietà è, dunque, punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo», che in virtù di esso non è ammissibile la «celebrazione di processi inutili in virtù del principio di buon andamento e funzionalità della pubblica amministrazione»⁴⁵.

I maggiori dubbi vertono infatti sul rapporto dei criteri di priorità rispetto ai principi fondanti l'obbligatorietà quale l'uguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., che pone il dubbio – non risolto – se una diversificazione dei criteri operativi attui davvero una discriminazione «qualitativa»⁴⁶ a scapito dell'uguaglianza di tutti i cittadini, o se sia invece una ragionevole distinzione operata in nome dell'interesse superiore di perseguire le fattispecie di reato più gravi e più lesive, operando nell'area del citato buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 c. 2 Cost.

Al momento attuale, lo stato della legislazione si trova in fase di stallo con la disamina del d.d.l. A.S. n. 933 (*Disposizioni in materia di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*) del 2023⁴⁷. Il legislatore, nel seguire la delega del 2021, ha proposto di definire detti criteri imponendoli come vincolo aggiuntivo ai criteri dati dal progetto organizzativo dell'ufficio requirente, orientandoli sulla base di gravità dei fatti, tutela della persona offesa e offensività del reato in concreto; imponendo gli stessi anche al procuratore generale che voglia avocare a sé le indagini preliminari (facoltà di cui all'art. 412 c.p.p.); modificando le priorità assolute nella formazione dei ruoli di udienza di cui alla lettera a-bis) dell'art. 132bis disp. att. c.p.p.; stabilendo che nella Relazione annuale al Parlamento il Ministro della giustizia riferisca anche sull'applicazione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale; conferendo potere di vigilanza al Procuratore generale presso la Corte d'appello mediante l'acquisizione di dati e notizie dalle procure della Repubblica distrettuali, dati di cui dà comunicazione al Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

⁴³G. MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, cit., 17.

⁴⁴S. LONATI, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: verso un sistema ad azione pilotata legislativamente?*, cit., 24-26.

⁴⁵Corte cost., sentenza n. 88 del 1991.

⁴⁶V. S. CATALANO, *Quando perseguire*, Giappichelli, Torino, 2023, 119.

⁴⁷V. sul punto la nota breve del Senato n. 38 - novembre 2023. A.S. n. 933.

Tale discussione - che ha suscitato sia critiche⁴⁸ che commenti positivi⁴⁹ prima e dopo l'approvazione della legge delega - non ha tuttavia avuto seguito nel corso della legislatura, forse anche a causa dell'inesito della riforma costituzionale sulla separazione delle carriere sottoposta a referendum costituzionale il 22 e 23 marzo 2026. L'auspicio per il futuro è che i criteri di priorità, nella versione che venga eventualmente approvata dal legislatore, siano istituito che vive nell'ordinamento «nel rispetto dell'art. 112 Cost., come criteri *regolativi*, di razionalizzazione delle risposte al flusso delle notizie di reato»⁵⁰.

4. Il rapporto tra pubblico ministero e polizia giudiziaria

Il rapporto tra PM e PG è menzionato primariamente dall'art. 109 Cost. il quale afferma che «L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria». Tale previsione si rispecchia largamente nel codice di procedura penale, in particolare nel titolo III del libro I incentrato sulla funzione di polizia giudiziaria e nelle norme che menzionano il rapporto di essa con il pubblico ministero. Il pubblico ministero, che dirige le indagini preliminari e dispone direttamente della PG (art. 327 c. 1), compie personalmente gli atti di indagine o li delega ad essa (art. 370 c. 1). Tale dipendenza è di carattere funzionale, poiché le autorità chiamate a svolgere la funzione di polizia giudiziaria (Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia di Stato) rimangono in regime di dipendenza organica dal corpo di appartenenza e solo per la detta funzione di PG – per la quale possiedono poteri coercitivi e investigativi – sottostanno alla dipendenza del pubblico ministero⁵¹.

Dall'esame del titolo III del codice di rito penale (artt. 55-59) si definisce la funzione di PG come tipicamente finalizzata a ricevere o ricercare notizie di reato, nonché gli autori del reato o ogni altro elemento utile; essa è attuata tramite i *servizi* di polizia giudiziaria, uffici dislocati presso il corpo di appartenenza che si relazionano con il PM per tramite del loro dirigente unitamente alle *sezioni* di PG istituite presso ogni Procura che possiedono una composizione interforze in interfaccia diretta con l'ufficio requirente; ad operare sono gli *ufficiali* – di rango gerarchico superiore – e gli *agenti* (il personale e gli appartenenti di rango “semplice” ai corpi di forza pubblica).

⁴⁸V. A. SPATARO, *La selezione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale: la criticabile scelta adottata con la Legge 27 settembre 2021, n. 134*, in *Questione giustizia*, 20 dicembre 2021.

⁴⁹V. C. SANTORIELLO, *Il pubblico ministero nel “sistema”*, in *Archivio penale*, n. 1, 2021, 9-11.

⁵⁰P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Verso quale modello processuale?* In *Processo penale e giustizia*, n. 4/2021.

⁵¹Cfr. R. CANTONE, *Costituzione e polizia giudiziaria; solo subordinazione all'autorità giudiziaria?* In *Sistema penale*, 6/2024, 41-57.

Tale funzione si distingue dall'ordinaria attività di polizia amministrativa attuata dalle forze dell'ordine, finalizzata alla sicurezza e alla prevenzione dei reati, poiché invece incentrata sul perseguimento dei reati in qualità di organo operativo d'indagine dipendente diretto e coordinato dal PM – da un lato – ma anche dotato di una significativa capacità di iniziativa investigativa (benché nei detti limiti) nella ricerca di notizie di reato, nel compiere indagini e accertamenti prima e dopo la comunicazione della notizia di reato al pubblico ministero ed anche in mancanza di sue direttive a seguito dell'avvio del procedimento.

Sul punto si è espressa la Corte di cassazione, affermando che «nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, la polizia giudiziaria dispone di un margine di autonoma operatività non solo prima della comunicazione al P.M. della notizia di reato (art. 347 c.p.p.), ma anche dopo tale comunicazione (art. 348 c.p.p.), giacché essa — oltre a dare esecuzione alle specifiche direttive impartite dal P.M. — ben può compiere ulteriori attività investigative, a condizione che tali attività non siano incompatibili (o comunque in contrasto) con le specifiche direttive impartite dal P.M. stesso. Ne consegue che nessun limite investigativo è ravvisabile nei casi in cui, nonostante l'avvenuta comunicazione al P.M. della notizia di reato, questi non abbia in concreto emanato direttiva alcuna, non potendosi nemmeno astrattamente prospettare (in tali casi) problemi di incompatibilità o contrasti»⁵².

5. La responsabilità civile dei magistrati

La responsabilità civile dei magistrati è disciplinata dalla legge 13 aprile 1988 n. 117, così come modificata in ultimo dalla legge 27 febbraio 2015, n.18. e stabilisce all'art. 2 che chi abbia subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, atto o provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia, può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali⁵³. Le disposizioni di questa legge si applicano (come prevede l'art. 4) a tutti gli appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali.

⁵²Cass. pen. n. 1235/1998. V. Sul punto anche: Cass. pen. n. 4603/1993; Cass. pen. sez. III, 13 febbraio 1996, n. 4452; Cass. pen., sez. V, 16 febbraio 1999, n. 6712; Cass. pen. sez. I, 12 gennaio 2006, n. 1028.

⁵³La risarcibilità del danno non patrimoniale è stata introdotta con la citata riforma del 2015. Poiché non ha mai operato retroattivamente sui giudizi di specie già pendenti al tempo della riforma, fu sollevata questione di legittimità costituzionale dalla Corte di cassazione. Con la sentenza n. 205 del 2022 il Giudice delle leggi ha dichiarato incostituzionale, quasi in maniera “postuma”, l'art. 2 previgente al 2015 nella parte in cui non prevedeva anche la risarcibilità del danno non patrimoniale a fianco a quella del danno patrimoniale. Cfr. S. ARLEO, *Corte costituzionale e responsabilità civile del magistrato: sulla pronuncia n. 205 del 2022*, in *diritticomparati.it*, 15 novembre 2022.

Questa disciplina si irradia dall'art. 28 Cost., il quale prevede la responsabilità diretta, civile penale o amministrativa dei funzionari e dipendenti di Stato o enti pubblici per gli atti compiuti in violazioni di diritti, e in caso di responsabilità civile essa si estende a Stato o enti pubblici; la Corte costituzionale con sentenza n. 2 del 1968 ha poi riconosciuto a tal proposito che l'estensione della responsabilità copre anche l'attività degli uffici giudiziari. Come vedremo, su queste basi lo Stato prima copre con la propria responsabilità civile il danno cagionato dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni e in seguito si rivarrà nei confronti del magistrato⁵⁴.

L'articolo 2 c. 3 definisce colpa grave «la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, ovvero l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione»⁵⁵. Questa formulazione ha sostituito la previsione dell'«inescusabile negligenza» come fonte di responsabilità, recependo con la riforma del 2015 la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (v. *infra* §5.1).

Il diniego di giustizia è invece definito come un'omissione o ritardo nel compimento di atti del proprio ufficio, nei limiti e presupposti stabiliti dall'art. 3: quando, trascorso il termine di legge per il compimento dell'atto, la parte ha presentato istanza per ottenere il provvedimento e sono decorsi inutilmente, senza giustificato motivo, trenta giorni dalla data di deposito in cancelleria. Se il termine non è previsto, debbono in ogni caso decorrere inutilmente trenta giorni dalla data del deposito in cancelleria dell'istanza volta ad ottenere il provvedimento. Il termine può essere prorogato, prima della sua scadenza, dal dirigente dell'ufficio con decreto motivato non oltre i tre mesi dalla data di deposito dell'istanza.

Per la redazione di sentenze di particolare complessità il dirigente dell'ufficio, con ulteriore decreto motivato adottato prima della scadenza, può aumentare fino ad altri tre mesi il termine di cui sopra. I trenta giorni di termine sono ridotti a cinque quando l'omissione o il ritardo senza giustificato motivo concernono la libertà personale dell'imputato e decorrono dal giorno di deposito dell'istanza o coincide con il giorno in cui si è verificata una situazione oppure è

⁵⁴Cfr. S. OCCHIPINTI, *La responsabilità del magistrato: la guida. Normativa, responsabilità civile, azione contro lo Stato, responsabilità penale e rivalsa*, in *Altalex*, 28 gennaio 2025.

⁵⁵Cfr. E. SCODITTI, *La nuova responsabilità per colpa grave ed i compiti dell'interprete*, in *Questione giustizia*, 3/2015, 175-180

decorso un termine che renda incompatibile la permanenza della misura restrittiva della libertà personale⁵⁶.

L'azione risarcitoria deve essere esercitata, nei modi fissati dall'art. 4, nei confronti della Presidenza del consiglio dei Ministri, presso il Tribunale del capoluogo di distretto della Corte d'appello, entro tre anni dalla data del fatto che ha cagionato il danno a pena di decadenza, se in tale termine non si è concluso il grado del procedimento nell'ambito del quale si è verificato il fatto. Tale strumento è sussidiario e può essere esperito soltanto quando si siano già utilizzati i mezzi ordinari di impugnazione o altri rimedi di natura cautelare o sommaria, oppure quando non sia più possibile la modifica o revoca del provvedimento dannoso oppure, se essi non sono previsti, quando si sia esaurito il grado di giudizio nel cui ambito si è verificato il fatto che ha cagionato il danno.

L'art. 7 della legge prevede che la Presidenza del Consiglio, entro due anni dal risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale o stragiudiziale, ha l'obbligo di rivalersi con azione nei confronti del magistrato⁵⁷ nel caso di diniego di giustizia oppure nel caso di dolo o negligenza inescusabile, nelle fattispecie di violazione manifesta della legge o del diritto dell'Unione europea, oppure in caso di travisamento del fatto o delle prove. Il *quantum* della rivalsa è stabilito dall'art. 8 c. 3 e non può quantificarsi in più di mezza annualità complessiva dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali, percepito al tempo in cui l'azione è stata proposta, ma se il fatto è stato commesso con dolo tale limite non si applica. Se la rivalsa è effettuata tramite trattenuta in rate mensili sullo stipendio, l'importo frazionato non può superare un terzo della retribuzione mensile netta.

L'art. 13 disciplina i casi di responsabilità civile del magistrato in cui il danno è generato da un fatto costituente reato⁵⁸, in cui egli è obbligato in solido con lo Stato al risarcimento secondo le norme ordinarie sulla responsabilità. L'eventuale azione di regresso da parte dello Stato è mossa secondo le norme ordinarie relative alla responsabilità dei pubblici dipendenti, con la particolarità che il mancato esercizio dell'azione di regresso comporta in questo caso responsabilità contabile. Ai fini dell'accertamento di tale responsabilità, entro il 31 gennaio di ogni anno la Corte dei conti acquisisce informazioni dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia sulle condanne al risarcimento dei danni per fatti costituenti

⁵⁶Cfr. E. ZANETTI, *La riparazione dell'ingiusta custodia cautelare: aspetti sistematici e questioni applicative*, CEDAM, 2002.

⁵⁷Cfr. S. OCCHIPINTI, *La responsabilità del magistrato: la guida. Normativa, responsabilità civile, azione contro lo Stato, responsabilità penale e rivalsa*, cit.

⁵⁸ Cfr. E. FICOCIELLO, *La responsabilità civile del magistrato per fatto costituente reato*, in *iusinitinere.it*, 11 giugno 2017.

reato commessi dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni emesse nel corso dell'anno precedente e sull'esercizio della relativa azione di regresso.

Questa previsione di responsabilità si configura come «anomala», poiché «fondata sulla tipicità del criterio di imputazione»⁵⁹ – un fatto di reato ascrivibile al magistrato esercente le proprie funzioni – che è ancor più restrittivo e specificativo della previsione più ampia dei casi di colpa grave o diniego di giustizia di cui agli articoli 2 e 3⁶⁰.

Degna di nota è anche la previsione della responsabilità erariale, della quale è possibile trovare questa *ratio*: l'amministrazione dello Stato, se ha risarcito per prima il danneggiato, non può risentire di aggravii sul proprio bilancio e deve necessariamente rivalersi sul magistrato, in questo caso contemporaneamente coobbligato in solido ed esposto alla successiva azione di rivalsa da parte dello stato. La previsione di responsabilità contabile è dunque elemento deterrente all'inerzia dell'amministrazione della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'esercitare l'azione di rivalsa eventualmente dovuta – se il magistrato danneggiante non ha già risarcito direttamente – nei limiti e tempi fissati dall'art. 7.

5.1 Le spinte della giurisprudenza della Corte di giustizia

Le disposizioni così come approvate dal legislatore del 1988 ricevettero più impulsi da parte della giurisprudenza Corte di giustizia dell'Unione europea a partire dagli anni Novanta. Come dato normativo di partenza si evidenzia che l'art. 2 c. 2 della legge escludeva in modo generale la responsabilità del magistrato per le attività di interpretazione di norme del diritto e di valutazione del fatto e delle prove, salvo che il danno sia stato causato da colpa grave o dolo. Benché l'impianto di disciplina non abbia incontrato la censura della Corte costituzionale⁶¹, la Corte di giustizia ha riconosciuto configurabile la violazione del diritto comunitario anche tramite un'operazione interpretativa e che, inoltre – tema di cruciale sviluppo giurisprudenziale europeo, e di impatto normativo in Italia - limitare a casi di dolo o colpa grave la responsabilità dello Stato prevista dal diritto nazionale contrasta con il diritto dell'Unione. La posizione della Corte è stata elaborata e maturata tramite un lungo filone di casi, alcuni aventi l'Italia come parte in causa.

⁵⁹C. SALVI, *La responsabilità civile*, terza edizione, parte di *Trattato di Diritto Privato*, a cura di Giovanni Iudica e Paolo Zatti, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, 122-123.

⁶⁰*Ibidem*.

⁶¹Con la sentenza n. 18 del 1989, la Corte dichiarò infondate le questioni riguardanti le previsioni sulla responsabilità dei magistrati, sulla rivalsa dello Stato, sull'applicazione delle norme a tutta la magistratura, dichiarando incostituzionali solo le modifiche recate dalla norma ai codici di rito civile e penale che prevedevano, nell'ambito di provvedimenti collegiali, la costante stesura di sommari processi verbali anziché subordinarli solo a richiesta esplicita di membri del collegio.

Nell'ambito del caso *Francovich contro Italia* del 1991⁶², incentrata sulla mancata recezione di direttive giuslavoristiche da parte del nostro Stato, a scapito dei diritti di molti cittadini, la Corte riconobbe che laddove una violazione dei diritti del singolo sia riconosciuta come meritevole di tutela dal diritto comunitario oppure accertata in giudizio dalla Corte di giustizia, uno Stato non può con propria legislazione fornire condizioni di minor protezione rispetto a quanto prevedono le direttive, qualora il responsabile obbligato alla prestazione risarcitoria sia lo Stato stesso. In seguito, nel 1996 la Corte ha stabilito con la sentenza *Brasserie et al. contro Germania et al.* che questo principio, stabilito con riferimento alle direttive, debba applicarsi anche ad ogni altro atto comunitario che sia in grado di costituire diritti a favore dei cittadini. Di conseguenza, uno Stato membro può essere responsabile anche per la mancata o inadeguata attuazione di direttive dettagliate. Tuttavia, può essere condannato solo se in presenza di una "violazione manifesta e grave" e la quantificazione del risarcimento deve essere adeguatamente rapportata al danno subito dal cittadino.

Con il caso *Köbler contro Austria* del 2003⁶³ la Corte di Giustizia compie un passo avanti affermando che anche una violazione dei diritti compiuta dall'apparato della magistratura è riferibile allo Stato e pertanto può generare la responsabilità di esso, ma è coi giudizi del 2006 e 2011 che l'Italia riceve ulteriore monito, diretto, da parte del giudice europeo: nel 2006 con la sentenza del caso *Traghetti del Mediterraneo* si affermò che il diritto comunitario osta ad una normativa nazionale che limiti la sussistenza della responsabilità dello Stato membro ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove tale limitazione conduca ad escludere la sussistenza di tale responsabilità nel caso in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente; fu però la sentenza resa nel 2011 per il caso *Commissione contro Italia*⁶⁴ che la Corte fornì la spinta più forte allo Stato.

Con essa infatti, si ribadì che costituisce principio fondamentale dell'Unione l'obbligo in capo agli Stati membri di risarcire il danno cagionato ai singoli per una violazione del diritto comunitario che, sulla base dell'elaborazione del filone giurisprudenziale citato, risponda ai seguenti requisiti: 1) sia violazione di una norma preordinata a conferire diritti ai singoli; 2) sia sufficientemente caratterizzata, o per meglio dire, "manifesta"; 3) esista un nesso di causalità diretto tra violazione e danno subito dal singolo cittadino. La Corte ha poi precisato ulteriormente che lo Stato è responsabile per ogni violazione cagionata da organi che formano

⁶²Corte di Giustizia, Sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C 6/90 e C 9/90. Cfr. A. BARONE, R. PARDOLESI, G. PONZANELLI, sentenza 19 novembre 1991 (cause riunite C-6/90 e C-9/90); Pres. Due, Avv. gen. Mischo (concl. parz. diff.); *Francovich c. Repubblica italiana*; *Bonifaci e altri c. Repubblica italiana*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 115, parte quarta: Giurisprudenza comunitaria e straniera (1992) 115, 145-146, 157-158.

⁶³Corte di Giustizia, Sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01.

⁶⁴Corte di Giustizia, Sentenza 24 novembre 2011, causa C- 379/10.

lo Stato-apparato, senza che ne rilevi l'organizzazione interna (ad esempio l'articolazione territoriale e l'autonomia riconosciuta agli enti sub-statali). Limitare il risarcimento al danno cagionato esclusivamente con dolo o colpa grave del magistrato, restringeva la responsabilità dello Stato in una maniera ritenuta dal giudice comunitario non accettabile, poiché non rispettava il parametro della "violazione sufficientemente caratterizzata" (cioè manifesta) che può da sola determinare l'insorgere della responsabilità dello Stato.

In seguito, pur ammettendo in astratto che la normativa interna potesse esimersi da censure se in via interpretativa gli organi giurisdizionali di ultima istanza ne avessero garantito una uniforme interpretazione conforme al diritto europeo, ma non essendo possibile allo Stato italiano provare o assicurare tale circostanza, la Corte stabilì che: «escludendo qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o di valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e limitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 117/88, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado»⁶⁵.

Conseguentemente a questa pronuncia, non si scelse un'interpretazione "evolutive" ed il legislatore optò per una riforma, approvata con legge n. 18 del 2015, che novellò la legge sulla responsabilità civile dei magistrati. Con tale riforma si amplia il novero della responsabilità per colpa grave – e non più di sola inescusabile negligenza – in particolare con modifiche all'art. 2 oggi vigente (v. *supra*) e introducendovi un nuovo c. 3bis: «Fermo restando il giudizio di responsabilità contabile [...], ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. In caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione europea si deve tener conto anche della mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.». Tale previsione adegua l'ordinamento italiano alle statuizioni della Corte di giustizia.

⁶⁵*Ibidem.*

Ulteriori modifiche hanno comportato l'istituzione dell'obbligo di rivalsa⁶⁶ dello Stato nei confronti del magistrato danneggiante, aumentando la decurtazione totale dello stipendio annuo da un terzo alla metà (come già visto *supra* stabilire l'art. 8 c. 3) e l'abrogazione del filtro di ammissibilità alle domande di risarcimento previsto fino al 2015⁶⁷. Questa è stata ritenuta dalla Corte costituzionale⁶⁸ operazione legittima e rispettosa del bilanciamento di interessi contrapposti quali la necessità del singolo di poter pienamente accedere ad una domanda risarcitoria e della serenità dei magistrati che non può subire condizionamenti tra cui eventuali incombenze di azioni di risarcimento del danno. Se da un lato viene eliminato il filtro come ipotetico ostacolo all'accesso a una domanda piena, viene d'altra parte correttamente mantenuto il divieto di azione diretta nei confronti del magistrato e la netta separazione degli ambiti di responsabilità dello Stato e del magistrato. In prospettiva teleologica e sistematica, essendo quindi evitato il rischio di una giurisprudenza difensiva, la Corte non ha censurato l'abrogazione attuata dal Legislatore⁶⁹.

6. Il Consiglio superiore della magistratura

6.1 Natura giuridica del Consiglio

L'organo conosciuto oggi come Consiglio superiore della magistratura fu istituito con l'art. 4 della legge n. 511 del 1907 come organo avente funzioni consultive e amministrative limitatamente alle nomine per alcuni incarichi giudiziari. Il Consiglio fu organicamente disciplinato come istituzione presso il Ministero di grazia e giustizia del Regno d'Italia dal Governo Giolitti con il successivo R. D. 10 ottobre 1907, n. 689. Fu l'avvento della Repubblica che ne modificò in toto la natura e la funzione: divenne organo di rilievo costituzionale titolare dell'autogoverno della magistratura all'interno del nuovo ordinamento costituzionale, al quale vennero gradualmente adattate, anche grazie all'interpretazione della Corte costituzionale, molte previsioni normative risalenti al periodo monarchico.

Ad esempio, l'art. 1 dell'ordinamento giudiziario (R. D. n. 12 del 30 gennaio 1941) prevede che: «La giustizia, nelle materie civili e penali, è amministrata: dal giudice di pace; dal tribunale ordinario; dalla Corte d'appello; dalla Corte di cassazione; dal tribunale per i

⁶⁶Cfr. F. BIONDI, *La riforma della responsabilità civile del magistrato: una responsabilità più dello Stato che dei magistrati*, in *Quaderni costituzionali* 2, Società editrice il Mulino, 2015, 409-411.

⁶⁷V. per un approfondimento critico G. AMOROSO, *Riforma della responsabilità civile dei magistrati e dubbi di legittimità costituzionale dell'eliminazione del filtro di ammissibilità dell'azione risarcitoria*, in *Questione giustizia*, 3/2015, 181-186.

⁶⁸Corte cost., Sentenza n. 164 del 2017.

⁶⁹Cfr. R. G. RODIO, *La Corte ridisegna (in parte) i confini costituzionali della (ir)responsabilità dei magistrati*, in *Rivista AIC*, 4/2017.

minorenni; dal magistrato di sorveglianza; dal Tribunale di sorveglianza». Essi pertanto sono i magistrati ordinari che esercitano la funzione giurisdizionale menzionata dall'art. 102 c. 1, ossia quegli organi istituzionali giurisdicenti collegati al Consiglio superiore della magistratura⁷⁰ in quanto riconducibili sotto alla sua autorità di autogoverno, unitamente al pubblico ministero che integra lo stesso ordine: «Questo è infatti, al pari del giudice, soggetto soltanto alla legge (articolo 101, c. 2 Cost.) e si qualifica come un magistrato appartenente all'ordine giudiziario collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza [...]»⁷¹.

Il Consiglio è un organo istituito con la legge n. 195 del 1958, a cui la Carta fondamentale demanda il governo autonomo della magistratura e gli atti che incidono sullo *status* dei magistrati. Si è discusso⁷² sulla natura del Consiglio, se esso sia organo costituzionale, a rilevanza costituzionale o sia organo di “alta amministrazione”. L'articolo 17 della legge istitutiva del Csm stabilisce che contro i provvedimenti del Consiglio, adottati formalmente con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro della giustizia) è ammesso il ricorso di fronte al TAR del Lazio per motivi di legittimità, e che avverso i provvedimenti disciplinari è ammesso il ricorso per cassazione, il che non deporrebbe a favore di una qualificazione come organo costituzionale. Tuttavia non è detto che il controllo giurisdizionale successivo sugli atti di un organo ne escluda tale qualificazione, giacché in un sistema democratico che regge uno stato di diritto non sono esclusi i controlli politici e giurisdizionali sugli organi costituzionali che stanno al vertice dell'organizzazione dello stato.

Una teoria a sostegno di tale classificazione invece prende le mosse dall'art. 105 Cost. il quale fissa l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine della magistratura, con il Consiglio come organo garante indefettibile di questi principi. La qualificazione come organo di “alta amministrazione” non è ritenuta accettabile poiché limitativa, giacché il Consiglio non è organo di indirizzo politico, poiché gli unici indirizzi presi sono limitati all'amministrazione della giustizia e al presidio dei valori di autonomia e indipendenza, in nome dei quali il Consiglio interviene per difenderli e d'altra parte – forte anche della composizione mista voluta dal Costituente – interviene per evitare eventuali tendenze all' “isolamento“ della magistratura. Tuttavia la problematicità di questo dibattito ha teso a fare generalmente riconoscere la nozione di organo a rilevanza costituzionale dalla dottrina e anche dal

⁷⁰Ciò emerge dalla lettura di Corte cost. sentenza n. 4 del 1986.

⁷¹Corte cost., sentenza n. 88 del 1991.

⁷²T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, quattordicesima edizione, Giuffrè, Milano, 2017, 445-446.

Consiglio stesso⁷³. Ciononostante, benché il tema sia situato in un quadro costituzionale coerente, non mancano gli spunti per un'attenta riflessione⁷⁴.

6.2 Attribuzioni del Consiglio

In particolare, all'ordine giudiziario è conferita dalla Costituzione una posizione autonoma e indipendente rispetto agli altri poteri dello Stato, in special maniera dal potere esecutivo e nello specifico dal ministro della giustizia (diversamente dalle previsioni ordinamentali di altri sistemi)⁷⁵. Detta posizione – fondamentale per la tutela delle garanzie e libertà fondamentali dei cittadini, limitate e limitabili solo nei casi e modi previsti dalla legge (riserva di legge), ove necessario dietro atto motivato obbligatorio (obbligo di motivazione) dell'autorità giudiziaria (riserva di giurisdizione) – è tutelata dal Consiglio superiore della magistratura, a cui l'art. 105 – in conformità con le norme dell'ordinamento giudiziario in materia – attribuisce le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati⁷⁶.

Ulteriori attribuzioni sono date:

A) dall'art. 106 c. 3 Cost., il quale asserisce che «su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori», in chiave di forte competenza tecnica e professionalità a favore dell'amministrazione della giustizia.

B) dall'articolo 10 della l. 195/1958 che rispecchia e conferma le previsioni costituzionali sulle attribuzioni del Csm e ne aggiunge ulteriori di rango ordinario:

- a) deliberare sulla nomina dei componenti estranei alla Magistratura delle sezioni specializzate (c. 1 n. 2);
- b) deliberare sulle sanzioni disciplinari a carico di magistrati, in esito ai procedimenti disciplinari iniziati su richiesta del Ministro o del procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione (c. 1 n. 3);
- c) deliberare sulla concessione, nei limiti delle somme stanziare in bilancio, dei compensi speciali previsti dall'art. 6 del decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 19, e dei sussidi ai magistrati che esercitano funzioni giudiziarie o alle loro famiglie (c. 1 n. 5);

⁷³<https://www.csm.it/web/csm-internet/in-breve>.

⁷⁴A tal proposito v. M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fascicolo 1/2020.

⁷⁵*Ibidem*.

⁷⁶Cfr. G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi*, in *DPCE Online*, 2020/4, 4873-4876.

- d) fare proposte al Ministro della giustizia sulle modificazioni delle circoscrizioni giudiziarie e su tutte le materie riguardanti organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, dare pareri al Ministro sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie (c. 2);
- e) deliberare su ogni altra materia ad esso attribuita dalla legge (c. 3, norma di chiusura con cui si riservano al Consiglio le attribuzioni eventualmente assegnate da altri atti normativi, qualora non costituissero integrazione o novella della legge in oggetto).

Nei lavori dell'Assemblea Costituente⁷⁷, la previsione di un organo di autogoverno della magistratura che compisse i provvedimenti regolatori della condizione dei magistrati e del loro autogoverno dimostrò una netta rottura con il passato ordinamento costituzionale monarchico - nel quale i suddetti atti erano compiuti tramite decreto reale su proposta del ministro della giustizia e dunque in subordine a una scelta dell'esecutivo – attribuendo al Consiglio una forma di autogoverno che tuttavia incontra alcuni contrappesi costituzionali, *in primis* la presidenza di diritto del Presidente della Repubblica, prevista dall'art. 104 c. 2 Cost., in chiave di garanzia istituzionale che colleghi l'organo di autogoverno con il Capo dello Stato *super partes* e «rappresentante dell'unità nazionale»⁷⁸.

Nella pratica, la presidenza di diritto del Consiglio è tuttavia simbolica e le funzioni sono sostanzialmente svolte dal Vice presidente, figura di ulteriore temperamento rispetto alla maggioranza consiliare dei magistrati, in quanto eletta tra i membri “laici” scelti dal Parlamento. Infatti, è in secondo luogo, elemento di contrappeso la presenza di una componente “laica” che rappresenta un terzo dei membri del Consiglio, la quale fa sì che la componente “togata” di magistrati ordinari membri del consiglio costituisca la “sola” maggioranza di due terzi. Il fine della scelta del costituente fu quello di evitare l'isolamento dell'ordine giudiziario dagli altri poteri dello Stato, prevedendo quindi una forma di autogoverno mitigata.

6.3 Composizione del Consiglio superiore. I membri di diritto

L'articolo 104 della Costituzione oltre a fissare al comma 1 l'autonomia e indipendenza della magistratura, fissa la composizione del Consiglio superiore (commi 2-7), la quale prevede membri di diritto e membri elettivi (v. *infra* 6.4). Ne è membro di diritto il Presidente

⁷⁷F. BIONDI, *Il C.S.M.: le ragioni della composizione mista e delle modalità di formazione*, in *Migliorare il csm nella cornice costituzionale*, a cura di B. Bernabei, P. Filippi, CEDAM, 2020, 24-27.

⁷⁸Articolo 87 c. 1 Cost.

della Repubblica, che in veste di garante istituzionale imparziale e rappresentante dell'unità repubblicana ed elemento di contrappeso istituzionale ne ricopre il ruolo di presidente, benché sia una funzione formalmente attribuitagli e che nei fatti è esercitata dal vice-presidente del Consiglio, di norma eletto tra i membri "laici"; al Capo dello Stato si aggiungono poi come membri di diritto il Primo Presidente e il Procuratore Generale della Corte di cassazione.

6.4 I membri elettivi

I membri del Consiglio eletti rimangono in carica per quattro anni, non sono immediatamente rieleggibili e non possono per il detto periodo essere iscritti in albi professionali né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale (art. 104 commi 6-7)⁷⁹. Altre incompatibilità sono fissate dall' art. 33 della l. n. 195 del 1958, così come modificata in ultimo dalla legge n. 74 del 1990: i membri del Consiglio non possono essere membri di consigli provinciali e comunali né titolari di imprese commerciali o far parte di consigli di amministrazione di società commerciali; non possono far parte di organi di gestione di unità sanitarie locali, di comunità montane, consorzi, né di consigli di amministrazione o collegi sindacali di enti pubblici, società commerciali e banche; non possono divenire membri del Consiglio parenti o affini entro il quarto grado di altri membri.

In caso di tale incompatibilità a titolo di parentela, tra due componenti magistrati resta in carica colui che appartiene alla categoria più elevata o, nella stessa categoria, il più anziano; se si verifica tra un magistrato e un componente designato dal Parlamento, resta in carica il componente designato dal Parlamento; se si verifica tra due componenti designati dal Parlamento, resta in carica colui che ha ottenuto il maggior numero dei voti e in caso di parità il più anziano anagraficamente. Del Consiglio superiore non possono far parte magistrati addetti al Ministero della giustizia e i consiglieri non possono svolgere attività proprie degli iscritti ad un partito politico.

Il sostrato professionale della magistratura elegge i due terzi, ad oggi venti membri, tra gli appartenenti all'ordine giudiziario, con le modalità stabilite dall'art. 23 della l. n. 195 del 1958: voto personale diretto e segreto effettuato sulla base di quattro diversi collegi (determinati con decreto del Ministro della giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura):

- a) un collegio unico nazionale per due magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte suprema di cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte;

⁷⁹Cfr. G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi*, cit., 4869-4873.

- b) due collegi territoriali per cinque magistrati che esercitano le funzioni di pubblico ministero presso gli uffici di merito e presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo;
- c) quattro collegi territoriali, per otto magistrati che esercitano le funzioni di giudice presso gli uffici di merito, ovvero che sono destinati alla Corte suprema di cassazione ai sensi dell'articolo 115 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12;
- d) un collegio unico nazionale per cinque magistrati che esercitano le funzioni di giudice presso gli uffici di merito, ovvero che sono destinati alla Corte suprema di cassazione ai sensi dell'articolo 115 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

Sono eletti in ciascun collegio i candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti, in numero equivalente ai seggi da assegnare. In caso di parità intervengono a seguire i criteri di prevalenza dell'anzianità di servizio e dell'anzianità anagrafica.

Eletti dal Parlamento in seduta comune sono invece i componenti "laici" - scelti in base ai requisiti di esperienza, competenza tecnica e professionalità - tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esercizio, nella quota parte di un terzo, ad oggi dieci componenti.

Il numero complessivo dei membri elettivi è dunque trenta, come stabilito dall'art. 21 della legge n. 71 del 2022, che ha riportato in vigore – a partire dal Consiglio in carica per il quadriennio 2023-2027 - la composizione originaria prevista dalla l. 195/1958. Il *plenum* del Csm attuale è dunque di 33 membri. In precedenza e fino al 2022, la legge n. 44 del 2002 aveva stabilito in ventiquattro il numero dei membri elettivi (con un *plenum* di 27).

6.5 Il rapporto con il Ministro della giustizia

Il sistema costituzionale inserisce nell'ambito dell'«amministrazione della giurisdizione»⁸⁰ la figura del Ministro della Giustizia in parallelo e in posizione separata rispetto a quella del CSM⁸¹. Il Ministro della giustizia ha la facoltà di cui all'art. 107 c. 2 Cost. di promuovere l'azione disciplinare nei confronti di magistrati e il potere di formulare richieste vertenti sulle materie affini allo *status* dei magistrati ordinari così come conferitogli dalla legge n. 195 del 1958. Resta ferma la previsione dell'articolo 110 Cost., che riserva al Ministro le competenze

⁸⁰A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, Einaudi, 1990, 95 ss.

⁸¹Cfr. G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4/2017, 19-29.

concernenti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi inerenti alla giustizia, con la specificazione che tra di essi vanno inclusi «l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con l'assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti»⁸².

Le previsioni di “contenimento” quale la presidenza di diritto del Presidente della Repubblica e le competenze del Ministro della giustizia che con il Consiglio si rapporta, attenuano e non rendono “pieno” l'autogoverno della magistratura, ma la Corte costituzionale ha più volte trattato sulla natura del Csm in sé e qualora si rapporti con il Ministro

Il Consiglio è tanto autonomo – giacché possiede una serie di guarentigie che lo preservano da indebite influenze esterne⁸³ - da non potersi esimere da un rapporto con il ministro della giustizia improntato alla leale collaborazione quale «vincolo di metodo, non di risultato»⁸⁴ finalizzata a convergere nella maggior misura possibile ove i due organi siano chiamati a relazionarsi nei casi stabiliti dall'art. 11 della legge n. 195 del 1958, i quali sono:

A) Richieste formulate dal ministro circa le materie disciplinate dall'articolo 10 c. 1, cioè le materie su cui vertono le attribuzioni del Consiglio:

- 1) assunzioni in Magistratura, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento sullo stato dei magistrati;
- 2) nomina e revoca dei vice pretori onorari, dei conciliatori, dei vice conciliatori, nonché dei componenti estranei alla Magistratura delle sezioni specializzate; per i conciliatori, i vice conciliatori nonché dei componenti estranei è ammessa la delega ai presidenti delle Corti di appello;
- 3) sanzioni disciplinari a carico di magistrati, in esito ai procedimenti disciplinari iniziati su richiesta del Ministro o del procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione;
- 4) designazione per la nomina a magistrato di Corte di cassazione, per meriti insigni, di professori e di avvocati;
- 5) concessione, nei limiti delle somme stanziare in bilancio, dei compensi per prestazioni straordinarie dei dipendenti pubblici di cui all'art. 6 del d. lgs. 19/1946 e dei sussidi ai magistrati o alle loro famiglie.

⁸²Corte cost. sentenza n. 168 del 1963.

⁸³Corte cost. sentenza n. 44 del 1968.

⁸⁴Corte cost. sentenza n. 379 del 1992.

B) Osservazioni fatte dal ministro (e considerate dal CSM) circa i citati numeri 1), 2), 4), sui cui temi il Consiglio delibera su proposta della commissione competente

C) Concerto tra Ministro e commissione del Consiglio - formata da sei componenti: quattro tra gli eletti del sostrato consiliare “togato” e due eletti tra i “laici” del Parlamento – sul conferimento o la riconferma degli uffici direttivi, con la precisazione che il Ministro esprime le sue motivate valutazioni solo in ordine alle attitudini del candidato relative alle capacità organizzative dei servizi.

Seppur vi sia chi ha criticamente ritenuto che la disciplina attuale, derivata da modifiche degli anni 2000 e 2010, marginalizzi il ruolo del ministro Guardasigilli dando come risultato nel concreto «un governo della magistratura del tutto avulso dagli altri poteri dello Stato»⁸⁵, non può che auspicarsi il citato principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato prevalga come criterio di orientamento per le relazioni istituzionali e la loro risultante di attività concreta.

⁸⁵G. VERDE, *L'amministrazione della giustizia nel sistema dei rapporti fra Csm, Ministro e Parlamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, 443, disponibile su www.forumcostituzionale.it.

CAPITOLO II

LA MAGISTRATURA REQUIRENTE NELL'EUROPA CONTINENTALE

1. Introduzione all'esame comparato

A seguito della disamina del pubblico ministero nell'ordinamento italiano, pare utile definire modelli legati all'autorità requirente in alcuni ordinamenti europei, principalmente “vicini” e aventi la medesima tradizione di *civil law*, con ulteriore osservazione del ramo di *common law* del Regno Unito, specificamente Inghilterra e Galles. Non esistendo una definizione internazionale o europea di “magistratura” – termine con cui tendenzialmente si indicano i soggetti esercenti il potere di giurisdizione e il cui significato è diversificato tra i paesi – è dunque opportuno identificarne modelli e discrimini con l'obbiettivo, tramite questo studio e con speciale riguardo alla figura del magistrato requirente, di effettuare una ricognizione di tali modelli, comparando divergenze e somiglianze per incrementare la consapevolezza della propria esperienza di riferimento e per comprendere le ragioni più profonde della diversità o vicinanza tra i vari ordinamenti⁸⁶.

Le sicure differenze tra paesi e modelli garantiscono un'analisi diretta a trovare e a comparare le somiglianze tra di essi, constatando anche il *trend* generale di avvicinamento tra sistemi differenti in alcuni settori ordinamentali. Tale convergenza è dovuta anche a fattori che, nel corso dei decenni, hanno mantenuto “in movimento” i poteri dello Stato e la loro concezione.

Innanzitutto, è elemento di interesse la “costituzionalizzazione”, che ha portato una completa ed eguale disciplina dei poteri dello Stato, valorizzando l'indipendenza e l'autonomia del potere giudiziario anche in un paese privo di una costituzione formale, come accade nel Regno Unito, che con alcune riforme tra il 1998 e il 2005 ha recepito la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ha istituito una Corte suprema, mentre specificamente nei paesi di *common law*⁸⁷, specie ad esempio negli Stati Uniti d'America, tale procedimento, ivi già risalente, fu avviato a seguito della decisione della Corte Suprema *Marbury vs. Madison* del 1803, che sancì la superiorità gerarchica della Costituzione alla quale ogni legge deve conformarsi, conferendo alla magistratura l'autorità di disapplicare tali

⁸⁶V. sulla comparazione giuridica ed i suoi “momenti” G. GORLA, voce *Diritto comparato e straniero*, Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. XI, 1988, 2-5.

⁸⁷V. anche, per un esame più recente, M. DICOSOLA, *La scrittura della (e nella) costituzione britannica. Riflessioni a margine del report della Commission on the UK's Future*, in *DPCE online*, 3/2024, 1879-1896.

leggi qualora ledano i diritti dei cittadini costituzionalmente protetti. In tal senso il sindacato di legittimità costituzionale ha avuto un forte ruolo di protezione e di elevazione dell'importanza della Legge fondamentale.

Altro fattore di rilievo è la *giudiziarizzazione* della politica⁸⁸, ossia l'intervento nella vita della *polis* attuato dalla magistratura con i propri strumenti e rimedi, a scapito dei restanti poteri dello stato, in virtù della crisi della democrazia rappresentativa e della debolezza della politica laddove meno connotata ideologicamente e maggiormente tendente ad operare in favore di interessi e centri di potere estranei alle rispettive nazioni. A lato di ciò, fattore di avvicinamento è stato anche l'eminente importanza acquisita dalla giurisprudenza delle Corti europee in prospettiva eurounitaria che orienta, persuade, vincola o condanna a seconda dei casi i paesi europei o la loro magistratura, unitamente alla rilevanza europea che hanno i giudici nazionali chiamati a valutare la rispondenza delle leggi interne alla normativa comunitaria o convenzionale.

Infine, la *globalizzazione giuridica*⁸⁹ e l'ampliamento dell'estensione degli ordinamenti giuridici con l'importanza sempre più forte della CEDU e del diritto dell'Unione Europea e con la fine del monopolio statale sulla produzione normativa. Con ciò, il diritto non coincide più solo con l'atto statale formale e solenne denominato legge – riconosciamo ormai una chiara attenuazione della *rule of law* in senso stretto – ma con ulteriore diritto nato da differenti fonti di produzione, anzi, formanti integranti l'ordinamento giuridico vigente e vivente, ai profili su cui esse intervengono nel tempo, ad esempio osservando come il novero dei diritti umani si sia ampliato nel corso dei decenni, pur scontrandosi con le contingenze storiche e politiche che talvolta ne hanno arrestato il processo⁹⁰.

In altre parole, il diritto non coincide più solo e soltanto con la legge e deve essere attinto non solo dal *corpus* normativo che nel Novecento si presumeva perfetto e completo (codice penale e civile su tutti), ma da ogni altro atto normativo che entri a far parte del diritto vigente (in via esemplificativa: trattati internazionali e convenzioni come la CEDU; trattati, direttive, regolamenti, decisioni, pareri e raccomandazioni dell'Unione Europea unitamente ai principi costituzionali degli Stati membri elevati a principi generali) e a più rami di giurisprudenza, e al loro *revirement*, oltre a quella delle corti sovranazionali e internazionali (ad esempio le decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, della Corte Europea dei Diritti

⁸⁸Definizione di Tate e Wallinder, in G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2024, 425.

⁸⁹V. sul punto P. GROSSI, *Globalizzazione, Diritto, Scienza Giuridica*, in *Il Foro Italiano*, vol. 125 n. 5, 2002, 151-152; 163-164 e P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 65-76.

⁹⁰V. sul punto G. CAMPESI, L. PANNARALE, I. PUPOLIZIO, *Sociologia del diritto*, cit., 205-206.

dell'Uomo, le decisioni della Corte Internazionale di Giustizia e della Corte Penale Internazionale, nel cui caso esse sono esecutive nei paesi ad essa aderenti). Benché il diritto penale e processuale penale rimanga competenza riservata ai singoli Stati europei ed essendo la cooperazione istituzionale europea in ambito penale limitata e volontaria su pochi esclusivi temi, le vicende processuali italiane hanno dimostrato come la pluralità di formanti dell'ordinamento tocchino anche il diritto penale e la sua applicazione nel processo. Pensiamo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che più volte ha condannato l'Italia in ambiti del tutto cruciali⁹¹: sul giusto processo (e giusto procedimento) e sulla sua ragionevole durata⁹², il sovraffollamento carcerario, il trattamento contrario alla dignità umana attuato nei confronti di soggetti detenuti o sottoposti alla restrizione della propria libertà.

A *fortiori*, tutti questi fattori e queste spinte interne ed esterne di avvicinamento tra ordinamenti e formanti nazionali o sovranazionali rendono la comparazione un terreno ancor più importante, visto il contesto sempre più globale⁹³. L'ordine di questa analisi seguirà prima una disamina della figura della magistratura requirente alla luce delle previsioni costituzionali e normative nei diversi sistemi in esame quali Portogallo, Spagna, Francia, Germania ed infine Inghilterra e Galles, per uno sguardo su un sistema di *common law*, valutando anche la tendenza dell'Europa continentale che, specialmente nei paesi ove le carriere sono separate oppure ove vige una dipendenza gerarchica dall'esecutivo, o qualora sussistano entrambe le condizioni, vede gli Stati delineare uno specifico statuto concernente i pubblici ministeri in chiave di autonomia e garanzia (ciò accade, ad esempio, in Portogallo e in Spagna).

Gli aspetti presi in considerazione dei vari sistemi verteranno sulle specifiche differenze (e punti in comune), quali ad esempio il modello burocratico o il modello professionale di magistratura: nei paesi di *civil law* si segue prevalentemente il primo, che contempla la magistratura come corpo burocratico a cui si accede tramite concorso pubblico, al fine di esercitare la funzione giurisdizionale applicando la legge; il secondo tipo è proprio dei sistemi di *common law* e i magistrati sono professionisti legali elevati da una pubblica nomina o

⁹¹V. *ex plurimis*: sul giusto processo Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 18 marzo 2021 (Ricorso n. 24340/07), Causa *Petrella c. Italia*; sul sovraffollamento Corte Europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, Causa *Torreggiani e altri c. Italia*, 8 gennaio 2013 (Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10); sulla c. d. "tortura" Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Strasburgo, 7 aprile 2015 Causa *Cestaro c. Italia* (Ricorso n. 6884/11).

⁹²Cfr. F. DE SANTIS DI NICOLA, *Fra Roma e Strasburgo, alla ricerca dell'«equa riparazione» per il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo*, in *www.judicium.it*, 2008.

⁹³Anche per questo motivo il movimento indotto dalla comparazione ha portato ad esempio ad un approccio interdisciplinare di *Global Constitutionalism*, uno studio incentrato sullo stato della *governance* e sui caratteri ricorrenti del diritto nel mondo, dal punto di vista costituzionale *lato sensu*. V. sul punto A. PETERS, *Strands of Global Constitutionalism* - in *The Encyclopedia of Political Thought*, prima edizione, Wiley & Sons, Ltd. 2015.

elezione al rango di magistrato, con competenze giurisdizionali e limitatamente anche normative. Esistono poi elementi di trasversalità, come ad esempio in Germania, paese di *civil law* in cui si hanno anche nomine politiche di magistrati oppure subordinazione dei pubblici ministeri alle autorità politiche (alla stregua di ciò che avviene nel *common law*)⁹⁴.

Inoltre, è direttamente connesso con la natura professionale o burocratica dell'ufficio di magistrato anche il criterio di studio che esamina il reclutamento e l'accesso alla magistratura: nei paesi dove vige il modello professionale, prevalentemente di area anglosassone, le nomine sono di tipo politico. È ad esempio il caso di Inghilterra e Galles, dove la nomina viene compiuta dal Re, in caso di grado più elevato dietro proposta del Primo ministro ed in ogni caso, per la gran maggioranza dei professionisti, su proposta del *Lord Chancellor*.⁹⁵

Nei sistemi dell'Europa continentale la magistratura è strutturata in un corpo burocratico di pubblici funzionari tendenzialmente o prevalentemente reclutati tramite diverse modalità di concorso: In Italia i requisiti sono posti dall'art. 2 del d. lgs. n. 160 del 2006 e l'unica eccezione al concorso è l'accesso laterale previsto dall'art. 106 c. 3 Cost., il quale consente alla chiamata di giuristi a consiglieri di Cassazione per meriti professionali insigni; in Germania, il percorso professionale del magistrato si articola in un esame di Stato in seguito ad un primo esame di laurea, dopo il quale si ottiene la qualifica di pubblico funzionario, seguito da un tirocinio biennale che culmina in un secondo esame di stato per l'abilitazione giudiziaria⁹⁶.

La condizione istituzionale della magistratura requirente si comprende anche valutando i due distinti modelli di carriera a cui appartengano i magistrati: separata o unica. In Europa, come nei paesi anglosassoni, è maggioritariamente diffusa la separazione, con caratteristiche peculiari e singolari in ciascun ordinamento. Ne sono modelli, ad esempio, la Spagna e la Germania (v. *infra*), in cui si ha tuttavia un unico concorso professionale. Nella prima, si ha la separazione a partire dalla formazione successiva al superamento del concorso, mentre nel secondo caso si ha un periodo di formazione comune insieme ai magistrati giudicanti, a seguito del quale avviene una nomina da parte del Ministro della giustizia federale o dei Ministri della giustizia dei *Länder*. Sono tuttavia presenti sistemi in cui opera l'unicità della carriera come l'Italia (non senza dibattito, come testimoniato anche dal recente referendum costituzionale, che ha comportato una partecipazione dell'elettorato su media nazionale del

⁹⁴G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 424.

⁹⁵*Constitutional Reform Act, 2005, Part 4: Judicial Appointments and Discipline*.

⁹⁶V. *infra*, §2.4.

58,93%⁹⁷, mediamente più alta rispetto, ad esempio, alle elezioni europee del 2024 che ebbero una partecipazione del 49,69 %⁹⁸). La separazione delle carriere si ha anche nei sistemi di *common law* aventi matrice anglosassone, in cui pure le carriere sono separate; costituiscono ulteriori comuni caratteristiche la derivazione politica del pubblico ministero, la rilevante autonomia conferita alla polizia giudiziaria nell'ambito delle indagini e dell'acquisizione degli elementi di prova, la discrezionalità dell'azione penale in base alle priorità definite dall'*Attorney General*.

È inoltre la natura dell'azione penale, obbligatoria o discrezionale, a fungere da utile elemento di confronto. Essa è discrezionale negli ordinamenti di *common law* e tendenzialmente obbligatoria nei sistemi di *civil law*, benché tale obbligatorietà venga talvolta temperata da apposite previsioni (e con alcune eccezioni, come ad esempio il caso della Francia). Possiamo delineare una simmetria tra obbligatorietà che si fonda sul principio di legalità-uguaglianza, a fronte della discrezionalità che poggia sul principio di opportunità, il quale ha un contenuto composito che pondera fatti, leggi, sensibilità personale e professionale del magistrato.

La condizione del magistrato requirente sarà esaminata anche dal punto di vista del rapporto con gli altri poteri dello Stato, in particolare con il Governo, delineando in ciascun modello quale sia il limite dell'indipendenza del Pubblico ministero in ciascun ordinamento. In via esemplificativa, l'indipendenza interna dei pubblici ministeri viene in Europa, per la maggior parte dei paesi, regolata e coordinata in modo più o meno ampio con la dipendenza gerarchica da autorità politiche, pensando ad esempio al Ministro della Giustizia di Francia e Germania o al Procuratore generale della Spagna.

Esistono tuttavia contrappesi istituzionali e un certo *self-restraint* che emerge nella pratica, soprattutto in Germania, dove l'autonomia dei pubblici ministeri è rispettata nelle indagini ed è "toccata" solo con direttive di stampo prettamente tecnico pienamente osservanti del principio di legalità che orienta l'esercizio dell'azione penale da parte degli inquirenti. Inoltre, la dottrina tedesca ha osservato che, giacché il Procuratore generale federale non ha un potere di direttiva, in concreto i pubblici ministeri cooperano pienamente tra loro⁹⁹.

In seguito, a proposito di indipendenza, con il medesimo ordine di modelli, si avrà un esame dei relativi organi di governo autonomo (v. *infra*, §3 *I Consigli di giustizia*) e dei

⁹⁷Dati consultabili presso il sistema integrato di archiviazione e diffusione dei risultati elettorali del Ministero dell'Interno in <https://elezioni.interno.gov.it/risultati/20260322/referendum/votanti/italia/01>.

⁹⁸*Ibidem*.

⁹⁹D. SCHEFOLD, in G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 429.

profili di competenza che li caratterizzano. Nel caso dei pubblici ministeri, l'indipendenza è la garanzia che dal punto di vista interno si attua con la costituzione di un Consiglio di giustizia, che nei paesi aventi unica carriera può essere unitario come in Italia oppure unico ma in duplice formato, recante dunque due formazioni rispettivamente competente e riservata ai magistrati giudicanti e ai magistrati requirenti, salvi i casi di riunione del *plenum*, come in Francia.¹⁰⁰

2. Modelli europei

2.1 Il Ministério Público in Portogallo: un modello di magistratura separata.

La Costituzione portoghese del 1976 è il risultato istituzionale della rivoluzione dei garofani del 1974 attuata contro la dittatura nazionalista dell'*Estado Novo*. Essa attuò un grande rinnovamento e stabilì un modello di democrazia fondata sul primato dello stato di diritto e sulla difesa dei diritti e delle libertà delle persone¹⁰¹.

Per quanto riguarda la magistratura, essa è disciplinata in regime di separazione tra la carriera requirente e quella giudicante, le quali operano come “*magistraturas paralelas*”¹⁰², simmetricamente autonome l'una dall'altra, con le medesime garanzie di indipendenza¹⁰³ e con un rispettivo statuto che disciplina la funzione: per i giudicanti la *Lei n. 21/85, de 30 de Julho – Estatuto dos magistrados judiciais (EMJ)* e per i requirenti la *Lei n. 68/2019, de 27 de Agosto - Estatuto do ministério público (novo) (EMP)*.

La scelta del modello a carriere separate andò in controtendenza con la previsione *ante* 1974 di una carriera unica in cui l'accesso alla funzione giudicante era consentito solo dopo un periodo da pubblico ministero ed il risultato in quel contesto era l'assimilazione (anche se a posteriori) delle due funzioni¹⁰⁴. La nuova Costituzione invece disciplina al Capitolo IV del Titolo V la figura del *Ministério Público*, il quale è composto da magistrati responsabili, gerarchicamente subordinati e inamovibili, giacché non possono essere trasferiti, sospesi, messi a riposo o destituiti se non nei casi previsti dalla legge; la loro nomina, destinazione,

¹⁰⁰V. *infra* §3.3.

¹⁰¹Ciò emerge dalla lettura del *preâmbulo* della Costituzione pubblicata come modificata dalla settima revisione del 2005 *Constituição da República Portuguesa Sétima Revisão Constitucional – 2005, Diário da República, n. 155 – I Série - A, de 12 de agosto de 2005, Edição Assembleia da República – Divisão de Edições*, Lisbona, 2015.

¹⁰²J. FIGUEREIDO DIAS, N. BRANDAO, *Direito processual penal, Os sujeito sprocessuais*, Coimbra, 2022, 124.

¹⁰³Tale parallelismo è sancito anche dall'art. 96 dello Statuto del pubblico ministero.

¹⁰⁴L. MARAFIOTI, *Viaggio in Portogallo*, in *Sistema Penale*, fascicolo 2/2026, 230-231.

trasferimento e promozione nonché l'esercizio dell'azione disciplinare competono alla Procura Generale della Repubblica.

Il *MP* possiede varie competenze di tipo processuale e rappresentativo previste dall'art. 219 Cost. e classificabili in quattro aree¹⁰⁵. Primariamente esercita funzioni e poteri statuari nel corso del procedimento penale come la conduzione delle indagini e l'esercizio dell'azione penale orientata al principio di legalità in difesa dell'ordinamento democratico; rappresenta lo Stato e difende gli interessi determinati dalla legge nelle fasi di indagine preliminare, processo e appello; ha il potere di far eseguire le pene e le misure di sicurezza detentive e può esercitare azioni di prevenzione criminale nel quadro del proprio statuto e della legge organizzativa delle indagini penali, che gli conferisce poteri di supervisione e coordinamento dell'attività delle forze di polizia.

In secondo luogo, svolge funzioni od ottempera a doveri giudiziari da esercitarsi presso le corti quali difesa e promozione dei diritti sociali che siano rilevanti per singoli individui o per garantire e promuovere la vita della comunità; in aggiunta, esercita funzioni o poteri giudiziari presso le corti in difesa dell'indipendenza delle medesime, della legalità democratica e della Costituzione, seguendo i principi dello stato di diritto e contribuendo all'attività giurisdizionale e alla corretta amministrazione della giustizia mantenendo l'uniformità della giurisprudenza e difendendo i diritti di chi è ingiustamente detenuto¹⁰⁶. Infine, il *MP* è dotato di funzioni o attribuzioni da esercitarsi presso le corti in rappresentanza dello Stato, delle Regioni Autonome o delle municipalità.

Ai sensi dell'art. 53 c.p.p.¹⁰⁷ compete al *Ministério Público*, nel processo, collaborare col tribunale nella scoperta della verità e nell'attuazione del diritto, seguendo criteri di stretta obiettività in tutti i suoi atti processuali; gli compete in special maniera poi, ricevere denunce, querele e valutarle per darvi seguito; dirigere le indagini preliminari; determinare l'accusa e sostenerla nell'*instrução* (equivalente dell'udienza preliminare italiana) e in giudizio; presentare ricorsi anche nel solo interesse della difesa; promuovere l'esecuzione di pene e misure di sicurezza.

Il Pubblico ministero nel sistema giuridico portoghese è pertanto una figura multifunzionale garante della tutela delle garanzie democratiche per i cittadini nonché dell'interesse pubblico riferibile all'esercizio dell'azione penale e della corretta

¹⁰⁵V. sul punto J.S. DE MOURA, *Direito ao assunto*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, 241 ss.

¹⁰⁶G. MARQUES SILVA, *Reflexões sobre as atribuições do Ministério Público na defesa da legalidade democrática e na execução da política criminal*, in *Ministerio Publico, que futuro?*, a cura di M. Gomes Dias e C. Sousa Mendes, Lisbona, 2013, 109.

¹⁰⁷V. art. 53 del *Decreto-Lei n.º 78/87, Código do Processo Penal*.

amministrazione della giustizia in ogni fase del procedimento. Come è stato osservato, «l'attuale modello di p.m. si è evoluto in un organo statale, collocato all'interno dell'ordinamento giudiziario, dotato di poteri di iniziativa e impulso, che costituzionalmente si colloca nel "campo" del potere giudiziario, secondo l'architettura costituzionale dei diversi poteri esistenti»¹⁰⁸. Egli gode di una condizione di autonomia che l'art. 3 c. 2 dello Statuto subordina al vincolo dei criteri di legalità, obiettività ed è un soggetto indipendente e autonomo in due sensi: *in primis* non riceve interferenze di altri poteri nel suo operato, *in secundis* vive come detto in qualità di potere giudiziario distinto.

Dalla menzione costituzionale del principio di legalità che orienta l'esercizio dell'azione penale, degli interessi determinati dalla legge tutelati durante le indagini e del quadro esecutivo di pene e misure di sicurezza dato dalla legge regolatrice delle indagini e dal proprio statuto, è possibile osservare che la soggezione del *MP* alla legge e alla Costituzione fa sì che «nessuna delle sue decisioni sostanziali o procedurali può essere guidata dalla libera discrezionalità, da considerazioni soggettive o personali, dall'ideologia, da convinzioni né da imperativi etici, veri o presunti, di coscienza. Tali decisioni possono essere prese unicamente sulla base della propria discrezionalità limitata, ovvero, sulla base dell'obbedienza alla legge, di giudizi di valore giuridico e, soprattutto, di programmi di politica criminale democraticamente definiti, ai quali il pubblico ministero deve la propria obbedienza e dei quali esso è chiamato a rispondere»¹⁰⁹.

L'impostazione del sistema portoghese sembrerebbe così richiamare la medesima concezione giuridica riferibile ad esempio ai magistrati requirenti italiani e imporre conseguentemente un totale divieto di discrezionalità in capo al *MP*. Analizzando poi il concetto dell'avvio dell'attività d'indagine, da lui diretta con l'assistenza della polizia giudiziaria¹¹⁰, è possibile constatare come anche in Portogallo le indagini riflettano il principio di legalità che, promuovendo l'imparzialità in forza del vincolo alla legge e dell'uguaglianza tra i cittadini, sembra ostare a qualsiasi discrezionalità circa l'esercitare o meno l'azione penale: infatti l'art. 262 c.1 del codice di rito prevede l'apertura dell'*inquérito* ogni qualvolta vi sia una notizia di reato, salva la disciplina delle immunità e salve le eccezioni previste dal codice stesso per crimini semipubblici o privati¹¹¹, i quali richiedono

¹⁰⁸P. RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, in *Questione giustizia*, giugno 2021, 118.

¹⁰⁹J. FIGUEIREDO DIAS, *Sobre a instituição do Ministério Público, hoje e aqui*, in *Ministerio Público, que futuro?*, a cura di M. Gomes Dias e C. Sousa Mendes, cit., 164-165.

¹¹⁰Art. 263 c.1 del *Código de Processo Penal*.

¹¹¹A. CIAMMARICONI, *Il Ministério Público nell'ordinamento giuridico del Portogallo*, in *DPCE online*, 1/2024, 277.

querela di parte¹¹². Al contrario della concezione sviluppata in Italia, tuttavia, il legislatore portoghese «ha consacrato nel codice di procedura penale il principio di legalità aperta, attraverso un principio di opportunità limitata, che prevede la possibilità di non perseguire in caso di esenzione dalla pena, di sospensione provvisoria del procedimento penale o qualora sia richiesto un procedimento semplificato speciale»¹¹³ ed è dunque importate sottolineare come in questo caso il legislatore portoghese abbia sancito, per quanto limitata, una discrezionalità in capo al *MP* di carattere specificatamente tecnico e circoscritta a pochi e precisi istituti giuridici.

Al contempo, nonostante un sistema particolarmente prudente in relazione ai principi di uguaglianza e legalità, è interessante individuare la presenza di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Quest'ultimi si possono desumere direttamente nell'art. 219 c. 1 Cost. che contempla la sua difesa degli interessi determinati dalla legge. Da ciò discende dovere del *MP* quale garante della legalità costituzionale, orientata alla garanzia delle libertà e dei diritti sociali delle persone, di rappresentare e promuovere in giudizio l'interesse dei soggetti più deboli, tra cui persone prive di capacità di agire e soggetti economicamente deboli anche patrocinati a spese dello stato; lavoratori; interessi collettivi diffusi, tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. Essi tuttavia non sussistono nel sistema portoghese come veri e propri criteri di priorità, ma garantiscono un parametro indicativo delle questioni di maggiore importanza agli occhi dell'ordinamento, i quali devono essere tutelati dal Pubblico ministero.

Un ulteriore profilo da osservare ricade sulla competenza conferita alla magistratura requirente portoghese è la possibilità di partecipare alla delineazione della politica criminale stabilita dagli organi *de soberania*. Quest'onere è ad oggi di centrale importanza in Portogallo in quanto ha comportato, per ovviare all'abnorme quantità di notizie di reato iscritte, un sostanziale "aggiramento" dell'obbligatorietà dell'azione penale, sostituendola *de facto* con un sistema fondato sull'opportunità¹¹⁴.

A livello strutturale, il *Ministério Público* segue una gerarchia interna e funzionale, subordinata alla Procura Generale disciplinata dall'art. 220 Cost. la quale è l'organo gerarchicamente superiore del Pubblico Ministero, con composizione e competenze definite dalla legge; è presieduta dal Procuratore Generale della Repubblica per un mandato di sei anni e comprende il Consiglio Superiore del Pubblico Ministero, costituito da membri eletti

¹¹²T. PIZARRO BELEZA, F. DE LACERDA DA COSTA PINTO, *La prescrizione nel sistema penale portoghese e le garanzie dello Stato di Diritto*, in *DPCE online*, 4/2021, 3868.

¹¹³J. P. DE ALBUQUERQUE, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, cit., 120.

¹¹⁴*Ibidem*, 127.

dall'Assemblea della Repubblica e membri eletti dai magistrati del Pubblico Ministero al proprio interno. Da ciò emerge anche una composizione mista tra “laici e togati” del Consiglio di giustizia competente. Il Procuratore Generale è nominato (o esonerato) dal Presidente della Repubblica su Proposta del Governo, come previsto dall'art. 133 lettera m), elemento che fornisce un rilevante contrappeso istituzionale all'autorità giudiziaria già ampiamente indipendente dai restanti poteri dello Stato. Lo Statuto dei magistrati requirenti disciplina al *Capítulo II* la Procura (artt. 15-20) e prevede che ne siano parte (oltre agli uffici del Procuratore e il Consiglio) anche l'ufficio del *Vice-Procurador-Geral*, il Consiglio consultivo, i magistrati in tirocinio, i gabinetti coordinativi e la Segreteria generale. Alle dipendenze della Procura vi sono poi il *Departamento Central de Investigação e Ação Penal* e gli altri dipartimenti competenti in materia di tecnologia, cooperazione giudiziaria internazionale,

Alla professione di magistrato si accede con una procedura articolata in tre fasi: primariamente un concorso pubblico unico e comune per entrambe le carriere, che consente l'accesso – in qualità di *auditores de justiça* (tirocinanti) - al *Centro de Estudos Judiciários* fondato nel 1980 (la scuola di formazione nazionale per magistrati), presso cui si svolge la seconda fase, ossia un biennio di corsi teorici di formazione e infine la pratica professionale unitamente a test conoscitivi, una valutazione del curriculum e un test psicologico. Dopo la formazione teorica e pratica presso il *Centro*, i candidati sono nominati apprendisti procuratori aggiunti (mentre i giudici divengono *juizes de direito*). Per entrambe le carriere è prevista poi una formazione continua pianificata annualmente dal *CEJ* sentiti i tre Consigli superiori: della magistratura (giudicante), dei tribunali amministrativi e delle commissioni tributarie e del pubblico ministero¹¹⁵.

La carriera di un pubblico ministero è composta da cinque livelli, di seguito elencati in ordine gerarchico decrescente: Procuratore generale (*Procurador Geral da República*); Viceprocuratore Generale (*Vice-Procurador-Geral da República*); Procuratore generale aggiunto (*Procurador-Geral Adjunto*); Procuratore distrettuale (*Procurador da República*); Procuratore distrettuale aggiunto (*Procurador da República Adjunto*).

Concludendo, è possibile evidenziare le principali caratteristiche di questo modello: la magistratura portoghese è un corpo burocratico che accede al proprio ruolo a seguito di un concorso pubblico unico e a seguito di formazione distinta presso lo stesso organo quale il *CEJ*; la distinzione è dovuta al fatto che le carriere sono separate e che ogni carriera è dotata

¹¹⁵<https://cej.justica.gov.pt/Forma%C3%A7%C3%A3o/Forma%C3%A7%C3%A3o-Cont%C3%ADua>.

delle proprie garanzie di autonomia e indipendenza della propria funzione dagli altri poteri dello Stato, salva la nomina di matrice politico-istituzionale del Procuratore Generale - organo verticistico della magistratura requirente strutturata in gerarchia – scelta strutturale condivisa e collaudata benché secondo alcuni¹¹⁶ sia da ritenersi una fragilità di sistema unitamente al rischio corporativo e alle tensioni con la magistratura giudicante e con l'avvocatura.

L'azione penale è obbligatoria ma in virtù del principio costituzionale di legalità "aperta" racchiude in sé un limitato spazio per la discrezionalità tecnica, che tuttavia poggia su parametri e interessi stabiliti rigorosamente con lo spirito di opportunità fissato dalla legge. Quest'ottica può certamente suscitare interessanti suggestioni nelle riflessioni sul nostro sistema, molto ancorato – nonostante la previsione generale di creare criteri di priorità – all'obbligatorietà dell'azione penale proveniente dal principio di legalità puro e non aperto a nuovi parametri che la temperino in virtù della sempre crescente domanda di giustizia e necessità di ridurre il *disposition time*.

2.2 Il Ministerio Fiscal in Spagna: le caratteristiche del modello iberico e la contitolarità dell'azione penale

Dopo la fine del regime autoritario di Francisco Franco nel 1975, si ebbe in Spagna un periodo transitorio in cui si ebbero riforme che portarono lo Stato a diventare una monarchia parlamentare, in special maniera con l'approvazione di una nuova Costituzione che stabilisse giustizia, libertà e sicurezza nella società, col fine di «garantire la convivenza democratica nell'ambito della Costituzione e delle leggi conformemente a un ordine economico e sociale giusto; consolidare uno Stato di diritto che assicuri la supremazia della legge come espressione della volontà popolare; proteggere tutti gli spagnoli e i popoli della Spagna nell'esercizio dei diritti umani, le loro culture e tradizioni, lingue e istituzioni; promuovere il progresso della cultura e dell'economia in modo da assicurare a tutti una dignitosa qualità di vita; realizzare una società democratica progredita e collaborare al rafforzamento di relazioni pacifiche e ad un'efficace collaborazione fra tutti i popoli della terra»¹¹⁷.

Nello stabilire la nuova organizzazione dello Stato, definisce al *Título VI* (artt. 117-127) i principi cardine del *poder judicial* e della sua azione. In particolare, per la magistratura

¹¹⁶B. CAPPARELLI, *La separazione delle carriere in Portogallo* in Osservatorio ordinamento giudiziario, 5 settembre 2025 (<https://www.ordinamentogiudiziario.info/commenti/la-separazione-delle-carriere-in-portogallo-di-bruna-capparelli>).

¹¹⁷Dal *Preambolo* della Costituzione spagnola, Cortes Generales, «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, Referencia: BOE-A-1978-40003. Traduzione in italiano della *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*.

requirente, dedica al *Ministerio Fiscal* l'art. 124 stabilendo che egli ha il compito di promuovere l'azione della giustizia a difesa della legalità, dei diritti dei cittadini e dell'interesse pubblico tutelato dalla legge, d'ufficio o a richiesta degli interessati oltre che vigilare sull'indipendenza dei tribunali. Esso opera tramite i propri organi in conformità ai principi di unità di azione e dipendenza gerarchica, in piena soggezione ai principi di legalità e imparzialità, nel rispetto dello statuto organico del *MF*; è previsto che il *Fiscal General del Estado* sia nominato dal Re su proposta del Governo, sentito il *Consejo General del Poder Judicial*.

I principi guida sono confermati sia dalla *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)* - che regola l'organizzazione giudiziaria in senso onnicomprensivo¹¹⁸ - all'art. 541 c. 1¹¹⁹ e dalla *Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF)*, la quale afferma all'art. 2 che esso è inserito con autonomia funzionale – benché organo intrinsecamente gerarchico – nel Potere giudiziario ed esercita la sua missione per mezzo di organi propri, soggetto ai citati principi, in special maniera la *legalidad* definita all'art. 6 come principio che vincola alla Costituzione, alle leggi e alle norme integranti il vigente ordinamento giuridico, effettuando le proprie determinazioni, fornendo informazioni ed esercitando l'azione nei procedimenti, ritirando le proprie accuse oppure opponendosi nella misura e nella forma stabilite dalla legge a procedimenti avviati da altri soggetti legittimati all'azione (v. *infra*, l'*acusador popular*); inoltre anche la *imparcialidad* di cui all'art. 7, che consta nell'agire con piena obbiettività ed indipendenza in difesa degli interessi che gli siano affidati (nell'esercizio dell'azione), cosa che per l'appunto non lo obbliga a formulare ad ogni costo un'accusa ma anzi a valutare anche gli elementi a favore del soggetto indagato¹²⁰.

In merito alle funzioni disciplinate dall' *EOMF*, esse sono esaustivamente elencate e riconosciute dall'art. 3¹²¹ e contemplano: vigilare su un efficace esercizio della funzione giurisdizionale, conformemente ai termini e modi di leggi e adottando le misure del caso; esercitare le funzioni che gli attribuisce la legge in difesa e a garanzia, con ogni mezzo necessario, dell'indipendenza giudiziaria, nonché del rispetto delle istituzioni costituzionali, dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche; esercitare le azioni penali o civili per delitti

¹¹⁸Così prevede l'art. 122 c.1 Cost.

¹¹⁹«*Sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, el Ministerio Fiscal tiene por misión promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social*».

¹²⁰Così l'art. 773 *LECrim.*, speculari in questo senso all'art. 358 c.p.p. italiano che reca lo stesso obbiettivo.

¹²¹V. sul punto I. GONZÁLEZ, *Statuto, autonomia e autogoverno del pubblico ministero in Spagna*, in *Questione giustizia*, 2/2021, 146-147.

gravi o lievi (oppure opporsi ad esse); intervenire nel processo penale chiedendo l'adozione di misure cautelari e di provvedimenti finalizzati a conoscere i fatti, potendo ordinare alla *Policía Judicial* quelle ritenute opportune; prendere parte a difesa della legalità, dell'interesse pubblico e sociale, nei processi relativi allo stato civile e agli altri stabiliti dalla legge (in modo, se vogliamo, speculari a quanto previsto dagli art. 69 e ss. del codice di procedura civile italiano per l'intervento del PM nel processo civile); rappresentare o promuovere rappresentanza e difesa giudiziale e stragiudiziale dei soggetti incapaci o privi di rappresentanza legale, ad esempio promuovendo la costituzione degli organi tutelari stabiliti dalla legge a protezione di incapaci, minori e invalidi; mantenere l'integrità della giurisdizione promuovendo conflitti di giurisdizione e questioni di competenza, intervenendo in quelle proposte da altri; vigilare sul compimento degli atti giudiziali riguardanti l'interesse pubblico e sociale; effettuare il ricorso costituzionale ad *amparo* nei casi previsti dalla *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* ed intervenire nei processi di fronte a questo per la difesa della legalità, difendendo questa ugualmente nei processi di contenzioso amministrativo in cui è previsto il suo intervento; promuovere o prestare assistenza giudiziale internazionale prevista dalle leggi, da trattati o convenzioni internazionali; esercitare le altre funzioni attribuite dall'ordinamento.

Per attuare le date funzioni, l'art. 4 dello statuto organico¹²² attribuisce al pubblico ministero una serie di competenze finalizzate all'esercizio delle funzioni menzionate in precedenza, e sono: interessarsi alla notifica di qualsiasi atto giudiziale e informazione circa lo stato dei procedimenti richiedendo che gli siano comunicate o notificate tali notizie; visitare i centri di detenzione sul proprio territorio di competenza, esaminare i fascicoli dei detenuti e raccogliere le informazioni che reputi necessarie; richiedere il supporto delle autorità di qualsiasi categoria e dei relativi agenti; fornire le istruzioni necessarie ai funzionari della polizia giudiziaria; informare l'opinione pubblica circa gli eventi di rilievo nel proprio ambito di competenza e nel rispetto del segreto istruttorio, dei doveri di riservatezza e non divulgazione inerenti alla propria funzione e dei diritti di coloro che sono coinvolti dalla sua attività; istituire centri per le relazioni con le vittime e le persone offese dal reato presso le sedi delle procure provinciali e altrove, qualora lo si ritenga necessario, per accertare il danno e il pregiudizio da questi subito e raccogliere la documentazione e gli altri mezzi di prova dei quali essi dispongano.

¹²²V. *Ibidem*.

È opportuno soffermarsi sulla menzione della *Policía Judicial* negli artt. 3 e 4, nonché riportare la menzione dell'art. 126 Cost.: «La polizia giudiziaria è a disposizione dei giudici dei Tribunali e del Pubblico Ministero, con funzioni di accertamento dei reati e di scoperta e fermo del reo, secondo le modalità che la legge stabilisce». In virtù della dipendenza funzionale dagli organi di giustizia per i corpi destinati a tale funzione¹²³, essa può affiancare il *MF* nel *sumario* e *diligencias preliminares de investigación* avviate d'ufficio o dietro denuncia della vittima per ricostruire i fatti, oppure fornire un *atestado* che riferisca le circostanze di base da cui il *Fiscal* faccia scaturire un'indagine, durante la quale in ambo i casi potrà compiere qualunque atto investigativo ad esclusione di quelli che comportano una compressione dei diritti dell'indagato o che abbiano natura cautelare, che potrà solo chiedere, in quanto l'adozione di essi è riservata al giudice.

Quando invece rilevi l'assenza di fondamenti che giustificano l'esercizio di qualsivoglia azione, è possibile al magistrato requirente disporre l'archiviazione del procedimento¹²⁴. Le indagini hanno una durata ordinaria di sei mesi (dodici in caso di reati di particolare gravità elencati dall'art. 19) prorogabili con provvedimento motivato del *Fiscal General del Estado*, decorsi i quali dovrà concludersi l'investigazione e il *Fiscal* dovrà adottare le sue determinazioni, consistenti nell'*archivo* ovvero nella presentazione di *denuncia* o *querrela* al giudice competente¹²⁵.

Come menzionato tra le sue competenze statutarie, unitamente all'azione penale il pubblico ministero è tenuto ad esercitare internamente al processo penale anche l'azione civile, a prescindere dall'eventuale costituzione dell'*acusador particular*; eccezionalmente ciò è escluso dall'eventualità in cui l'offeso abbia rinunciato espressamente a far valere nel processo penale il proprio diritto a risarcimenti, riparazioni o indennizzi o abbia deciso di esercitare il proprio diritto seguendo il rito civile¹²⁶.

Il concetto di *acción penal* si rende particolarmente complesso e composito, in quanto l'art. 24, c.1 Cost. afferma: «Tutte le persone hanno il diritto di ottenere tutela effettiva dai giudici e dai tribunali nell'esercizio dei loro diritti e interessi legittimi senza che, in nessun caso, si verifichi la mancanza di difesa». Da ciò consegue che l'azione penale – regolata dal *Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento*

¹²³Tale dipendenza rispecchia il dettato costituzionale e risulta dalla lettura del Capítulo III - *De los criterios y normas de actuación de las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial* (artt. 10-17) del *Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial*.

¹²⁴Art. 5 c.1 *EOMF*.

¹²⁵Art. 5 *EOMF*.

¹²⁶Così afferma la sentenza del *Tribunal Supremo* 18 maggio 2016, n. 423 pubblicata in *La ley*, 51976/2016.

Criminal (detta *LECrim*, il codice di rito penale spagnolo¹²⁷) non operi in regime di monopolio in capo alla magistratura requirente, giacché «L'azione penale è pubblica. Tutti i cittadini spagnoli possono esercitarla in base a quanto previsto dalla legge»¹²⁸.

In concreto, i cittadini potranno rivestire il ruolo di *acusador*, parte processuale eventuale di carattere specifico a seconda dei delitti contro cui si muove l'azione. Nei procedimenti inerenti a delitti o contravvenzioni procedibili d'ufficio (i cd. *Ilícitos públicos*), qualunque cittadino spagnolo non incapace ed incensurato - pur non leso dal reato - è legittimato a promuovere l'azione penale in proprio, come parte accusatrice autonoma definita *acusador popular*¹²⁹. Egli esercita la *acción popular* prevista nell'antica Costituzione del 1812 e rispecchiata nella *LECrim* approvata in origine nel 1882, e successivamente mantenuta presso l'art. 125 Cost. come istituto con cui il popolo partecipa all'amministrazione della giustizia e all'art. 19 c.1 della *LOPJ*. Essa è una sopravvivenza del diritto romano che «non è mai scomparsa del tutto nel processo penale spagnolo, come, viceversa, è accaduto negli altri sistemi processuali penali europei»¹³⁰.

Altro fine che tale azione realizza è il potere diffuso di controllo dell'attività del *MF*, vicino al potere esecutivo, supplendo col proprio intervento all'eventualità di inerzie o carenze dell'esercizio "ordinario" dell'azione penale¹³¹. La rilevanza di questa figura ha comportato tuttavia alcuni abusi nel corso del tempo, sui quali è intervenuta la giurisprudenza del *Tribunal Supremo*, che con il c.d. "caso *Botín*"¹³² ha ridotto la portata di tale istituto stabilendo che se il processo riguarda *intereses privados* e si costituiscono in giudizio sia il *MF*, sia l'*acusador particular* (persona offesa che eserciti in prima persona l'azione) sia l'*acusador popular*, se solo quest'ultimo chiede l'apertura del giudizio, mentre le altre parti sollecitano l'archiviazione, l'*acusación popular* difetta di legittimazione giacché mossa da parte non coinvolta, e il giudice dovrà per forza archiviare, nel solco dell'interpretazione letterale dell'art. 782 c. 1 *LECrim*, che privilegia il volere del *fiscal* e del *particular* nel chiedere il processo. Tuttavia, il ridimensionamento è stato temperato con il c. d. "caso *Atutxa*"¹³³ con il quale si è affermato che ove gli interessi in gioco siano *superindividuales* e si siano costituiti parte processuale solamente il *fiscal* e l'*acusador popular*, le determinazioni

¹²⁷Esso fu modificato nel 2000 con una novella di stampo liberale, per fronteggiare le inefficienze del sistema.

¹²⁸Art. 101 *LECrim*.

¹²⁹R. M. GERACI, *Le parti accusatrici nel processo penale spagnolo* in *Processo penale e giustizia*, n. 3/2019, 803.

¹³⁰I. FLORES PRADA, *Nuovi limiti all'azione popolare in Spagna*, in *Archivio penale*, 2008, n. 2, 189 ss.

¹³¹*Ibidem*, 193, 204.

¹³²*Tribunal Supremo*, sentenza 17 dicembre 2007, n. 1045.

¹³³*Sala de lo Penal del Tribunal Supremo*, sentenza 8 aprile 2008, n. 54.

del primo rispetto riguardanti l'apertura o meno del dibattimento non prevalgono su quelle del secondo, essendo quest'ultimo legittimato anche sostenere l'accusa in solitario (ed incarnando lo spirito popolare che contribuisce al sistema giustizia del paese).

L'*acusador particular* è come anticipato la persona offesa dal reato, che può esercitare l'azione sia per gli *ilícitos públicos* (procedibili d'ufficio) sia per gli *ilícitos semipúblicos* (procedibili a querela di parte), essendo una figura coperta dall'art. 24 Cost. ed autorizzata dalla *LECrim* ad esercitare l'*acción particular*¹³⁴, cosicché la vittima di reato è soggetto valorizzato dall'ordinamento nel perseguire – addirittura – il reato subito. Egli si costituisce presentando *querella*, atto che ha il diritto (non l'obbligo) di presentare, di cui viene informato dalle autorità procedenti che ricevono da lui dichiarazioni su fatti di reato. Essa può anche essere rinunciata, può avvenire il perdono o può morire l'*acusador* senza che gli eredi esercitino la facoltà di costituirsi in suo luogo. Se persona offesa è lo Stato od altro ente pubblico, essi sono legittimati a costituirsi come *particular* tramite l'*Abogado del Estado* o il *Letrado* in conformità con la *LECrim*.¹³⁵

Ulteriore figura è l'*acusador privado* che opera in qualità soggetto offeso da un *ilícito privado* (categoria attualmente ascrivibile ai soli reati di calunnia e ingiuria commessi in danno di privati cittadini, previsti dall' art. 215 Cod. pen.), che in virtù di ciò può esercitare in proprio l'azione penale.

Tutelando esclusivamente l'onorabilità della persona offesa, è esclusa la competenza del *Ministerio Fiscal*, e l'esercizio dell'azione è rimesso esclusivamente al soggetto calunniato o ingiuriato, parte necessaria del procedimento¹³⁶ che si costituisce con *querella*. Essa è un atto rinunciabile così come rinunciabile è l'azione penale, e in tale ipotesi si estingue il procedimento così come accade nel caso di perdono della vittima, per esercizio dell'azione civile inerente gli stessi fatti (art. 112 c. 2 *LECrim*) o per la mancata riassunzione della querela da parte degli eredi del *privado*.

Alla luce di queste figure, è possibile dire che nel sistema spagnolo esiste una contitolarità dell'azione penale tra *Fiscal* e *acusador*, per questi ultimi limitata tuttavia dalla legge alle tipologie di reato menzionate.

¹³⁴Cfr. sul punto le sentenze del *Tribunal Constitucional* 108/1993, 34/1994, 115/1994, 147/1995 e 136/1997 e la pronuncia del *Tribunal Supremo* 20 dicembre 2006. V. inoltre T. ARMENTA DEU, *Lecciones de Derecho procesal penal*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2018, 105: «la víctima, tradicionalmente olvidada por el sistema penal y procesal penal, es el primer sujeto al que debe hacerse el ofrecimiento de acciones, instruyéndole de tal derecho para que pueda intervenir en el proceso como parte y renunciar o no a la restitución de la cosa, reparación del daño e indemnización del perjuicio causado por el hecho punible».

¹³⁵R. M. GERACI, *Le parti accusatrici nel processo penale spagnolo*, cit., 807.

¹³⁶T. ARMENTA DEU, *Lecciones de Derecho procesal penal*, cit., 106.

Infine è opportuno menzionare che il sistema processuale spagnolo nacque come inquisitorio, fu temperato dai principi della Costituzione e guidato da essi verso un modello accusatorio unitamente ad una importante stratificazione di normative e di novelle¹³⁷. In esso permangono alcuni elementi inquisitori come la figura del *Juez de Instrucción*, che rende il sistema spagnolo di tipo «misto» o «accusatorio formale»¹³⁸, nel quale il *Fiscal* esercita una funzione di controllo e impulso, potendo sollecitare l'apertura di un procedimento innanzi al *Juez* senza monopolizzare l'attività investigativa ed al contempo si ha il *Juez* quale ufficio abilitato al pari del *Fiscal* a ricevere la denuncia¹³⁹, a cui è riservata la direzione delle indagini costituendo *sumarios de los delitos públicos* (la fase istruttoria ordinaria dei procedimenti contro delitti "pubblici", perseguibili d'ufficio) sotto la supervisione diretta del *Fiscal* appartenente al Tribunale competente, il quale si costituisce *al lado del Juez* in prima persona o mediante suo ausiliario, potendo presentare osservazioni e rapportarsi con il giudice istruttore¹⁴⁰ che inoltre decide in parallelo del rinvio a giudizio o proscioglimento dell'indagato.

Ciò è molto rilevante per la prospettiva comparatistica dello *status* dei magistrati e dei modelli di processo penale, giacché la previsione di carriere separate tra giudici e pubblici ministeri, prevista dalla Costituzione, non è accompagnata in Spagna da un modello processuale di tipo accusatorio che riservi le indagini al Ministero Pubblico e le decisioni giurisdizionali al giudice¹⁴¹ (presumibilmente a causa della preesistenza della *LECrim* e del suo modello non interamente superato). L'art. 271 *LECrim* prevede che «*Los funcionarios del Ministerio fiscal ejercerán también, en forma de querrela, las acciones penales en los casos en que estuvieren obligados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 105*», si colloca sistematicamente dopo la previsione che eserciti l'azione il giudice istruttore includendo "anche" il magistrato del pubblico ministero tra i soggetti a ciò deputati, in conformità con l'art. 105 che prevede l'obbligatorietà dell'azione nei casi previsti dalla legge, ad esclusione dei reati per i quali sia necessaria *querrela privada*.

In virtù della previsione sull'azione penale di quest'ultimo articolo, a lungo si è dibattuto in dottrina sulla natura di tale obbligatorietà. Ad oggi, la teoria maggioritaria, seguendo anche la *littera codicis*, che vincola gli uffici del *MF* «ad esercitare, secondo le disposizioni di legge,

¹³⁷R. M. GERACI, *Le parti accusatrici nel processo penale spagnolo*, cit., 798.

¹³⁸Così V. MORENO CATENA, IN V. MORENO CATENA, V. CORTÉS DOMÍNGUEZ, *Derecho Procesal Penal*, 8ª ed., Tirant lo Blanc, Valencia, 2017, 102.

¹³⁹Art. 259 *LECrim*.

¹⁴⁰Ciò emerge dalla lettura dell'art. 306 *LECrim*.

¹⁴¹D. CAMONI, *Struttura e funzioni del Ministero Pubblico in Spagna: spunti a partire dalla condanna del Procuratore Generale per rivelazione di segreto d'ufficio*, in *Osservatorio ordinamento giudiziario*, 2 gennaio 2026.

tutte le azioni penali che considerino ammissibili, vi sia o meno un'accusa di parte nei procedimenti, induce a far ritenere che in Spagna vige il principio della obbligatorietà dell'azione penale»¹⁴². D'altro canto, una teoria minoritaria sostiene che sia invece vigente l'opposto principio dell'"opportunità" o "discrezionalità" dell'azione penale, in ragione dell'utilità pubblica o dell'interesse sociale, che sarebbe riconosciuto nella necessità della *denuncia privada* o *querrela privada* al fine di perseguire i reati previsti dal *Código Penal* che le richiedono, nonché nell'eventuale estinzione della responsabilità penale per alcuni reati a seguito del perdono della parte offesa.

La magistratura requirente spagnola è organizzata in termini gerarchici ed al suo vertice si ha il *Fiscal General del Estado (FGE)* nominato dal Re su proposta del Governo, sentito il *Consejo General del Poder Judicial*¹⁴³, scelto tra giuristi spagnoli di riconosciuto prestigio, con più di quindici anni di esercizio effettivo della professione¹⁴⁴. Il candidato scelto dal Governo deve comparire, prima della nomina, innanzi alla Commissione competente del Congresso dei deputati, affinché siano valutati i suoi meriti e la sua idoneità all'incarico. L'incarico ha durata di un quadriennio e può cessare solo nei casi tassativi di cui all' art 31 c. 1 *EOMF* (dimissioni, incompatibilità previste dalla legge, incapacità di esercitare la carica, inottemperanza grave e reiterata delle funzioni o cessazione del Governo che lo ha proposto). Durante il proprio mandato, dirige, orienta e rappresenta l'azione (unica e unitaria) del *Ministerio Fiscal* sul territorio nazionale, impartendo ordini, istruzioni e direttive idonei a tal fine come previsto dall'art. 22 c.1 *EOMF*, destinati agli organi del *MF* che operano su di esso: ciò significa che l'unitarietà dell'azione si manifesta con un'unica istituzione che nello Stato (incluse le *Comunidades Autónomas*) agisce con un unico e unitario criterio, reso efficace dalla struttura gerarchica al cui vertice ha il Procuratore Generale¹⁴⁵.

Gli organi del *Ministerio* sono elencati dall'art. 12 *EOMF* e oltre al *Consejo Fiscal* (organo consultivo e di alta amministrazione) sono presenti il Consiglio dei procuratori di Sezione (*de Sala*) e quello dei procuratori superiori delle Comunità autonome, nonché le varie procure (*Fiscalías*) operative sul territorio nazionale: la Procura del *Tribunal Supremo*; la Procura presso il *Tribunal Constitucional*; la Procura della *Audiencia Nacional*; la Procura speciale antidroga e la Procura speciale anticorruzione e contro la criminalità organizzata; la Procura della Corte dei conti; la Procura militare, parte integrante del *MF* benché le sue funzioni non

¹⁴²Cfr. I. GONZÁLEZ, *Statuto, autonomia e autogoverno del pubblico ministero in Spagna*, cit., 149.

¹⁴³Così prevede l'art. 124 c. 4 Cost.

¹⁴⁴Così stabilisce l'art. 29 *EOMF*.

¹⁴⁵L. M. DÍEZ-PICAZO, *El Fiscal General del Estado y el caso Ercros*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 8-9, UNED, Madrid, 2° semestre 2001/1° semestre 2002, 253.

siano svolte da procuratori di carriera, ad eccezione di un procuratore di sezione; le procure delle Comunità autonome; le procure provinciali; le procure distrettuali. L'art. 22 c. 5 dello Statuto prevede che ognuno di questi organi abbia un *Fiscal Jefe* che, in rappresentanza del *Ministerio* e sotto alla dipendenza dei superiori gerarchici e del *FGE*, esercita la propria funzione di direzione dell'ufficio, organizzandone il lavoro, concedendo licenze e permessi di sua competenza, esercitando poteri disciplinari conferiti a lui dallo Statuto, effettuando proposte premiali, su meriti e menzioni onorifiche.

In merito alla figura apicale del *FGE* e al suo rapporto con il Governo, una parte della dottrina¹⁴⁶ definisce il Procuratore Generale come una figura ambigua, che da un lato è sì concepito come figura istituzionale di fiducia e riferimento con cui il Governo orienta la propria politica criminale, ma è anche una figura intermediaria di filtro tra l'esecutivo e i magistrati requirenti, indipendenti e inseriti in un corpo burocratico a seguito di concorso pubblico, che appartengono al *MF* senza aver ricevuto alcuna designazione, cosa che attenua l'ingerenza del Governo nelle vicende del *Ministerio Fiscal* a vantaggio della sua indipendenza.

Tuttavia, altre teorie¹⁴⁷ trovano che nonostante la soggezione alla legge che ne garantisce un operato giusto, obiettivo e ponderato, i *Fiscales* non siano organi che emettono una decisione finale e che sostanziano la loro funzione proprio nella posizione di soggezione totale alla sola legge (quali sono invece gli uffici dei giudici), giacché ufficialmente il *MF* esegue, come previsto dallo Statuto, la politica criminale dello Stato ed in questo ambito declina il proprio intervento, che sarà in ogni caso effettuato nel rispetto della costituzione e delle leggi, ma come inquadramento di una attività che può ricevere impulso dal Governo: ne è un esempio l'art. 8 *EOMF* che prevede che il Governo ed il Presidente possano domandare al *FGE* qualunque intervento basato sull'interesse pubblico.

Questa previsione è poco attuata, ma chi sostiene questa posizione dottrinale rimane convinto che il *FGE* risponda politicamente al Governo, in virtù anche dell'art. 9 c. 2 dello Statuto che asserisce che il *FGE* informi il Governo, ove ne abbia interesse, sulle questioni riguardo alle quali sia previsto l'intervento del Pubblico Ministero, sul funzionamento generale dell'Amministrazione della Giustizia, potendo poi essere chiamato a riferire di fronte al Consiglio dei Ministri, in circostanze straordinarie. Ad avviso di chi scrive è da preferirsi la

¹⁴⁶*Ibidem*, 255-258, v. anche J. L. GÓMEZ COLOMER, *La Fiscalía Española, ¿debe ser una institución independiente?* in, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 41/2018, UNED, Madrid, 161.

¹⁴⁷J. L. GÓMEZ COLOMER, *La Fiscalía Española, ¿debe ser una institución independiente?* cit., 160-163.

prima tesi, ma esiste indubbiamente una relazione “privilegiata” dalla Costituzione tra Procuratore Generale e Governo.

L’indipendenza¹⁴⁸ dei *Fiscales* è tutelata anche dalla garanzia dell’inamovibilità, non sancita in Costituzione (come invece è affermata dall’art. 117 per *jueces*, giudici distrettuali, e *magistrados*, componenti degli uffici giudicanti delle giurisdizioni superiori) ma istituita nello Statuto come previsione di trasferimento nei soli casi previsti dalla legge. Secondo gli artt. 39 e 40 *EOMF* infatti sono ammessi i trasferimenti nel caso di richiesta dell’interessato, promozione, incompatibilità oppure nel caso di gravi motivi imputabili al magistrato quali gravi divergenze con il proprio Procuratore Capo o gravi conflitti con il Tribunale¹⁴⁹.

Per quanto riguarda l’accesso alla professione, la magistratura spagnola presenta una *carrera fiscal* autonoma e istituzionalmente separata dalla *carrera judicial*, come stabilito dalla separata disciplina presso la *LOPJ* del 1985¹⁵⁰, che tuttavia dopo la riforma della *Ley Orgánica 9/2000* prevede un concorso di accesso unico per entrambe le carriere, le quali saranno poi equiparate ai fini della condizione e retribuzione. I requisiti di partecipazione sono pertanto i medesimi: cittadinanza spagnola, maggiore età e laurea in legge. È previsto un periodo di formazione differenziato presso il la *Escuela Judicial* dipendente dal *CGPJ*¹⁵¹ per i giudicanti o il *Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia*, inserito nell’organizzazione del Ministero della Giustizia¹⁵², per i *fiscales*. A quest’ultima carriera appartengono tutti i membri degli uffici che compongono i diversi organi del *MF*, ad eccezione del Procuratore Generale dello Stato.

In conclusione, è possibile osservare come in Spagna la magistratura requirente – che tuttavia non è letteralmente definita come “magistratura” – abbia una struttura gerarchica inserita nell’istituzione del *Ministerio Fiscal* e segua un modello caratterizzato dall’essere un corpo burocratico a cui si accede tramite lo stesso concorso pubblico previsto per la magistratura giudicante, per poi seguire una formazione professionale distinta; le magistrature operano in carriere separate cui sono riconosciute rispettive garanzie e sono disciplinate da un’apposita normativa ordinaria (*LOPJ* per i giudicanti, *EOMF* per i *fiscales*). L’indipendenza prevista per gli agenti del *MF* è in qualche modo temperata dalla nomina politico-istituzionale

¹⁴⁸V. sul punto AA. VV., *Encuesta sobre la independencia del Poder Judicial*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38/2016, UNED, Madrid, 15-58.

¹⁴⁹Cfr. I. GONZÁLEZ, *Statuto, autonomia e autogoverno del pubblico ministero in Spagna*, cit., 148.

¹⁵⁰Essa disciplina la carriera dei giudicanti presso il Libro IV *De los Jueces y Magistrados*, nel Título I *De la Carrera Judicial y de la provisión de destinos*, mentre quella dei requirenti presso il Título I *Del Ministerio Fiscal y la Fiscalía Europea* pertinente al Libro VII *Del Ministerio Fiscal, la Fiscalía Europea y demás personas e instituciones que cooperan con la Administración de Justicia*.

¹⁵¹Art. 301 c.1 *LOPJ*.

¹⁵²Esso ha il proprio statuto nel *Real Decreto 312/2019, de 26 de abril*.

del *Fiscal General del Estado*, figura a capo dell'ufficio gerarchicamente apicale del *MF* che dirige l'azione sul territorio degli organi ad esso riconducibili. La funzione requirente è per la verità affiancata da più funzioni – similmente a quanto visto nel modello portoghese – le quali perseguono la difesa della legalità costituzionale, l'integrità dell'ordinamento – giacché il *Fiscal* può ad esempio effettuare il ricorso d'*amparo*, diretto, al *Tribunal Constitucional*, in via sussidiaria dopo aver esaurito i mezzi di tutela ordinari, in merito a specifici diritti costituzionali¹⁵³ ed i diritti delle persone, oltre che attuare la politica criminale dello Stato (previsione che in questo senso, avvicina gli agenti del *MF* alla sensibilità politica del Governo, alla quale si presume vicina la figura del *FGE*).

L'azione penale è obbligatoria – malgrado alcune voci dissenzienti – ed è “frammentata” in quanto non esclusivamente demandata all'impulso dei *Fiscales*, giacché la Costituzione e il codice di rito penale (*LECrim*) prevedono altre figure accusatorie a seconda della tipologia dei reati perseguiti. Tali figure si inseriscono in un modello processuale di tipo misto, giacché esiste un *Juez de instrucción* che dirige la fase delle indagini preliminari (*sumario*), la quale di norma riceve impulso da parte del *Fiscal* che poi ne supervisiona l'andamento e non è dunque netta la divisione tra il soggetto che ricerca argomenti di prova sulla responsabilità dell'indagato e il soggetto che decide su di essa.

Il modello spagnolo è attualmente all'esame del legislatore nazionale in virtù di alcuni impulsi quali le Relazioni sullo Stato di diritto della Commissione europea del 2024 e 2025 che hanno esortato la Spagna ad avviare riforme migliorative rispettivamente inerenti la disciplina della composizione del *Consejo General del Poder Judicial* (che tra il 2018 e il 2024 non fu rinnovato)¹⁵⁴ e lo Statuto del *Fiscal General* unitamente alla procedura penale. In quest'ultimo aspetto, è sotto l'esame del Parlamento spagnolo una riforma che porterebbe l'ordinamento processuale verso il sistema accusatorio e rafforzerebbe le garanzie dello statuto del *MF*¹⁵⁵.

2.3 I Magistrats du parquet nell'ordinamento giuridico francese

La Costituzione francese del 1958, che sancì la nascita della Quinta Repubblica, volle proclamare «solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo ed ai principi della sovranità

¹⁵³E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, ottava edizione, Giappichelli, Torino, 2024, 18-23.

¹⁵⁴V. V. FAGGIANI, *Il Consejo General del Poder Judicial nel quadro della crisi dello Stato di diritto in Spagna: prospettive di riforma*, in *Giustizia insieme*, 18 marzo 2026.

¹⁵⁵V. M. GIALUZ, A. MALACARNE, *Un recente progetto di riforma della procedura penale spagnola tra spinte europee e resistenze legate allo status ordinamentale del Ministerio Fiscal*, in *Sistema penale*, 1/2026.

nazionale così come sono stati definiti dalla dichiarazione del 1789, confermata e integrata dal preambolo della Costituzione del 1946» entrambi atti che intendevano valorizzare i diritti e le libertà delle persone e nel caso della precedente Costituzione istituzionalizzare l'evoluzione democratica del paese in seguito alla fine della Seconda Guerra Mondiale¹⁵⁶. La novità rispetto alla Quarta Repubblica fu quella di istituire la forma di Stato di repubblica semipresidenziale, rafforzando il ruolo del Governo e del Presidente della Repubblica.

La Costituzione disciplina la magistratura dedicandole pochi articoli, nel *Titre VIII – de l'Autorité Judiciaire* (artt. 64-66-1). In particolare, l'art. 64 c. 3 dichiara che una legge organica stabilisce lo stato giuridico dei magistrati (*l'ordonnance n. 58-1270 du 22 novembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*), dopo aver sancito il principio di indipendenza dell'autorità giudiziaria di cui è garante il Presidente della Repubblica, assistito dal Consiglio superiore della magistratura (disciplinato dall'art. 65), per poi, infine, dichiarare l'inamovibilità dei magistrati *du siège* (giudicanti). Il citato *Statut de la magistrature* è importante per comprendere il modello francese della magistratura.

L'art. 1 stabilisce infatti che il corpo giudiziario è unico e comprende i magistrati *du siège* e *du parquet* (requirenti) in servizio presso tutti i gradi della giurisdizione, unitamente a quelli in servizio presso il Ministero della Giustizia, a quelli esercenti a vari livelli la funzione di *inspecteur* e ai magistrati in tirocinio, prevedendo al comma 2 che ogni magistrato può essere nominato, nel corso della carriera, a svolgere entrambe le funzioni, contemplando quindi il passaggio tra funzione giudicante e requirente¹⁵⁷ senza particolari limitazioni (si pensi, invece, al limite di un solo passaggio consentito rispetto alla prima assegnazione delle funzioni che in Italia è disciplinato dalla l. n. 71 del 2022)¹⁵⁸. La magistratura francese è dunque inserita nel più ampio contesto dell'organizzazione amministrativa diretta dal *garde des Sceaux, ministre de la Justice*, come corpo unitario i cui membri godono di uno *status* sottoposto a regimi normativi diversi: i magistrati giudicanti sono pienamente autonomi e indipendenti, mentre i requirenti sono «rappresentanti dell'esecutivo presso l'autorità giudiziaria»¹⁵⁹.

Il reclutamento della magistratura francese avviene per concorso pubblico per titoli ed esami¹⁶⁰. Il superamento di esso consente di accedere all'*École nationale de la magistrature*

¹⁵⁶Cfr. Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 26 agosto 1789; *Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*.

¹⁵⁷CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L'organizzazione della magistratura in alcuni ordinamenti giuridici europei*, a cura del Servizio Biblioteca della Camera – legislazione straniera, Appunti n. 11 del 2 luglio 2024, 51.

¹⁵⁸G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 427.

¹⁵⁹G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2007, 366.

¹⁶⁰Fino al 31 dicembre 2024 era prevista una seconda eccezionale modalità di reclutamento detta integrazione diretta, con cui alcuni soggetti di esperienza previsti dall'art. 23 dell'ord. n. 58-1270, come ad esempio i

(ENM), avente sede a Bordeaux e nata nel 1958 per consentire una forte formazione come primo pilastro dell'indipendenza giudiziaria¹⁶¹. Sono previste tre tipologie di concorso differenti le quali garantiscono un accesso differenziato alla magistratura¹⁶²: un primo tipo, il *Concours étudiant*, è aperto ai laureati di secondo livello in diritto (*maîtrise en droit*) e/o detentori di diploma di master *post lauream*, ma anche a laureati in materie non giuridiche; il secondo tipo è riservato ai funzionari della pubblica amministrazione e infine si ha il terzo tipo di concorso, al quale possono accedere i laureati con quattro anni di esperienza professionale oltre chi, a determinate condizioni, abbia svolto un dottorato di ricerca¹⁶³. In aggiunta, l'art 13 della *Loi organique n. 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire* ha previsto, a titolo sperimentale fino alla fine del 2026, un concorso speciale riservato a meritevoli studenti dei corsi "Prépas Talents".

Superate le prove concorsuali, i candidati entrano nella ENM che ha sede a Bordeaux con il titolo di *auditeurs de justice*. Il periodo di formazione iniziale dura complessivamente circa 31 mesi e consiste in corsi teorici, pratici e *stages* di specializzazione in base alla diramazione di carriera scelta. Durante il periodo di formazione gli allievi devono sostenere alcune prove, in base alle quali, al termine del corso, sono inseriti in una graduatoria. Successivamente, come previsto dall'art. 26 dell'ord. n. 58-1270, saranno nominati magistrati di primo livello con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Guardasigilli.

È opportuno prendere cognizione del fatto che la gerarchia della magistratura è composta da tre gradi professionali: il primo è quello inferiore attribuito ai magistrati ad inizio carriera, da cui si passa al secondo livello tramite un *régime d'avancement* che prevede anzianità di servizio ed iscrizione ad una lista unica e specifica per ambo le carriere (*tableau d'avancement*)¹⁶⁴, elaborata annualmente dalla *Commission d'avancement* la quale valuta i rapporti dei superiori gerarchici riguardanti i magistrati iscritti in essa, potendo anche ascoltare questi ultimi in contraddittorio sul merito della valutazione ricevuta. Le promozioni

cancellieri (*directeurs des services de greffe judiciaires*) potevano entrare direttamente nel corpo giudiziario. Questa modalità è cessata per effetto dell'art. 1 della *Loi organique 2023-1058*, il quale ha disposto l'organizzazione, a partire da tale data, di concorsi professionali per magistrati di primo e secondo grado.

¹⁶¹V. S. GABORIAU, *L'Ecole nationale de la magistrature, attraverso mezzo secolo di storia: risultati, sfide, prospettive*, in *Questione giustizia*, 1/2016.

¹⁶²A. MUSELLA, *L'accesso alla magistratura francese*, in *Giustizia insieme*, 3 maggio 2023.

¹⁶³Ciò a partire dal 31 dicembre 2024, come previsto dall'art. 1 della *Loi organique 2023-1058*. Fino ad allora il terzo tipo era riservato a professionisti con competenze in campo giuridico aventi un'esperienza di otto anni di attività privata (originariamente previsto dall'art. 17 dell'*ordonnance n. 58-1270*). Inoltre, prima dell'entrata in vigore di detta legge l'accesso alla ENM era possibile anche con un reclutamento per titoli riservato a professionisti aventi i requisiti di un *maîtrise en droit*, esperienza lavorativa di 4 anni in campo giuridico, economico o sociale ed età compresa tra 27 e 40 anni (art. 18-1 dell'*ordonnance n. 58-1270*).

¹⁶⁴La disciplina è quella degli artt. 27 e ss. dello Statuto della magistratura (ord. n. 58-1270).

sono formalizzate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Guardasigilli, previo parere del *Conseil supérieur de la magistrature*, vincolante per i giudicanti (*du siège*) e non vincolante per i requirenti (*du parquet*). Il terzo grado comprende i magistrati che ricoprono le cariche più elevate della magistratura come magistrato della *Cour de cassation*, Primo presidente e Procuratore generale di *Cour d'appel*.¹⁶⁵

Con riferimento ai magistrati in servizio, il già citato principio di inamovibilità ex art. 64 c. 4 Cost. è riconosciuto ai soli magistrati giudicanti mentre i magistrati requirenti operano all'interno di una struttura gerarchica e sono sottoposti al potere esecutivo,¹⁶⁶ in particolare al Ministro della giustizia. A questo proposito, l'art. 5 dell'*ordonnance* n. 58-1270 afferma che i magistrati *du parquet* «sono posti sotto la direzione e il controllo dei loro capi gerarchici e sotto l'autorità del Guardasigilli», con il risultato che le procure sono quindi doppiamente poste sotto a un controllo gerarchico.

Primariamente, esse sono strutturate gerarchicamente e i magistrati dei loro uffici sono sottoposti all'autorità e agli indirizzi dei loro superiori gerarchici, così come sancito dallo stesso codice di procedura penale¹⁶⁷ dall'art. 35 per quanto concerne indirizzi generici («il Procuratore generale anima e coordina l'azione dei procuratori della Repubblica, sia nella prevenzione e repressione dei reati, sia nella conduzione della politica in materia di azione penale da parte delle procure del suo distretto») e dall'art. 36 in merito a specifiche direttive («il Procuratore generale può intimare ai procuratori della Repubblica, con istruzioni scritte e inserite nel fascicolo del procedimento, di avviare o far avviare l'azione penale ovvero presentare alla giurisdizione competente le requisitorie scritte che il Procuratore generale giudica opportune»). In aggiunta, qualora il Procuratore inferiore gerarchico non segua le direttive dei propri superiori, le proprie decisioni procedimentali rimangono valide, ma ciò potrebbe condurre ad una responsabilità disciplinare¹⁶⁸.

In secondo luogo, i magistrati requirenti sono sottoposti all'autorità del Ministro della giustizia, il quale ha radicati poteri di direzione, sorveglianza, controllo - anche disciplinare, unitamente alle sanzioni - e di nomina sui membri degli uffici subordinati¹⁶⁹ ed è il diretto

¹⁶⁵Fino al 31 dicembre 2025 i livelli professionali presentavano un ordine invertito quale secondo livello di base e primo livello come grado di anzianità professionale, unitamente al rango dei magistrati fuori gerarchia (*magistrats hors hiérarchie*). La modifica è dovuta anche in questo caso all'entrata in vigore della *Loi organique 2023-1058*.

¹⁶⁶M. DELMAS-MARTY, *Procédures pénales d'Europe*, PUF, Parigi, 1995, 87.

¹⁶⁷*Loi n° 57-1426 du 31 décembre 1957 instituant un code de procédure pénale*.

¹⁶⁸G. GILLIÉRON, *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer, Berlino-New York, 2014, 297.

¹⁶⁹A. A. CERVATI E M. VOLPI (a cura di), *La comparazione tra ordinamento giudiziario francese e italiano: analogie e differenze*, in *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, Giappichelli, Torino, 2010, 1-11.

superiore del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, dei procuratori generali delle Corti d'appello e dei procuratori della Repubblica¹⁷⁰, oltre a incidere sulle funzioni di accusa che la magistratura esercita considerando il dettato dell'art. 30 del c. p. p il quale afferma ai commi 1-3 che il Ministro conduce la politica in materia di azione penale determinata dal Governo e garantisce la coerenza della sua applicazione sul territorio della Repubblica, potendo a tal fine indirizzare ai magistrati del *Ministère public* istruzioni generali in materia di azione penale a questo fine, ma non direttive specifiche per singole questioni.

Egli ha quindi un potere di direttiva (come in Germania) per orientare in generale l'azione di un ufficio, ma non quello di fornire indirizzi per un singolo specifico procedimento; ha inoltre il potere di trasferire discrezionalmente i singoli magistrati, previo confronto con il Consiglio superiore¹⁷¹, di norma quando il magistrato abbia esercitato le proprie funzioni nella stessa sede per lungo tempo¹⁷². Tuttavia, tale potere gerarchico – che può ben dirsi determinante – incontra il limite della piena libertà del magistrato requirente di esprimere le osservazioni orali che ritiene opportune durante il dibattimento¹⁷³.

In questo sistema fortemente gerarchico, il Ministro della Giustizia individua in concreto quali siano i criteri di priorità che orientino l'azione degli uffici di pubblica accusa nel perseguimento dei reati, presumibilmente coincidenti con l'agenda politica del Governo in carica. Un così diretto legame dei *procureurs* con il potere esecutivo va ricercato in ragioni storiche secolari: a partire dal XIV secolo – in epoca di *ancien régime* – essi furono definiti *gens du roi* in quanto ausiliari del Re da un lato, in quanto guardiani dell'ordine sociale dall'altro.¹⁷⁴ Un parallelismo che, *mutatis mutandis*, è rimasto fino ad oggi, attraverso i secoli e le differenti forme di Stato.

Dopo aver definito il carattere gerarchico del sistema francese, è appena il caso di approfondire il tema dell'esercizio dell'azione penale (*action publique*), riservato dall'art. 1 del codice di rito penale ai magistrati oltre che ai funzionari e alle parti lese nei casi stabiliti

¹⁷⁰ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Aspetti dell'ordinamento giudiziario, esercizio dell'azione penale e responsabilità dei magistrati in Francia, Germania, Inghilterra e Spagna*, a cura del Servizio Biblioteca della Camera – legislazione straniera, AC N. 4275/XVI, 16 maggio 2011

¹⁷¹A. CHAUMET, *Lo status del pubblico ministero francese e i suoi rapporti con il potere esecutivo*, in *Questione giustizia* 2/2021, 152.

¹⁷²CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L'organizzazione della magistratura in alcuni ordinamenti giuridici europei*, cit., 53.

¹⁷³L. VIOLINI, *Separazione delle carriere e indipendenza della magistratura: riflessioni di diritto comparato*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1/2011, 54.

¹⁷⁴JOHAN DECHEPY-TELLIER, *The public prosecutor's office in the French legal system*, in DPCE Online 1-2024, 311-312.

dalla legge¹⁷⁵ seguendo il modello della discrezionalità dell'azione che si basa sul principio di opportunità¹⁷⁶ sancito dal combinato disposto degli artt. 40 e 40-1 c.p.p., alla cui luce il procuratore della Repubblica riceve i reclami e le denunce e valuta le azioni da intraprendere.

In questo senso, quando ritiene che i fatti che gli sono stati portati a conoscenza in applicazione delle disposizioni dell'articolo 40 costituiscano un reato commesso da una persona la cui identità e il domicilio sono noti e per il quale non esiste alcuna disposizione legale che impedisca l'avvio dell'azione penale, il procuratore della Repubblica territorialmente competente decide se sia opportuno: avviare il procedimento, attuare una procedura alternativa all'azione penale o archiviare il procedimento qualora le circostanze particolari legate alla commissione dei fatti lo giustifichino. Poiché il *procureur* “valuta”, “ritiene”, “decide se sia opportuno” (*décide s'il est opportun*), è proprio la *littera codicis* a rimettere alla valutazione discrezionale dell'autorità requirente le determinazioni da assumere sull'*an* dell'avvio del procedimento penale.

La collocazione ordinamentale dei magistrati del *Ministère public* che li pone come soggetti “ibridi” - poiché ampiamente autonomi ma al contempo frapposti tra la gerarchia interna della magistratura requirente e l'autorità superiore del *garde des Sceaux* alle quali sono sottoposti - è stata ampio oggetto di dibattito e di riforme derivate anche da decisioni della Corte EDU¹⁷⁷. Nel merito del diritto ad un equo processo di cui all'art. 5 CEDU, il primo episodio rilevante fu il caso *Medvedyev*¹⁷⁸, originato dall'arresto dell'equipaggio a bordo di una nave mercantile sospettata di trasportare droga da commerciare in Europa, effettuato dalle autorità francesi per conto del pubblico ministero, che dopo 31 giorni di viaggio sbarcarono in patria per essere portati d'innanzi al *juge d'instruction*.

La Corte ha riconosciuto, rifacendosi alla propria giurisprudenza¹⁷⁹, che il pubblico ministero non è un'autorità giurisdizionale competente (a condurre simili operazioni) nel significato che la Corte dà con la propria interpretazione, poiché manca dell'indipendenza nei confronti del potere esecutivo e che senza tale premessa la procedura non rispetta l'art. 5.1 CEDU sul giusto procedimento. In merito è stato osservato che “*in criticizing French*

¹⁷⁵Così infatti l'art. 1 del *Code de Procédure Pénale*: «*L'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi. Cette action peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée, dans les conditions déterminées par le présent code.*».

¹⁷⁶H. L. CANONE, *Contrappesi all'opportunità dell'azione penale nel sistema francese: un'ispirazione per il legislatore italiano?*, in *discrimen.it*, 29 agosto 2025, 1-4.

¹⁷⁷A. CHAUMET, *Lo status del pubblico ministero francese e i suoi rapporti con il potere esecutivo*, cit., 151, 153.

¹⁷⁸Corte EDU, decisione 10 luglio 2008, *Medvedyev e altri c. Francia* (Ricorso n. 3394/03).

¹⁷⁹In special maniera, Corte EDU, decisione 4 dicembre 1979, *Schiesser v. Svizzera* (Ricorso n. 7710/76).

arrangements, the court is rejecting a whole procedural tradition”¹⁸⁰, tanto che nel giudizio di appello presso la *Grand Chambre* del 29 Marzo 2010 confermò il riscontro della violazione ma rimosse ogni riferimento alla magistratura, salvo cenni all’indipendenza dell’ufficiale giudiziario, per non alimentare polemiche nel dibattito pubblico sulla riforma della giustizia penale¹⁸¹.

Nel 2010 si ebbe poi il caso *Moulin*¹⁸², originato dall’arresto e dalla sottoposizione di una cittadina alla misura cautelare custodiale della *garde à vue*, che la Corte riscontrò violare l’art. 5 CEDU ed al p.to 57 della decisione, dopo aver dichiarato di non voler entrare nel dibattito pubblico francese, ha constatato nuovamente il mancato rispetto dei requisiti di indipendenza dei magistrati agenti del *Ministère public*, alla luce della propria giurisprudenza¹⁸³. In aggiunta, nel caso *Vassis* del 2013¹⁸⁴, la Corte fu chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla *garde à vue*, imposta ad un equipaggio sospettato di trasportare droga a fini commerciali, confermando nuovamente «la persistenza di profili di incompatibilità tra la Convenzione e alcuni istituti della procedura penale francese con particolare riferimento al ruolo chiave svolto da un pubblico ministero non autenticamente indipendente»¹⁸⁵, continuando a contribuire al dibattito francese sul merito.

Più recentemente tra il 2019 e 2020, sul versante europeo dell’Unione e nell’ambito della cooperazione giudiziaria condivisa tra gli Stati membri – i quali hanno notoriamente tradizioni e culture processualpenalistiche differenti – sono emerse decisioni della Corte di Giustizia dedicate a stabilire se le Procure europee garantiscano un’indipendenza dal potere esecutivo sufficiente per poter emettere od eseguire un mandato europeo nei confronti di un soggetto ricercato in uno Stato membro da parte di un altro Stato, per poter esercitare l’azione penale o eseguire la condanna nel paese che lo persegue.

Con la decisione del 12 dicembre 2019 (cause riunite C-566/19 PPU e C-626/19 PPU), nel giudicare la legislazione francese in materia di ordinamento giudiziario e processuale, i giudici della Corte del Lussemburgo hanno riconosciuto il sistema idoneo a garantire i requisiti di indipendenza della magistratura *du parquet*, ritenendo imprescindibile - basandosi

¹⁸⁰J. HODGSON, *The French Prosecutor in question*, in *Washington and Lee Law Review*, 2010, 1389.

¹⁸¹A. BARAGGIA, *Il Pubblico ministero francese in cerca di identità tra riforme costituzionali e moniti sovranazionali* in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 15.

¹⁸²Corte EDU, decisione 23 novembre 2010, *Moulin c. Francia*, (Ricorso n. 37104/06).

¹⁸³ M. NEGLIA, *La sentenza Moulin della Corte europea dei diritti dell’uomo e la discussa posizione del pubblico ministero nel sistema francese*, in DPCE online 2012-1, 8.

¹⁸⁴Corte EDU, decisione 27 giugno 2013, *Vassis e altri c. Francia* (ricorso n. 62736/09).

¹⁸⁵A. BARAGGIA, *Il Pubblico ministero francese in cerca di identità tra riforme costituzionali e moniti sovranazionali*, *cit.*, 17.

sulla previa recentissima giurisprudenza¹⁸⁶ - che «il pubblico ministero eserciti le sue funzioni in modo obiettivo e al riparo da qualsiasi istruzione individuale proveniente dal potere esecutivo, in quanto il Ministro della giustizia può soltanto rivolgere ai magistrati della procura istruzioni generali di politica penale al fine di assicurare la coerenza di tale politica in tutto il territorio», e che «non possono in alcun caso avere l'effetto di impedire a un magistrato della procura di esercitare il proprio potere discrezionale riguardo alla proporzionalità dell'emissione di un mandato»¹⁸⁷.

In conclusione, è possibile riscontrare come il modello francese – nonostante la cultura ed esperienza giuridica d'Oltralpe sia sempre stata riferimento esemplare – sia caratterizzato dal dibattito e da nodi problematici legati alla complessità del sistema della magistratura: accesso unico alla professione, separazione delle carriere (diramate da un corpo burocratico di pubblici funzionari) e differenti garanzie; unico, ma articolato in due formazioni, Consiglio di giustizia (v. *infra* §3.3.) a seconda della carriera coinvolta; ampio margine di discrezionalità dell'azione penale temperata da un duplice profilo di dipendenza (gerarchica interna all'ufficio e sottoposizione all'autorità del Guardasigilli).

Il dibattito sulla figura del magistrato requirente e sull'indipendenza della magistratura quindi non è sopito, tanto che in seguito al *referendum* costituzionale italiano del 22-23 marzo 2026 il *Conseil Supérieur de la Magistrature* ha emanato un comunicato¹⁸⁸ in cui rivendica gli elementi di unità della giurisdizione ed auspica una riforma dello Statuto della magistratura come moderna tappa consolidatrice dello stato di diritto, con la quale intervenire sulla formazione del Consiglio dei magistrati del *parquet* rendendolo *conseil de discipline* e non solo organo consultivo in materia disciplinare, oltre che a trasferire pienamente la competenza sulle nomine e sulle sanzioni disciplinari ad un organo costituzionale diverso dal potere esecutivo, così da lenire la *vulnérabilité démocratique actuelle* e garantire l'indipendenza del sistema giustizia e i diritti dei cittadini.

2.4 I funzionari dello Staatsanwaltschaft in Germania

Per la disamina del modello tedesco di magistratura requirente è necessaria una prima premessa con cui identificare l'organizzazione dell'amministrazione della giustizia

¹⁸⁶Corte di giustizia, sentenza 9 ottobre 2019, causa C-489/19 (NJ).

¹⁸⁷A. FALCONE, *Indipendenza del pubblico ministero e cooperazione internazionale in materia penale nello scenario giuridico europeo*, in Rivista Eurojus, Fascicolo n. 3 – 2021, 73.

¹⁸⁸Cfr. *Conseil Supérieur de la Magistrature, Communiqué 27 mars 2026, Unité du corps judiciaire français et réforme statutaire du parquet.*

(*Gerichtsverwaltung*) in Germania. Essa infatti segue la natura federale dello Stato, è materia di legislazione concorrente tra *Bundesländer* (Stati federati) e *Bund* (Governo centrale) come costituzionalmente previsto dal par. 72 del *Grundgesetz* (*GG*) del 1949 e contempla pertanto due livelli: uno di base appartenente ad ogni singolo *Land* parte della Repubblica ed un secondo livello federale centrale¹⁸⁹. Il par. 92 *GG* dispone che il potere giurisdizionale sia esercitato dalla *Bundesverfassungsgericht* – la Corte costituzionale federale, organo centrale elettivo disciplinato dai par. 93-94 *GG*, che vigila sul rispetto delle sfere di competenze tra Stati federati e Stato federale assicurando l’uniformità del diritto sul territorio federale¹⁹⁰ - dai *Bundesgerichte* (tribunali federali previsti dalla *GG*, tra cui anche le corti supreme di cui al par. 95) e dai *Gerichteder Länder* (tribunali dei *Länder*).

A questa previsione si unisce il par. 120 della *Gerichtsverfassungsgesetz* (*GVG*)¹⁹¹, che stabilisce che la giurisdizione ordinaria sia esercitata dalle *Amtsgerichte* (corti locali di primo grado competenti per affari civili e penali di minore entità), dalle corti statali di primo e secondo grado (*Landgerichte* e *Oberlandesgerichte*) e dalla Corte federale di giustizia (*Bundesgerichtshof*), organo apicale della giustizia ordinaria.

Un tracciato complessivo delle corti prevede dunque le *Amtsgerichte* locali ed i tribunali dei *Länder* di primo e secondo grado per quanto concerne il livello statale, i *Bundesgerichte*, la *Bundesgerichtshof* e la *Bundesverfassungsgericht* che sono invece federali; a tale disegno corrisponde la previsione che presso ogni corte «dovrebbe esistere» un ufficio della Procura (*Staatsanwaltschaft*) così come stabilito dal par. 141 *GVG*. È proprio quest’ultima legge a disciplinare gli uffici requirenti al Titolo settimo (par. 141-152), i quali sono dunque previsti presso ogni corte locale, sia nella figura del Procuratore sia nella figura dello *Amtsanwalt*, funzionario giudiziario che esercita le funzioni del pubblico ministero presso le corti locali deputate ai casi di minore entità; presso ogni corte federale e presso la *Bundesgerichtshof* dove operano il Procuratore generale (*Generalbundesanwalt*) e altri procuratori federali (*Bundesanwälte*). Questi ultimi sono nominati dal Presidente federale su proposta del Ministro federale della Giustizia, con il parere favorevole del *Bundesrat*¹⁹² (il ramo del

¹⁸⁹G. GILLIÉRON, *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, cit., 263.

¹⁹⁰G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 397.

¹⁹¹Essa è la legge sull’ordinamento giudiziario del 1975, *Gerichtsverfassungsgesetz* (BGBl. I S. 1077) approvata il 9 maggio 1975 e modificata in ultimo dalla *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/541* [...] (BGBl. I S. 95) del 20 aprile 2026.

¹⁹² Par. 149 *GVG*.

Parlamento con cui i *Länder* partecipano alla legislazione e all'amministrazione dello Stato federale) e devono essere pubblici funzionari.¹⁹³

L'ufficio della Procura federale, per tramite del PG, è competente ai sensi della *GVG* come previsto dal par. 120 cc. 1-2 per gravi reati contro lo Stato federale come ad esempio atti terroristici o compromettenti la sicurezza interna oppure esterna (tradimento e spionaggio); avocare a sé altri reati contro lo Stato previsti dal par. 120 c. 2 (reati contro la persona, contro l'incolumità pubblica oppure legati a operazioni commerciali illecite o legate alle armi, i quali interferiscano o minaccino la sicurezza di uno stato, i principi costituzionali supremi della Federazione, la sicurezza dei militari NATO di stanza o meno nel territorio, l'esistenza o sicurezza di un'organizzazione internazionale oppure che ledano le relazioni diplomatiche della Germania o pregiudichino la convivenza civile pacifica); può avocare a se anche i reati previsti dal par. 142a c. 3 qualora siano lesi gli interessi della Federazione oppure in caso che l'avocazione consenta una pronuncia nell'interesse dell'uniformità dell'applicazione del diritto e infine i reati previsti dal *Völkerstrafgesetzbuch*, la legge con cui la Germania ha recepito lo statuto della Corte Penale Internazionale.¹⁹⁴

Oltre a ciò, il PG può invece trasmettere gli atti alle procure dei *Länder* conformemente al dettato del par. 142a c. 2 qualora tali gravi delitti siano rivolti all'apparato istituzionale di uno Stato federato: alto tradimento, cospirazione o intese oppure coercizione di organi costituzionali ad esso legati anche nel caso di omessa denuncia di chi ne fosse a conoscenza. Ordinariamente la competenza appartiene invece agli uffici di Procura dei sedici *Länder*, contro tutti i reati diversi da quelli perseguiti dal Procuratore generale federale presso la *Bundesgerichtshof* (con la quale le corti statali non hanno un collegamento organico istituzionale) e segue il disposto del par. 143 che contempla la competenza territoriale fondata sulla giurisdizione della corte locale presso cui l'ufficio requirente è costituito, salvi i casi in cui essa non possa stabilirsi (e prevale la competenza della giurisdizione adita per prima), i casi di conflitto - su cui decide il *Generalbundesanwalt* - e i casi di competenza della Procura Europea.

È fondamentale anche in questo caso cogliere la natura gerarchica dell'organizzazione della magistratura requirente. Sotto un primo profilo, interno agli uffici, tale gerarchia è stabilita dal par. 146 che prevede che «i funzionari dell'ufficio della Procura devono attenersi alle istruzioni ufficiali dei loro superiori», superiori che possono anche avocare a sé i procedimenti in ogni fase di essi oppure affidarli ad un magistrato differente da quello

¹⁹³ Par. 148 *GVG*.

¹⁹⁴ Par. 20 *GVG*.

inizialmente previsto¹⁹⁵. Tale rapporto è ribadito dal par. 147, che riafferma questo livello gerarchico interno conferendo il diritto alla vigilanza e alla direzione dell'attività requirente al funzionario della Procura avente il grado professionale più elevato nei confronti dei magistrati del proprio ufficio e che inoltre stabilisce un secondo profilo gerarchico, di natura governativa e duplice: i poteri di vigilanza e direzione dell'attività sono posti in capo al Ministero di giustizia del *Land* (tramite la figura del Ministro) nei confronti dei magistrati della Procura ad esso appartenente (nonché verso il *Generalstaatsanwalt*, che è a sua volta superiore gerarchico dei magistrati della corte suprema del *Land*¹⁹⁶) e al Ministro federale di giustizia verso il Procuratore federale generale ed i restanti procuratori federali.

Il citato secondo profilo contempla una duplice gerarchia che è stata definita una *Weinsungspyramide* (doppia piramide)¹⁹⁷ al cui vertice si trovano i rispettivi Ministri apicali del *Land* o del *Bund*, al di sotto del quale si inseriscono i superiori gerarchici degli uffici, ed alla cui base si trova la restante platea professionale dei magistrati requirenti.

Questo ruolo dei governi statali e federale si colloca entro un più ampio disegno ordinamentale di forte matrice storica, giacché mantenne la sua natura a partire dall'istituzione del sistema di amministrazione della giustizia presso l'impero prussiano della seconda metà dell'Ottocento, non seguì nel secondo dopoguerra i tentativi di innovazione attuati dalla Repubblica di Weimar e ha mantenuto fino ad oggi, dopo la riunificazione della Germania, i caratteri principali di un sistema intero in cui l'amministrazione della giustizia è concepita – culturalmente, normativamente ma anche nei fatti – come ambito di natura fortemente burocratica in cui operano funzionari pubblici, tra cui anche il «giudice-pubblico impiegato» inserito in una struttura in cui permane un margine di competenza gestoria ed amministrativa in capo al Governo, come l'organizzazione interna delle corti, nomine e progressioni di carriera ed il c.d. controllo disciplinare sull'esecuzione delle funzioni d'ufficio dei magistrati giudicanti, in quanto «non venga pregiudicata la loro indipendenza» (par. 26 *DRiG*)¹⁹⁸, benché detta indipendenza gli sia in ogni caso garantita dal par. 97 *GG* sia come indipendenza “materiale” (*sachliche Unabhängigkeit*), sia “personale” (*persönliche Unabhängigkeit*), unitamente alla soggezione «soltanto alla legge» e ad alla possibilità di

¹⁹⁵ Par. 145 *GVG*, cfr. R. MUHM, *The role of the public prosecutor in Germany*, in *Irish Jurist*, New Series, Vol. 38, 2003, 157.

¹⁹⁶G. GILLIÉRON, *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, cit., 264.

¹⁹⁷A. FALCONE, *Indipendenza del pubblico ministero e cooperazione internazionale in materia penale nello scenario giuridico europeo*, cit., 70.

¹⁹⁸*Deutsches Richtergesetz – DRiG* (legge del 8 settembre 1961, in *Bundesgesetzblatt I*, 1961, p. 1665), la legge federale tedesca sulla magistratura giudicante.

essere destituiti o sospesi dal loro ufficio «solo per decisione giudiziaria e per i motivi e con le forme stabiliti dalla legge»¹⁹⁹.

In questo contesto, la magistratura requirente risente ugualmente, se non ancor più, della natura amministrativa e burocratica a cui tende il sistema giudiziario tedesco, ancora per fattori storici risalenti al Congresso di Vienna del 1815 ed al Secondo *Reich* che istituì gli uffici del Pubblico ministero nel 1871²⁰⁰. Essa non è disciplinata né dalla GG né dalle costituzioni statali²⁰¹, non ha pertanto le pari guarentigie costituzionali dei “colleghi” giudici e non è inserita nel potere giudiziario bensì è condivisibilmente ritenuta corpo di pubblici funzionari (*Beamten*) costituente organo di amministrazione della giustizia (*Organ der Rechtspflege sui generis*)²⁰², che non è parte processuale in senso sostanziale in quanto non fa valere in giudizio i propri interessi – anzi, difende la legalità costituzionale – ed in quanto non esistono norme sulla ricusazione dei funzionari dello *Staatsanwaltschaft*²⁰³ e che infine è soggetto all’indirizzo politico-amministrativo dei ministeri della giustizia statali attuato tramite il potere di direttiva (*Weisungsrecht*) di cui al citato par. 147 *GVG*, nonché al potere dei competenti ministri di rimpiazzare nel corso del procedimento i magistrati dell’ufficio di cui sono superiori gerarchici (*Substitutiosrecht*), benché con il limite dei reati fissati dallo *Strafgesetzbuch (StGB)*²⁰⁴ quali l’intralcio alla giustizia compiuto da pubblico ufficiale (par. 258a) e il procedimento contro persona notoriamente innocente (par. 344). L’autorità politica ha quindi un grande potenziale di influenza nel procedimento, in special modo nella fase delle indagini²⁰⁵.

Un primo pilastro dell’ordinamento ritenuto fondamentale per arginare i possibili eccessi di ingerenza nei procedimenti²⁰⁶ da parte dell’esecutivo è l’obbligatorietà dell’azione penale fondata sul principio di legalità (*Legalitätsgrundsatz*) previsto dal par. 152 c. 2 dello

¹⁹⁹Per un approfondimento a tema v. S. HABERL, *L’amministrazione della giustizia e l’indipendenza del giudice in Germania: origini storiche e problemi attuali*, in *DPCE online*, 2019/1, 109-127.

²⁰⁰Per un approfondimento v. M. DAUSTER, J. A. KREUTZ, M. MANSDÖRFER, *The Public Prosecutor in Germany. Aspects of his position and duties, procedural principles*, in *DPCE online* 1/2014, 285-288.

²⁰¹*Ibidem*, 289.

²⁰²Cfr. C. ROXIN, *Strafverfahrensrecht*, 25^a ed., C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1998, 48; G. FEZER, *Strafprozessrecht I*, Verlag C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1986, 29; T. KLEINKNECHT, L. MEYER-GOSSNER, *Strafprozessordnung*, 41^a ed., Kommentar, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1993, 1708 ss.; C. GUARNIERI, *Magistratura e Politica in Italia*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 1992, 56.

²⁰³M. DAUSTER, J. A. KREUTZ, M. MANSDÖRFER, *The Public Prosecutor in Germany. Aspects of his position and duties, procedural principles*, cit., 306.

²⁰⁴Il codice penale tedesco del 1998 (BGBl. I S. 3322).

²⁰⁵R. MUHM, *The role of the public prosecutor in Germany*, cit., 157.

²⁰⁶CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L’organizzazione della magistratura in alcuni ordinamenti giuridici europei*, cit., 65.

*Strafprozessordnung (StPO)*²⁰⁷ e per il quale lo *Staatsanwaltschaft* ha l'obbligo di perseguire d'ufficio i fatti di reato per cui sussistano sufficienti indizi (oppure i fatti procedibili a querela di parte di cui al par. 77 *StGB* per i quali essa sia stata effettuata) seppur senza un parametro normativo che indichi quale sia la sufficienza di detti indizi, legittimando persino la personale conoscenza dei fatti dell'autorità inquirente²⁰⁸. Tuttavia, l'obbligatorietà ritenuta cardine dell'ordinamento tedesco è stata depotenziata a partire dagli anni '70 tramite l'introduzione del principio di opportunità, definito dai criteri posti dai par. 153-154a che rispondono al canone costituzionale della proporzionalità²⁰⁹, secondo cui dati crimini di minore entità non integrano un interesse pubblico tale da dover essere perseguiti ed in virtù di ciò sono suscettibili di archiviazione²¹⁰ oppure perseguiti in chiave deflattiva con decreti penali di condanna o ammissioni di colpevolezza dietro procedure abbreviate, cosa che ha in un certo qual modo ampliato i possibili margini di discrezionalità dei magistrati requirenti²¹¹.

Un fattore di criticità in merito è che l'attenuazione dell'obbligatorietà ha aumentato il rischio – soprattutto in via non ufficiale – di pressioni ed ingerenze dei vertici politici nei confronti degli agenti dello *Staatsanwaltschaft*, tuttavia si ha il contrappeso per cui tale tendenza discrezionale è comunque caratterizzata dal suo costante esercizio in forma collegiale, attraverso il confronto con i colleghi e i dirigenti degli uffici²¹².

La trattazione dell'obbligatorietà dell'azione di area tedesca consente cenni alle indagini preliminari disciplinate dalla *StPO*, nella misura in cui – come detto – il procedimento è avviato a querela di parte o d'ufficio in presenza di sufficienti indizi (benché in assenza di parametri normativi sussista un margine di discrezionalità su di essa²¹³), salvi i casi di archiviazione per minor entità dei fatti; conformemente al par. 160 *StPO* ricerca e preserva elementi di prova per effettuare le determinazioni inerenti alle accuse, con riferimento agli elementi sia a carico sia a discarico dell'indagato e praticando così – almeno in senso teorico e formale - l'imparzialità tipica del suo ruolo di difensore della legalità.

Durante le indagini, il funzionario requirente può avvalersi delle *Gerichtshilfe*, agenzie che assistono la magistratura durante le indagini (par. 160 c. 3), oppure interfacciarsi con la

²⁰⁷Il codice di procedura penale tedesco del 1871 più volte modificato nei successivi 150 anni.

²⁰⁸ M. DAUSTER, J. A. KREUTZ, M. MANSDÖRFER, *The Public Prosecutor in Germany. Aspects of his position and duties, procedural principles*, cit. 302.

²⁰⁹G. FEZER, *Strafprozessrecht I*, cit., 8.

²¹⁰R. MUHM, *The role of the public prosecutor in Germany*, cit. 158.

²¹¹S. BOYNE, *German Prosecutor and the Rechtsstaat*, in M. Langer e D.A. Sklansky (a cura di), *Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 147-148.

²¹²N. ROSSI, *Per una cultura della discrezionalità del pubblico ministero*, in *Questione giustizia* 2/2021, 20-21.

²¹³M. DAUSTER, J. A. KREUTZ, M. MANSDÖRFER, *The Public Prosecutor in Germany. Aspects of his position and duties, procedural principles*, cit., 302.

Polizia, la quale tuttavia è prevista dal par. 163 *StPO* come organo parimenti obbligato ad indagare ma ancillare al ruolo dello *Staatsanwaltschaft*, al quale è tenuta a trasmettere le proprie risultanze investigative compiute per suo conto. Tuttavia, la scarsità del personale presso gli uffici delle procure fa sì che emerga il ruolo della Polizia nelle indagini - anche grazie agli stanziamenti governativi di risorse a suo favore - tanto che nella prassi tipica delle aree a basso o medio tasso di criminalità gli uffici requirenti di norma si astengono dalle indagini che sono demandate *in toto* alle forze di Polizia fornendo ampi margini di delega, intervenendo solo quando sono necessarie richieste rivolte all'*Ermittlungsrichter*²¹⁴ su misure di sicurezza, ispezioni oppure sequestri, alla conclusione delle indagini o quando la particolare complessità e gravità delle vicende non può prescindere dal ruolo in prima persona dei membri dello *Staatsanwaltschaft*²¹⁵.

Un secondo elemento di contrappeso alla menzionata dipendenza dall'esecutivo della magistratura requirente è la comune formazione per tutte le professioni legali poiché essa favorisce il consolidamento di un bagaglio culturale e professionale omogeneo, che riduce il conflitto tra le diverse professioni legali ed è stato inoltre riconosciuto che «l'impianto monolitico dell'iter formativo offre, infatti, un retroterra di esperienze comuni ai componenti di tutte le professioni legali e pone le premesse per il consolidarsi di una cultura giuridica interna più omogenea, che costituisce attualmente il più rilevante tessuto connettivo tra i vari sottogruppi»²¹⁶ e che costituisce una base tecnica comune in funzione della professione esercitata con «autonomia professionale pur all'interno di una cornice organizzativa burocratica»²¹⁷.

L'etica professionale maturata nella formazione unica dei *Juristen* verrebbe dunque a creare un *grounding* di principi comuni particolarmente sentiti, che ispira (almeno in teoria) alla leale collaborazione tra organi pubblici, benché siano poi il sostrato socio culturale ed etico dell'amministrazione di essi a garantirne una corretta attuazione²¹⁸ – cosa che sarebbe auspicabile in ogni ordinamento, giacché almeno in astratto è condiviso il principio di leale collaborazione, unitamente ai principi del giusto processo e giusto procedimento di cui all'art.

²¹⁴Il giudice per le indagini preliminari disciplinato dal par. 162 *StPO*.

²¹⁵*Ibidem*, 308.

²¹⁶P. PEDERZOLI, *Selezione e formazione delle professioni legali in Germania*, Padova, Cedam, 1992, 34 ss.

²¹⁷G. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2002, p. 98.

²¹⁸Cfr. L. VIOLINI, *Separazione delle carriere e indipendenza della magistratura: riflessioni di diritto comparato*, cit., 60-61.

6 CEDU; principio che in Germania, ha dimostrato fasi alterne ora di *self-restraint*²¹⁹, ora di intervento nei confronti di alti gradi della politica nazionale.²²⁰

Con riferimento alla formazione ed al reclutamento di magistrati giudicanti e requirenti, la *DRiG* disciplina ai par. 5a-5d e 6 un unico percorso formativo per tutte le professioni legali, fornendo i principi generali in merito dai quali i *Länder* autonomamente definiscono i contenuti della formazione poiché il percorso professionale ha carattere statale²²¹. Esso è in ogni caso composto da una fase di *Studium* universitario quadriennale, superato il cui esame finale (*Staatsexamen*) - di fronte ad una commissione nominata dal Ministero della giustizia statale e dalle Università – si accede al *Refendariat*, seconda fase che consiste in un biennio di pratica svolto in forma di servizio di pubblico impiego a carico dello Stato, da svolgersi in un centro tra le *Pflichtstationen* stabilite dal par. 5b: presso un tribunale ordinario in materia civile, una procura o un tribunale in materia penale o un'autorità amministrativa, oppure presso un avvocato. Il Refendariato, unitamente al secondo *Staatsexamen*, non è obbligatorio ma è *condicio sine qua non* per l'accesso alle professioni²²².

Una volta superato il secondo esame di stato, il *Volljurist*²²³ decide quale professione legale intraprendere e in caso scelga la magistratura (giudicante o requirente) presenta domanda di assunzione presso un Ministero della giustizia dei *Länder*, tra i quali ognuno ha la propria specifica modalità di nomina: talvolta sussiste una commissione di professionisti, talvolta, ad esempio nel caso dei giudici, il ministro acquisisce il parere consultivo del *Presidialrät* – organo rappresentativo dei magistrati giudicanti avente competenza consultiva sul reclutamento prevista dal par. 49 *DRiG* – oppure la scelta è effettuata discrezionalmente dal Ministro. A livello federale invece, le nomine iniziali dei giudici delle Corti supreme sono decise dal Ministro federale della giustizia, congiuntamente ad una commissione paritetica di

²¹⁹Tendenza non unanimemente condivisa dalla dottrina. Per una critica al potere di direttiva del Ministro e all'influenza di essa sullo *Staatsanwaltschaft*, v. H. PRANDL, *Magistratura e politica: il caso tedesco*, in *Governo dei giudici*, a cura di E. Bruti Liberati, A. Ceretti, A. Giasanti, Feltrinelli, Milano, 1996, 163 ss.: “in tutti in tutti i casi in cui la politica viene coinvolta, i Pubblici ministeri tedeschi sembrano come paralizzati. E questo avviene per un motivo ben preciso: il sistema gerarchico della magistratura. Infatti quando si apre un'istruttoria nei confronti di un uomo politico, il competente Ministro della Giustizia del *Land* viene subito informato e segue da vicino l'iter del procedimento, impartendo proprie direttive su quanto deve essere fatto in quel dato procedimento”.

²²⁰Fu il caso noto come la c.d. “tangentopoli tedesca”, che coinvolse nel 1999 il Cancelliere tedesco E. Kohl in merito alla scoperta di un sistema di finanziamenti illeciti al partito della CDU di cui egli era il segretario. Per una ricostruzione della vicenda v. M. CACIAGLI, *La caduta di Kohl e il destino della CDU*, in *Rivista Il Mulino*, n. 1/2000, 160 ss.

²²¹Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L'organizzazione della magistratura in alcuni ordinamenti giuridici europei*, cit., 61-63.

²²²C. VALLE, *Il procedimento per la nomina e selezione dei giudici e pubblici ministeri nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Giustizia insieme*, 18 aprile 2023, 2.

²²³Il candidato ormai qualificatosi come “giurista plenario”.

selezione, specificamente appuntata e composta e dai competenti Ministri dei *Länder* unitamente ad un analogo numero di membri eletti del *Bundestag*, ramo parlamentare federale che rappresenta i cittadini.²²⁴

Con questa osservazione, è possibile notare come la magistratura requirente in Germania sia separata da quella giudicante, ma poggi su una solida base di principi e conoscenze comuni ad essa e ai restanti *Juristen* professionisti; lo *Staatsanwaltschaft* è un organo giurisdizionale *sui generis*, diversificato dai giudici in quanto non possiede le loro garanzie di indipendenza e inamovibilità ed è soggetto al controllo disciplinare ed organizzativo, nonché all'indirizzo politico del Ministro della giustizia competente, ma con la propria autorità difende la legalità costituzionale esercitando l'azione penale in ossequio al principio di legalità che ne impone un esercizio obbligatorio - in presenza di sufficienti indizi e ricercando elementi anche a discarico dell'indagato - benché temperato da un principio di opportunità che ha consentito maglie di discrezionalità in ogni caso controbilanciate dalle valutazioni collegiali della discrezionalità sull'*an* procedimentale.

La tenuta di questo sistema requirente è stata messa al vaglio critico della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel 2019²²⁵ nel contesto di due mandati di arresto europei emessi dagli agenti dello *Staatsanwaltschaft*, con la motivazione che i suoi uffici prendono parte all'amministrazione della giustizia, ma esso è gerarchicamente sottoposto ai poteri di vigilanza, sostituzione e direzione del potere esecutivo sul doppio fronte statale e federale, cosa che potrebbe ostacolare o contaminare la ricerca "imparziale" di elementi di prova sia a carico che a discarico dell'indagato, eventualità in astratta di ingerenze che non consentirebbe il rispetto del principio di proporzionalità nell'emanare il MAE. Unitamente a ciò, l'opinione dell'Avvocato generale²²⁶ non riscontra un sufficiente grado di indipendenza delle procure tedesche in quanto non inserite nel potere giudiziario ma è un organo amministrativo dello stato.

Per questi motivi lo *Staatsanwaltschaft* è stato escluso «dalle autorità competenti ad emettere un mandato d'arresto europeo per gli ampi margini di manovra che residuano entro il principio di legalità – soprattutto quando entra in campo la discrezionalità che attiene alla verifica della proporzionalità – e per l'assenza di tipizzazione delle condizioni e delle finalità

²²⁴Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Aspetti dell'ordinamento giudiziario, esercizio dell'azione penale e responsabilità dei magistrati in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, cit., 55.

²²⁵Corte di giustizia, 27 maggio 2019, cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, *OG e PI*, ECLI:EU:C:2019:456.

²²⁶Conclusioni dell'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona, 30 aprile 2019, cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, *OG e PI*, ECLI:EU:C:2019:337.

dell'*Anweisungrecht* nel *GVG*». È stato tuttavia ritenuto²²⁷ che questa decisione della Corte di giustizia sia stata eccessivamente severa, in quanto al funzionario della Procura è possibile rifiutare di eseguire un ordine ritenuto illegale, con eventuale controversia di fronte al tribunale disciplinare (*Dienstgericht*) esistente presso ogni distretto ed inoltre il par. 20 c. 3 *GG*, disposizione di immediata applicazione, stabilisce che gli ordini del Ministro devono rispettare «le norme di legge e i principi del diritto»²²⁸.

La conseguenza nell'ordinamento tedesco fu una previsione che evitò l'improvvisa invalidità di molti provvedimenti, modificando la legge di attuazione della decisione quadro sul mandato europeo, ammettendolo solo da parte dei tribunali. Da ciò, in conclusione, è possibile osservare anche in questo caso come da un esame esterno, sia dal punto di vista normativo astratto, sia dal punto di vista concreto, possono desumersi criticità e punti di forza relativi al funzionamento di un sistema in cui è inserita la magistratura requirente, che di esso sono caratteristici.

2.5 Il Public prosecutor nel common law: il caso di Inghilterra e Galles

La prospettiva della comparazione fuoriuscendo dai sistemi di *civil law* europei si orienta alla presa di cognizione di modelli già in premessa diversi, quali i sistemi di *common law*, con il fine di descrivere alcuni principi comuni di tali ordinamenti, concentrando in seguito l'osservazione sul Regno Unito, con specifico riferimento a Inghilterra e Galles, evidenziando loro tratti particolari sul punto. La grande tradizione giuridica britannica pose inoltre alcuni cardini di base anche per gli Stati Uniti d'America *post-1776*, elementi caratteristici del *common law*.

Un primo profilo è il modello processuale dell'*adversarial system of litigation*, in cui il giudice fu in premessa storica, *umpire*, cioè "passivo" poiché destinatario degli elementi di prova apportati dalle parti, che gli spetta valutare in virtù del principio dispositivo. Tuttavia, per ovviare ad inefficienze di sistema, nel corso del tempo la funzione ha acquisito connotati gestori, sempre nel rispetto del principio dispositivo, portando alla definizione del ruolo di *managerial judges*, soprattutto grazie al significativo apporto della dottrina nordamericana²²⁹.

²²⁷A. FALCONE, *Indipendenza del pubblico ministero e cooperazione internazionale in materia penale nello scenario giuridico europeo*, cit., 70-72.

²²⁸*Ibidem*.

²²⁹Cfr. sul punto J. RESNIK, *Managerial Judges*, in *Harvard Law Review*, 376, 1982-1983, 376-448; B. NEWMAN, *Managerial Criminal Adversarialism*, in *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, Vol. 42, 2026.

In ambito processuale penale ciò si traduce nel modello accusatorio puro²³⁰, strettamente legato alla separazione delle carriere della magistratura, in cui il giudice appartiene ad una carriera differente da quella dell'autorità requirente. Nel modello inglese, questo fattore è strettamente legato al modello professionale e non burocratico dei magistrati, per cui dietro una comune base di formazione giuridica, dopo lungo periodo di distinto esercizio della professione forense come *Barrister*, dopo l'accesso all'alto grado di *King's Counsel*, si può intraprendere la carriera di giudice su nomina compiuta dal Re, nel caso dei gradi di giurisdizione più elevati dietro proposta del Primo ministro e in ogni caso, per la gran maggioranza dei professionisti, su proposta del *Lord Chancellor*, Gran ufficiale di Stato di Inghilterra e Scozia e Ministro della giustizia (*Secretary of State for Justice*) del Regno Unito, nominato dal Re su proposta del Primo ministro, che svolge funzioni di organizzazione degli uffici giudiziari e dell'amministrazione della giustizia²³¹. Da ciò emerge un legame con altri poteri o apparati nazionali, soprattutto di matrice esecutiva. Per quanto riguarda i soggetti requirenti vige invece il principio di autonomia professionale come garanzia della loro posizione, alla quale accedono dopo un periodo di esercizio della professione di avvocato come *Solicitor* o *Barrister* tramite inquadramento professionale dietro *application* presso i centri competenti, senza la solennità del pubblico concorso tipico del modello burocratico.

Nel caso di Inghilterra e Galles, l'esercizio dell'azione penale è discrezionale²³², in quanto fondato sul principio di opportunità²³³, per il quale l'autorità requirente determina autonomamente, dietro propria valutazione delle risultanze d'indagine, se perseguire un reato. Essa si ritiene solo temperata (seppur in maniera quanto possibile circostanziata) dai criteri edittali previsti, che costituiscono parametri di controllo pubblico circa i modi di concreto esercizio di tale discrezionalità e possibile argine alle possibili esondazioni nell'arbitrio²³⁴.

Nel caso di Inghilterra e Galles esistono due organi che esercitano l'azione, oltre ai soggetti privati offesi dal reato, a seconda della gravità della fattispecie. Per i fatti di minor entità sono competenti i funzionari distrettuali di polizia, i cui uffici sono diretti dal *Chief Constable*²³⁵. Nella sua attività, alla luce del *Police Reform and Social Responsibility Act* del

²³⁰Cfr. G. ILLUMINATI, *Modello processuale accusatorio e sovraccarico del sistema giudiziario*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 4, n. 2, 2018, 533-557.

²³¹G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 430.

²³²Cfr. J. FIONDA, *Public Prosecutors and Discretion: a Comparative Study*, Oxford, 1995.

²³³Cfr. R. BELFIORE, *L'ultima edizione del Code for Crown Prosecutors: l'opportunità dell'azione penale nel sistema processuale inglese*, in *Cassazione penale*, 1, 2020.

²³⁴M. SERIO, D. VANNI DI SAN VINCENZO, *L'organizzazione e le funzioni dell'ufficio del Pubblico Ministero in Inghilterra e Galles*, in *DPCE online*, 1, 2024, 418.

²³⁵G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 364.

2011, il *CC* opera in stretta relazione con il *Police and Crime Commissioner*²³⁶, una figura eletta ogni quattro anni presso ciascun ufficio (trentasette in totale) dai sudditi britannici elettori nel distretto, politicamente responsabile del proprio operato – per l'appunto non direttivo in merito alle indagini - il quale consiste nello stabilire le priorità dell'ufficio locale nel perseguimento dei reati, reclutare e vigilare sull'operato del *Chief Constable*, potendo rimuoverlo²³⁷.

Questa peculiare carica pubblica di responsabilità controllo e affiancamento opera su tutto il territorio, ad eccezione di alcune aree metropolitane (tra cui la *Greater London*), dove tali funzioni sono attribuite al sindaco metropolitano. Secondo questo schema, a partire dal 2028 il ruolo sarà trasferito ai sindaci – di fatto già ruolo politico di responsabilità civica - poiché la carica di *PCC* sarà soppressa per più fattori, tra cui l'eterogeneità dei soggetti eletti genera difformità di situazioni sui territori; è forte il condizionamento percepito dal *CC* per il rischio di rimozione; la bassa affluenza elettorale. Tuttavia l'esperienza – secondo alcuni fallimentare – oltre ad apportare insegnamenti ha avuto anche un moderato apporto positivo, ad esempio in circostanze di particolare capacità ed iniziativa del soggetto designato²³⁸.

A livello centrale invece, l'ufficio requirente è il *Crown Prosecution Service*, nato nel 1985 con il *Prosecution of Offences Act*, normativa approvata su impulso del dibattito pubblico di fine anni '70, volto a riformare la competenza sull'esercizio dell'azione penale in seguito alle indagini, la quale fu per gran parte del Novecento demandata alle polizie locali ed alla *Metropolitan Police* (nota come *Scotland Yard*), istituzioni lontane dagli apparati giurisdizionali, che presentavano alle *Magistrates' courts* la gran parte delle accuse per crimini di lieve o media entità, mentre solo i casi più gravi erano perseguiti dal *Director of Public Prosecutions*. L'obiettivo fu quello di attribuire detta competenza ad un ufficio di rilevanza pubblica direttamente responsabile del controllo delle indagini preliminari (autonomamente svolte dalla polizia) finalizzato al promuovere esso stesso l'azione penale, cosa che avvenne²³⁹.

Le prime 10 sezioni del *POA* disciplinano l'organizzazione istituzionale del *CPS*. Esso è guidato dal *Director of Public Prosecutions* - del quale si amplia il novero dei poteri - che nomina i *Chief Crown Prosecutors* come inquirenti delegati competenti a svolgere le proprie

²³⁶Cfr. *Police Reform and Social Responsibility Act*, section 2.

²³⁷Cfr. *Police Reform and Social Responsibility Act*, section 2. Per uno sguardo complessivo sulla funzione, v. W. DOWNS, *Police and crime commissioners*, House of Commons library, n. 6104, 16 dicembre 2025.

²³⁸Cfr. sull'esperienza complessiva del *PCC* J. HARTLEY, J. ROBERTS, *The 'unprecedented innovation' of police and crime commissioners: Learning from a failed experiment*, in *Public Money & Management*, 2026, 1–10.

²³⁹M. SERIO, D. VANNI DI SAN VINCENZO, *L'organizzazione e le funzioni dell'ufficio del Pubblico Ministero in Inghilterra e Galles*, in *DPCE online*, 1, 2024, 408.

funzioni presso 14 ambiti locali, i quali a loro volta delegano sul territorio locale i propri inferiori gerarchici. L'*Attorney General* - apicale figura consultiva e rappresentativa in giudizio del governo, in cui tuttavia non è inserito ed inoltre è responsabile del proprio operato di fronte al *Secretary of State for Justice*, componente del governo responsabile dell'area Giustizia²⁴⁰ - è la figura che nomina ex sez. 2 *POA* il *DPP*, il quale all'*AG* dovrà rispondere, seguire i suoi indirizzi ed inviare un rapporto annuale riassuntivo della propria attività, che sarà esaminato in Parlamento, davanti a cui l'*Attorney* è politicamente responsabile²⁴¹. È dunque possibile definire gerarchica la struttura dei soggetti requirenti rispetto all'*AG*²⁴².

Ai sensi della sez. 3 *POA*, il *DPP* promuove l'azione penale - sulla quale abbia autonomamente effettuato le proprie determinazioni - in seguito a risultanze investigative delle autorità di polizia o in ogni caso in cui reputi opportuno esercitare l'azione. Inoltre è rilevante notare come la sezione 10 conferisca al *DPP* l'obbligo di emanare il *Code for Crown Prosecutors*, atto contenente disposizioni sui compiti del proprio ufficio allegato al suo rapporto annuale, modificabile nel tempo, che include i criteri che regolano l'esercizio oppure la rinuncia alle azioni penali unitamente alla scelta prioritaria dei reati da perseguire²⁴³.

Attualmente esso fornisce alcuni interessanti indirizzi: incriminare la persona giusta in relazione ad una giusta accusa, decidendo al riguardo con criteri di equità ed obiettività; non intervenire nelle indagini ed integrarle autonomamente solo dopo la conclusione di esse, per effettuare le determinazioni sul perseguimento di un reato e valutando in via prognostica astratta se un giudice potrebbe riscontrare un difetto dei presupposti e delle condizioni di merito e di forma che giustificano l'instaurazione del giudizio²⁴⁴.

Inoltre, il capitolo *The Full Code Test* fissa un doppio test logico argomentativo per rendere il più precisi possibili i criteri che determinano l'avvio dell'azione penale²⁴⁵. Si ha un *evidential test* che è superato qualora il *Prosecutor* riscontri in base agli elementi di prova raccolti - ove ammissibili, credibili e affidabili - una ragionevole previsione di condanna; il secondo è il *public interest test* con cui si valutano gravità e circostanze del reato, il grado di colpevolezza, le caratteristiche del sospettato, l'impatto del crimine sulla comunità e la

²⁴⁰*Ibidem*, 414.

²⁴¹G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 364.

²⁴²G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 426.

²⁴³Cfr. R. BELFIORE, *L'ultima edizione del Code for Crown Prosecutors: l'opportunità dell'azione penale nel sistema processuale inglese*, cit.

²⁴⁴M. SERIO, *L'abuso del processo: una ricerca comparatistica*, in *Il giusto processo civile*, vol. 1, 2014, 119-175.

²⁴⁵Cfr. <https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors>.

proporzionalità tra perseguimento e gravità del fatto. Vi è una prova alternativa, ossia il *threshold test* (“test soglia”), che contempla le seguenti 5 condizioni ritenute sufficienti – se compresenti – per l’esercizio dell’azione penale: a) la ragionevole probabilità di colpevolezza ragionevoli; b) la possibilità di ottenere ulteriori prove consolidanti realisticamente la previsione di condanna; c) La tale gravità del reato da giustificare l’incriminazione immediata; d) circostanze ostative alla concessione di provvedimenti di libertà provvisoria o condizionata; e) l’interesse pubblico all’incriminazione²⁴⁶.

In conclusione, è bene prendere atto delle considerazioni dottrinali sul *CPS*, i cui *Prosecutors* hanno un ruolo “*quasi-judicial*” ossia volgono il proprio operato non alla condanna ad ogni costo ma al rispetto dello Stato di diritto, senza quindi rappresentare nettamente gli interessi – benché rilevanti – della vittima, ma l’interesse pubblico soggiacente al processo. Inoltre è argomento di riflessione il margine sottile tra funzioni di polizia (di derivazione governativa) e autorità inquirente che talvolta risente, malgrado l’autonomia professionale dei *requirenti* inglesi, della stessa direzione. Anche nel sistema inglese, dunque, sono complessi gli equilibri dell’ordinamento, forti anche di una risalente *rule of tradition*²⁴⁷.

3. I Consigli di giustizia

Secondo autorevole dottrina, la definizione onnicomprensiva dell’organo deputato all’organizzazione degli uffici giudiziari e alla carriera dei magistrati – materia generalmente esclusa dalla competenza del ministro della giustizia – è opportunamente «Consiglio di giustizia»²⁴⁸, la cui figura può declinarsi nel modello dell’Europa continentale ispirato dal Consiglio superiore della magistratura disciplinato dalla Costituzione francese del 1946 e da quella italiana del 1948²⁴⁹, oppure nel modello anglosassone e nord-europeo che prevede le *Court Administration*, organi che provvedono all’amministrazione e alla gestione finanziaria della magistratura e dei suoi uffici, contribuendo all’indipendenza di essa dal punto di vista economico e finanziario.

I consigli sono organi normativamente radicati nelle costituzioni nazionali, indipendenti dagli altri poteri ma non appartenenti *tout court* al potere giudiziario, in quanto non sono

²⁴⁶M. SERIO, D. VANNI DI SAN VINCENZO, *L’organizzazione e le funzioni dell’ufficio del Pubblico Ministero in Inghilterra e Galles*, in *DPCE online*, 1, 2024, 414.

²⁴⁷Cfr. sul punto e sulla figura del *PP* in generale A. ASHWORTH, *Developments in the Public Prosecutor’s Office in England and Wales*, in *European Journal of Crime*, n. 3 (*Criminal Law and Criminal Justice*), 2000, 257-282.

²⁴⁸G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 419.

²⁴⁹Cfr. A. A. CERVATIE M. VOLPI (a cura di), *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, cit.

organi che propriamente emettono decisioni, ad eccezione di quelle costituenti provvedimento disciplinare nei confronti dei membri della propria categoria professionale; in virtù del fondamento costituzionale, molti ordinamenti (come Spagna e Portogallo) ritengono i consigli un organo costituzionale, altri invece li ritengono organi di mero rilievo costituzionale per la loro disciplina insita nella legge fondamentale, per la cruciale funzione di autogoverno a tutela dell'autonomia e indipendenza della magistratura, senza tuttavia porli sullo stesso piano degli organi di natura puramente politica (è ad esempio il caso dell'Italia).

Sono molti gli argomenti di interesse per uno studio con cui individuare i modelli di consiglio di giustizia²⁵⁰. Un primo profilo rilevante è la tipologia delle carriere della magistratura, a seconda che esse siano unite in un unico corpo professionale oppure separate. Esistono infatti tre modelli di consiglio di giustizia:

1) Un consiglio titolare delle competenze afferenti la figura dei soli magistrati giudicanti e avente una componente togata di soli giudici, come previsto in Francia prima della riforma costituzionale approvata con legge costituzionale del 27 luglio 1993.

2) Un unico consiglio avente competenza relativa sia ai giudici sia ai pubblici ministeri, rispettivamente rappresentati da una doppia componente togata in composizione variabile: in parità di membri oppure – come in Italia – con una prevalenza di membri magistrati.²⁵¹

3) Un ulteriore modello contempla un unico consiglio competente per magistrati requirenti e giudicanti che tuttavia si dirama al suo interno in sezioni rispettivamente e specificamente competenti per gli uni o per gli altri. È il modello francese vigente a partire dal 1993.

Unitamente a ciò si deve considerare la quasi generalizzata composizione mista del consiglio con membri magistrati togati e membri “laici” non magistrati, giuristi o persone qualificate con cui si consente in esso la presenza di membri della società civile per evitare che il consiglio divenga un mero organo di tutela corporativa dei professionisti appartenenti al potere giudiziario e per consentire un contrappeso istituzionale interno, soprattutto quando la detta componente laica sia eletta o nominata dal parlamento nazionale o da autorità politiche.

²⁵⁰Cfr. sui vari modelli T.S. RENOUX, *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*, La Documentation française, Parigi, 1999; M. VOLPI, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in DPCE, II, 2009; W. WOERMANS, *Councils for the Judiciary in Europe: Trends and Models*, in F. FERNANDEZ SALGADO, *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Dykinson, Madrid, 2003.

²⁵¹Cfr. D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Il Mulino, Bologna, 2012.

Ulteriore discriminazione tra i modelli è la prevalenza di una o dell'altra componente: una maggioranza assoluta o qualificata dei membri togati conduce ad una forte protezione dell'autonomia della magistratura e ciò è diffuso in molti paesi; la paritetica composizione dei membri ispirata al principio di equa rappresentanza e parità, come in Portogallo²⁵²; la prevalenza di membri non magistrati come previsto nel modello francese – nel caso di specie per ciascun consiglio superiore – a partire dalla riforma costituzionale del 2008²⁵³.

L'accesso alla carica di membro del consiglio avviene generalmente tramite elezioni. Solo in Grecia è previsto il sorteggio, tra i giudici delle giurisdizioni superiori che compongono il consiglio (Corte di Cassazione, Corte dei Conti e Consiglio di Stato) e a seconda della magistratura su cui verte l'intervento (ordinaria o speciale)²⁵⁴. Il procedimento elettivo invece può avvenire internamente alla magistratura, garantendo con ciò pluralismo, democraticità e rappresentatività dell'organo oltre ad una maggiore trasparenza delle decisioni, benché esso si esponga all'influenza delle diverse associazioni professionali (quelle che in Italia sono dette "correnti") nel periodo elettorale e durante i lavori, potendo prodursi una degenerazione del funzionamento del consiglio che porti a logiche di spartizione del potere o di emarginazione di soggetti non inseriti nel sostrato correntizio. È ad esempio la Spagna, a partire dalla riforma contemplata con la legge organica n. 2 del 2001, a prevedere l'elezione del consiglio da parte del parlamento sulla base di candidature avanzate dalle associazioni professionali dei giudici o da un numero minimo di essi²⁵⁵.

Diversa è invece la componente dei membri di diritto a seconda dell'ordinamento in esame. Gli alti magistrati quali Presidente della Corte suprema e meno frequentemente anche il Procuratore generale, insieme a personalità politiche come il Presidente della Repubblica (Italia), il Ministro della giustizia (paesi del blocco comunista in passato). La Francia mostra un caso particolare, giacché a partire dalla riforma del 2008 sono stati esclusi dalle formazioni del Consiglio sia il Presidente della Repubblica che lo presiedeva sia il Ministro della Giustizia che era il suo vicepresidente e rimangono alcuni componenti fissi di natura politica e/o laica per entrambe le formazioni del Consiglio (per i *requirenti* o per i *giudicanti*)²⁵⁶.

Il funzionamento dei consigli si lega a quattro distinte aree di competenza:

- 1) La carriera dei magistrati, al cui proposito le decisioni vertenti su nomine, promozioni, assegnazioni, trasferimenti o collocamento a riposo nascono da un

²⁵²V. *infra* §3.1.

²⁵³V. *infra* §3.3.

²⁵⁴Cfr. G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 421.

²⁵⁵V. *infra* §3.2.

²⁵⁶V. *infra* §3.3.

procedimento collettivo di delibera, a seguito del quale si ha un decreto del Ministro della Giustizia o del Capo dello Stato. Questa competenza consente la tutela dell'indipendenza esterna della magistratura rispetto agli altri poteri dello stato, e di quella interna del singolo magistrato rispetto all'intero sostrato sociale professionale.

2) La formazione iniziale e l'aggiornamento professionale, su cui si interviene con diversa intensità a seconda che esista o meno una Scuola della magistratura e che essa sia in rapporto con il consiglio.

3) La professionalità dei magistrati, in merito a cui il consiglio ha competenze valutative così come le ha dal punto di vista deontologico. Esso delibera anche sulla responsabilità dei magistrati giacché possiede competenza disciplinare

4) La potestà consultiva, propositiva e normativa, che si sostanzia rispettivamente in: pareri, proposte e relazioni periodiche destinate agli organi politici anche e soprattutto riferibili a disegni di legge riguardanti la magistratura ed il funzionamento della giustizia anche dal punto di vista dei servizi amministrativi; proposte indirizzate al Ministro della giustizia su modificazione delle circoscrizioni o su organizzazione e funzionamento dei servizi relativi al sistema giustizia; potestà autoregolamentare interna della propria organizzazione e del proprio funzionamento anche in base all'articolazione dell'organo oppure esterna, quando il consiglio decide grazie alla propria competenza sulla carriera dei singoli magistrati o sull'assetto e funzionamento degli uffici giudiziari.

3.1 Il Portogallo: tre tipi di Conselho Superior e il CSMP

La Costituzione portoghese, oltre a stabilire la separazione tra magistratura giudicante e requirente, individua al Titolo V gli organi giurisdizionali riconducibili sia alla giustizia ordinaria sia a quella amministrativa e fiscale, delineando quindi un sistema di competenze e garanzie relativo alla carriera dei magistrati fortemente improntato ai principi della separazione dei poteri e dell'autonomia organica e funzionale dei magistrati. A questo fine, sono definiti distinti organi collegiali di governo autonomo, ognuno riferibile ai tre diversi "rami" del sistema giudiziario:

1) il Consiglio superiore della magistratura (*Conselho Superior da Magistratura*) competente i giudici dei tribunali ordinari previsto dagli artt. 217-218 Cost.

2) il Consiglio superiore dei tribunali amministrativi e fiscali (*Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*) menzionato dall' art. 219 c. 2 Cost.

3) il Consiglio superiore del Pubblico ministero (*Conselho Superior do Ministério Público*), già istituito nel 1945 e nominato dall'art 220 c. 2 Cost.

Nello specifico, il Consiglio superiore del PM (*CSMP*) disciplinato dagli artt. 21-38 *EMP* è un organo dotato di poteri di gestione e disciplinari nei confronti dei magistrati requirenti. Esso ha 19 membri ed ai sensi dell'art. 22 dello Statuto è composto di diritto dal *Procurador-Geral da República* che lo presiede e dai cinque procuratori generali regionali; da un *procurador-geral-adjunto* eletto, tra loro, dai colleghi di pari grado; da sei Procuratori della Repubblica eletti dai colleghi tra tutti i pari grado, garantendo che siano rappresentate le aree di competenza dei quattro Procuratori Generali regionali; cinque membri laici eletti dal Parlamento (*Assembleia da República*) scelti tra personalità di merito riconosciuto; due membri laici designati dal Ministro della giustizia scelti tra personalità di merito riconosciuto. Il Consiglio si riunisce in seduta plenaria o in sezioni, ed è responsabile della nomina, dell'assegnazione, del trasferimento e della promozione dei pubblici ministeri, nonché dell'azione disciplinare nei loro confronti.²⁵⁷

In merito ai membri designati dal Ministro della giustizia, il nesso che nella composizione del *CSMP* esiste con la componente politica (Parlamento e Governo) ne indebolirebbe il requisito di indipendenza, ragion per cui alla fine degli anni '90 il Presidente della Repubblica, effettuando il controllo di costituzionalità di tipo preventivo, sottopose al vaglio del *Tribunal Constitucional* il *Decreto* n. 12/VI, sostenendo che la designazione a carico del Ministro fosse incompatibile con la riforma costituzionale del 1989, che ribadì il principio di autonomia del *MP*. Tuttavia il *Tribunal* con l'*Acórdão* n. 254 del 1992 - decisione non unanime recante molte *dissenting opinions* - ha ritenuto tale previsione conforme alla Costituzione²⁵⁸, poiché la previsione di "soli" due membri di nomina governativa su un totale di diciannove rispecchia canoni di proporzionalità, giacché la maggioranza di dodici membri del Consiglio è mantenuta relativa a magistrati del Pubblico ministero.²⁵⁹

All'interno del *CSMP* opera il Servizio ispettivo del pubblico ministero disciplinato dagli artt. 39-42 *EMP*, il quale è composto da magistrati del *Ministério Público* aventi esperienza in ogni ambito di competenza della magistratura requirente, affiancati da segretari di ispezione

²⁵⁷Art. 21 *EMP*.

²⁵⁸A. CIAMMARICONI, *Il Ministério Público nell'ordinamento giuridico del Portogallo*, cit., 275-276.

²⁵⁹P.to 16, *Fundamentação*, Ac. n. 254/1992.

nominati tra i funzionari giudiziari e coordinati nell'insieme da un *Inspetor coordenador*²⁶⁰ che in costante interfaccia con il Consiglio elabora il piano annuale ispettivo e comunica le risultanze delle ispezioni; propone, tramite il Procuratore Generale, misure per il perfezionamento o l'uniformità delle attività ispettive e per il trattamento dei dati relativi alla gestione organizzativa e alle altre informazioni sull'attività del Pubblico ministero.

La competenza circa le ispezioni è stabilita dalla legge in conformità con le delibere del Consiglio oppure dietro iniziativa del Procuratore Generale, e contempla ispezioni sull'attività degli organi e delle segreterie del *MP* e dei suoi magistrati, di cui effettua la valutazione di merito; dirige, avvia e conduce i procedimenti disciplinari; individua misure migliorative di vario genere per il funzionamento dell'ufficio del Pubblico ministero; formula pareri al Consiglio, tramite il Procuratore Generale, circa lo stato del servizio dell'amministrazione della giustizia con bisogni e carenze al fine di adottare provvedimenti di propria competenza o di proporre al Ministro della giustizia un intervento del Governo; comunica al Consiglio per tramite del Procuratore Generale tutte le situazioni di inadeguatezza da parte dei magistrati del *MP*.

Per quanto concerne la responsabilità disciplinare del magistrato requirente, essa è fatta valere dalla *Procuradoria Geral* attraverso il *CSMP*, il quale è competente ad intervenire in merito all'organizzazione delle carriere dei magistrati e a tutti i profili relativi all'indipendenza esterna ed interna dell'organo, nonché in merito a questioni disciplinari sulle quali delibera la sezione disciplinare composta, come previsto dall'art. 34 cc. 6-8, dal Procuratore Generale (che avvia, coordina o dirige i procedimenti); da 5 membri togati; dal Procuratore Generale aggiunto; da 3 personalità di merito riconosciuto elette dal parlamento ed in carica per 18 mesi in questa sezione e da una delle personalità nominate dal Ministro della giustizia sorteggiate a tal fine.

La previsione di un principio di autonomia della magistratura requirente si affianca in parallelo al concetto di gerarchia strutturale di organi ed ambedue hanno necessaria rilevanza costituzionale, in quanto reciproco contraltare.²⁶¹ La gerarchia (al cui apice si trova la Procura Generale) comporta poteri funzionali di tipo direttivo, gerarchico e di intervento procedimentale²⁶² assegnati ai diversi procuratori in base alla posizione ricoperta, mentre l'autonomia funge da limite all'intervento direttivo della gerarchia, e per questo si manifesta

²⁶⁰Art. 40 *EMP*.

²⁶¹P. RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, cit., 2021.

²⁶²Art. 14 *EMP*.

anche con la riserva di questa cruciale competenza al Consiglio superiore. Ulteriore dimensione dell'autonomia è l'inaMOVibilità del magistrato che impedisce trasferimenti, sospensioni, promozioni, congedi, rimozioni dal servizio, o modifiche della propria posizione, salvo che nelle circostanze previste dall'*EMP*.

3.2. *La Spagna e i due Consejos competenti per la magistratura giudicante e requirente*

In conformità con la separazione ordinamentale delle carriere in Spagna, esiste un *Consejo* rispettivamente competente per ciascuna di esse.

La magistratura giudicante (*juezes e magistrados*) soggiace alla competenza del *Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)* disciplinato dall'art. 122 cc. 2-3 Cost. come organo di governo del potere giudiziario avente una legge organica che ne disciplina lo statuto, il regime di incompatibilità dei membri e le funzioni, con special riguardo alle nomine, progressioni di carriera, ispezioni e al regime disciplinare. Di esso è membro di diritto il Presidente del *Tribunal Supremo* – che presiede anche il *Consejo* – e ne sono membri venti soggetti nominati dal Re per un incarico quinquennale. Tra loro, dodici *Vocales* appartengono alla magistratura giudicante e sono scelti con le modalità stabilite dalla legge organica; quattro sono proposti dal *Congreso de los Diputados* e quattro dal Senato, entrambi a maggioranza qualificata dei tre quinti, tra avvocati e giuristi di riconosciuta competenza e aventi almeno quindici anni di esperienza professionale. Da ciò desumiamo che il modello di riferimento ha una maggioranza qualificata dei membri “togati” rispetto ai membri “laici”; la selezione dei membri giudicanti è invece stabilita dalla *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, (LOPJ)* così come modificata dalla *Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio*. Come previsto dagli artt. 572 e ss., le camere eleggono il Consiglio sulla base di una tripla proposta di candidatura di magistrati giudicanti che siano appoggiati da una associazione o da almeno venticinque colleghi in servizio²⁶³ con la conseguenza che il Parlamento elegge i dodici membri tra un totale di trentasei candidature proposte, realizzando un equilibrio tra modello corporativo (elezione diretta di magistrati tra i loro pari) e modello assembleare

²⁶³Cfr. M. IACOMETTI, *Il Consejo General del Poder Judicial spagnolo: un organo di effettiva garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario?*, in *DPCE online*, 2020/4, 4898-4904. Tale previsione giunse con la riforma del 2013 volta a valorizzare il ruolo di gran parte della magistratura giudicante spagnola, non iscritta ad associazioni professionali, favorendo candidature spontanee. Resta comunque la possibilità di avallare candidature da parte delle associazioni.

(elezione a carico dell'organo parlamentare rappresentativo)²⁶⁴ a seguito di tormentati lustri di vicissitudini politiche²⁶⁵ e di riforme legislative a proposito del *CGPJ*²⁶⁶.

Le numerose competenze del *Consejo* sono elencate dall'art. 560 "a cascata", ma possono tuttavia raggrupparsi alcune macro-aree: A) nomine presso le giurisdizioni superiori (*Tribunal Constitucional* e *Tribunal Supremo*), incluso il parere non vincolante al Governo per l'elezione del *Fiscal General del Estado*, unitamente a nomine tecniche di altri organi del potere giudiziario; B) gestione e decisioni riguardanti tutte le diverse vicissitudini della carriera dei magistrati giudicanti come ad esempio nomine, formazione, andamento della carriera e promozioni, trasferimenti, sanzioni disciplinari, ispezioni; C) potestà regolamentare su organizzazione, funzionamento, divisione del lavoro nella vita quotidiana del Consiglio stesso; D) funzione consultiva del *Pleno* in caso di iniziative legislative inerenti a modifiche sulla *LOPJ* o su leggi riguardanti l'area amministrativa delle circoscrizioni e del corpo giudiziale inclusi i lavoratori, sull'organizzazione e il funzionamento dei tribunali, su normativa penale sostanziale o processuale e penitenziaria, nonché ogni altra materia sulla quale il Governo, le *Cortes* o le assemblee legislative delle Comunità autonome ritengano necessario un parere del *CGPJ*; E) cooperazione degli uffici su scala interna e internazionale, unitamente al coordinamento tecnologico di mezzi e risorse in dotazione fissandone i canoni per l'utilizzo. Infine, va aggiunto che esso è considerato un elenco aperto giacché dal n. 24 del comma 1 sono incluse tra le competenze del Consiglio anche tutte le altre attribuzioni conferite dalla *LOPJ*.

Attualmente il *CGPJ* risente fortemente della composizione che in un certo qual modo rispecchia i partiti dell'arco parlamentare²⁶⁷, ragion per cui a causa dell'impossibilità parlamentare di scegliere un nuovo Consiglio, tra il 2018 e il 2024 non si è tenuto il suo rinnovo. Il legislatore è stato sollecitato dai Rapporti sullo stato di diritto della Commissione europea del 2024 e 2025 e dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (c. d. Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa) la quale - interpellata dal *CGPJ* nell'aprile 2025 - con il parere n. 1248/2025 ha esaminato le due rispettive proposte di riforma sulla formazione del Consiglio redatte dai blocchi progressista e conservatore, l'una che prevede candidature di magistrati avallate dai colleghi o da associazioni, tra le quali il

²⁶⁴F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Consideraciones constitucionales sobre el llamado Autogobierno Judicial*, in *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, Nn. 8-9, 2° semestre 2001/1 semestre 2002.

²⁶⁵V. sul punto P. A. IBÁÑEZ, *El Consejo General del Poder Judicial: una institución destruida*, in *Questione giustizia*, 22/01/2021.

²⁶⁶M. IACOMETTI, *Il Consejo General del Poder Judicial spagnolo: un organo di effettiva garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario?*, cit., 4898-4904.

²⁶⁷*Ibidem*, 4907-4908.

Parlamento eleggerà i membri del *CGPJ* rispecchiando la pluralità sociale e giudiziaria; l'altra che prevede un suffragio diretto tra i giudici in totale autonomia e senza l'intervento del parlamento, in nome dell'indipendenza giudiziaria e contro una supposta politicizzazione del Consiglio²⁶⁸.

Per quanto riguarda la magistratura requirente, in Spagna è stata istituito nel 1983 un *Consejo Fiscal* competente per essa, previsto come organo del *Ministerio Fiscal* dall'art. 12 dello Statuto del *MF (EOMF)*. Non essendo il *MF* inserito nel potere giudiziario in senso stretto, il Consiglio può definirsi un organo di alta amministrazione, invece che organo di autogoverno di un potere. Il *CF* è disciplinato dall'art. 14 dello statuto ed è composto di diritto dal Presidente, che può essere il *Fiscal General del Estado* o il *Teniente Fiscal del Tribunal Supremo*, dal *Fiscal Jefe Inspector* (Procuratore a capo dell'organo ispettivo della *Inspección Fiscal*) e da nove membri eletti a suffragio diretto dai colleghi in attività nel rispetto dell'equilibrio di genere (almeno il 40%), che mantengono la carica di *Vocales* per quattro anni. Notiamo dunque un modello pienamente corporativo che coinvolge soltanto membri della carriera amministrata dall'organo.

I lavori del *Consejo Fiscal* si compiono nella composizione del *Pleno* o della *Comisión Permanente* e adottano i propri atti a maggioranza semplice²⁶⁹. Con riguardo alle sue competenze elencate al comma 4, il *CF* garantisce l'unità di azione degli organi e uffici del *Ministerio Fiscal*; assiste il *Fiscal General del Estado* negli ambiti da lui delegati; elabora proposte di nomine ed informative sulle progressioni di carriera; ha funzioni consultive e informative in merito ai programmi di formazione o ai progetti di legge riguardanti i *Fiscales* inclusi il reclutamento e la formazione; adotta i provvedimenti disciplinari di sua competenza, e delibera sui procedimenti avviati dai Procuratori capo dei rispettivi organi; costituisce una *Comisión de Igualdad* per lo studio migliorativo dei parametri di uguaglianza e meritocrazia nella carriera requirente.

Infine, con riferimento alla responsabilità, è opportuno puntualizzare che i casi di responsabilità penale e civile di giudici e magistrati, unitamente alla rivalsa attuata nei loro confronti da parte dell'amministrazione statale, sono disciplinati dalla *LOPJ* presso il Título III (*De la responsabilidad de los Jueces y Magistrados*) del Libro IV (*de los Jueces y*

²⁶⁸V. sul punto *European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe, Opinion No. 1248/2025* e R. M. FERNANDEZ RIVEIRA, *La necesaria, eterna e inacabada "reforma judicial" en España. Entre cosmética, urgencia política, falta de consenso en sus objetivos, escasa pedagogía ciudadana y una amplia desconfianza social*, in *Osservatorio ordinamento giudiziario*, 2 ottobre 2025.

²⁶⁹Art. 14 c.3 *LOPJ*.

Magistrados), normativa che è estesa ove applicabile ai membri del *Ministerio Fiscal* dall'art. 60 *EOMF*.

Nei casi di responsabilità penale (artt. 405-410), è previsto l'avvio d'ufficio del procedimento su impulso del tribunale competente o su istanza del *MF* o della persona offesa, oppure mediante esercizio dell'azione popolare²⁷⁰. Qualora inoltre un organo del potere giudiziario venga a conoscenza del compimento di reati nell'esercizio delle proprie funzioni da parte di un giudice o magistrato, è tenuto a comunicarlo al tribunale competente o al *Ministerio Fiscal* per l'esercizio dell'azione penale

Circa la responsabilità civile, nel 2015 è stata riformata la *LOPJ* eliminando la responsabilità diretta dei magistrati per i danni cagionati per dolo o colpa nello svolgimento delle proprie funzioni,²⁷¹ equiparandoli agli altri dipendenti pubblici in conformità con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa²⁷² facendo salvo il diritto di rivalsa dell'amministrazione generale dello Stato previsto dall'art. 296 c.2 *LOPJ*, che la contempla nei casi in cui i danni e i pregiudizi siano cagionati da un comportamento doloso o da una colpa grave del giudice o del magistrato, a prescindere dall'eventuale responsabilità disciplinare in cui questi sia incorso. Il dolo o la colpa grave possono essere riconosciuti con sentenza o con una risoluzione del *CGPJ*²⁷³.

La responsabilità disciplinare rispecchia invece la separazione delle carriere, giacché è disciplinata dagli artt. 414-427 della *LOPJ* per i giudicanti e dallo Statuto del *MF* per i requirenti agli artt. 60-70, ma con un contenuto del tutto speculare specificamente elencato “a cascata” e differenziato solo in virtù delle diversità della funzione. Sono infatti previste le tre macro-aree di *faltas muy graves*, *faltas graves* e *faltas leves*. Sono ad esempio condotte di tipo *muy grave* la violazione del dovere di fedeltà alla Costituzione, l'affiliazione a partiti politici o sindacati, l'interferenza con l'operato di colleghi o di altri organi pubblici e l'abuso del proprio ruolo per ottenere vantaggi di qualunque tipo, la rivelazione di segreti del proprio ufficio, le azioni od omissioni che hanno portato a risoluzione o sentenza in cui si accertava la responsabilità disciplinare. Alcune condotte *graves* sono il mancato rispetto delle gerarchie manifestato per iscritto o pubblicamente, il mancato compimento ingiustificato di atti della

²⁷⁰Art. 406 *LOPJ*.

²⁷¹Art. 296 c. 1 *LOPJ*.

²⁷²V. Paragrafi 67 e 71 della raccomandazione n. 12/2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, secondo cui: «soltanto lo Stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione dinanzi a un tribunale»; «I giudici non devono essere personalmente responsabili se una decisione è riformata in tutto o in parte a seguito di impugnazione»

²⁷³V. sul punto CORTE COSTITUZIONALE, SERVIZIO STUDI, *La responsabilità civile dei magistrati in alcuni ordinamenti europei*, a cura di P. Passaglia, febbraio 2022, 41 ss.

propria funzione, l'esercizio di attività compatibili con la funzione per cui non si abbia tuttavia ricevuto autorizzazione, rivelazioni di segreti del proprio ufficio ove non costituiscano *falta muy grave*. Sono qualificate *leves*, a titolo esemplificativo, condotte quali mancanze del rispetto gerarchico non annoverabili come *falta grave*, mancato rispetto dei termini di legge per compiere atti del proprio ufficio, assenze ingiustificate per un periodo di 1-4 giorni, condotte sconsiderate o svilenti soggetti uguali o inferiori gerarchicamente o appartenenti ad altri organi giurisdizionali o rivolte a cittadini. Osserviamo quindi un parallelismo di condotte che dal punto di vista disciplinare sono perseguibili dal rispettivo *Consejo* competente.

3.3 Il modello francese: la duplice formazione del Conseil Supérieur de la Magistrature

Un Consiglio superiore della magistratura fu previsto in Francia già nel 1883 come organo disciplinare formato dalle Sezioni unite della *Cour de Cassation*, per poi mutare in organo indipendente nella IV Costituzione del 1946, che ne prevedeva un consiglio garante dell'indipendenza della magistratura, a composizione mista in cui spiccava la componente elettiva da parte del Parlamento²⁷⁴, in conformità con la forma di Repubblica parlamentare che caratterizzava la IV Costituzione francese. La svolta semipresidenziale della V Costituzione del 1958 spostò il peso dell'influenza verso l'Esecutivo – non solo nell'art. 65 vigente, che disciplina il Consiglio di oggi – tanto che l'art. 64 menziona il Presidente della Repubblica come garante dell'indipendenza della magistratura, *assistito* dal Consiglio superiore (che è quindi “declassato” dal nuovo Costituente), con riferimento alla sola magistratura giudicante *du siège*, malgrado la legge organica sullo Statuto della magistratura avesse menzionato un unico corpo giudiziario tra magistrati *du siège e du parquet*²⁷⁵. Tuttavia solo la riforma costituzionale del 1993²⁷⁶ - al fine di perseguire l'equilibrio tra i poteri dello stato – estese i poteri del Consiglio anche alla magistratura requirente creando una formazione competente dedicata e in seguito nel 2008 la disciplina assunse la definizione attuale. Questo

²⁷⁴Cfr. Art. 84 IV Cost. Francese del 1946.

²⁷⁵Art. 1 *Ordonnance n. 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*.

²⁷⁶*Loi constitutionnelle n. 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI*.

*excursus*²⁷⁷ testimonia che il dibattito sulla magistratura del *Ministère public* è sempre stato molto vivo e ha coinvolto anche l'organo di governo autonomo della magistratura francese.

La disciplina costituzionale del Consiglio è data dall'art. 65 Cost. che prevede dettagliatamente due formazioni aventi composizione, funzione e competenza speculari ma non identiche – giacché differenti sono le garanzie riferibili alle due carriere - rispettivamente per i magistrati giudicanti e per i magistrati requirenti: si hanno un presidente togato di diritto, sei membri togati eletti dai magistrati e otto membri laici eletti da diversi organi, per un totale di quindici rispettivi componenti con prevalenza dei componenti laici.²⁷⁸

La sezione competente per i magistrati giudicanti è presieduta di diritto dal primo presidente della Corte di cassazione e comprende cinque magistrati giudicanti ed un magistrato requirente, un consigliere di Stato designato dal *Conseil d'État*, un avvocato e sei personalità qualificate (giuristi di riconosciuta competenza) non appartenenti né al Parlamento né all'ordine giudiziario, né all'ordine amministrativo, le cui designazioni sono pariteticamente designate dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell'Assemblea nazionale e dal Presidente del Senato (due ciascuno). Inoltre le nomine effettuate dai presidenti delle assemblee sono sottoposte esclusivamente al parere della rispettiva commissione competente per materia.

Questa formazione delibera in qualità di consiglio di disciplina dei magistrati giudicanti, ed in tal caso alla sua composizione si aggiunge il magistrato giudicante membro della sezione disciplinare dei magistrati requirenti. Inoltre, essa formula proposte per le nomine dei magistrati giudicanti nella *Cour de cassation*, di primo presidente di *Cour d'appel* e di presidente dei *tribunaux*, mentre gli altri giudici sono nominati su suo parere vincolante.

La sezione competente per i magistrati requirenti è presieduta di diritto dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione e comprende come membri togati elettivi cinque magistrati requirenti ed un magistrato giudicante, unitamente alle restanti figure laiche che compongono la formazione competente per i giudicanti, cioè il consigliere di Stato designato dal Consiglio di Stato, l'avvocato e le sei personalità designate dal Parlamento. Questa formazione esprime il proprio parere sulle nomine relative ai magistrati *du parquet* e inoltre fornisce un parere sulle sanzioni disciplinari. In tale caso alla sua composizione si unisce il magistrato *du parquet* membro della sezione competente per i magistrati giudicanti. È

²⁷⁷Cfr. L. MONTANARI, *Il Consiglio superiore della magistratura in Francia tra proposte di modifica e resistenze conservatrici*, in *DPCE online*, 2020/4, 4883-4896.

²⁷⁸M. VOLPI, *Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica*, in *DPCE online*, 2020/4, 4857.

necessario aggiungere che il parere della formazione requirente ha natura di *avis simple* rivolto al Ministro della giustizia, ed in quanto tale non è vincolante.

È opportuno specificare che la disciplina sull'elezione dei membri togati, per ogni rispettivo collegio, prevede la partecipazione ai collegi di un magistrato (*du siège o parquet*) di Cassazione terzo livello, un presidente o procuratore generale di Corte d'appello, un presidente di Tribunale o procuratore della Repubblica, e infine tre magistrati di base eletti con sistema proporzionale, per la sezione *du siège* due giudici ed un procuratore, due procuratori ed un giudice per la sezione *du parquet*²⁷⁹.

Infine, il Consiglio si riunisce in formazione plenaria per pronunciarsi sulle richieste di parere del Presidente della Repubblica, sulle questioni relative alla deontologia dei magistrati e su ogni altra questione relativa al funzionamento della giustizia, ove investito dal Ministro della giustizia. La formazione plenaria si compone di tre dei cinque magistrati giudicanti del rispettivo consiglio, tre dei cinque magistrati requirenti del rispettivo consiglio e dei restanti membri laici delle due sezioni. Il *plenum* è presieduto dal primo presidente della Corte di cassazione, che può sostituire il Procuratore generale presso tale tribunale. Il Ministro della giustizia può partecipare alle sedute delle sezioni del Consiglio superiore della magistratura, escluse le sedute in materia disciplinare. La prassi della plenaria ha nel tempo portato alla preparazione del *rapport d'activité*, che fornisce indicazioni sul funzionamento dell'organo oltre che pareri e proposte su diversi temi riguardanti la magistratura, ma l'assenza di specifiche previsioni in merito ha suscitato critiche e interrogativi su presunti "poteri impliciti" esercitati dal Consiglio, benché esso abbia opposto - come ad esempio nel *rapport* del 1995²⁸⁰ - che tali interventi hanno natura di consultazione ed assistenza al Presidente della Repubblica nei temi che interessano la magistratura²⁸¹,

Per quanto concerne la responsabilità disciplinare dei magistrati, le norme relative al suo regime disciplinare sono contenute nel *Chapitre VII (Discipline, artt. 43-66)* dello Statuto, unitamente ad altri obblighi deontologici enunciati anche nella giurisprudenza disciplinare del CSM presente nella *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, banca dati per la conoscenza dei criteri delle decisioni disciplinari del Consiglio. Lo *Statut* definisce all'art. 43 l'illecito disciplinare (*faute disciplinaire*) come il mancato rispetto del magistrato dei doveri di *impartialité, intégrité, probité, loyauté, conscience professionnelle, honneur, dignité*,

²⁷⁹Per un esame complessivo di tale disciplina v. T.S. RENOUX, M. DE VILLIERS, X. MAGNON, *Code constitutionnel*, LexisNexis, 2019.

²⁸⁰Cfr. CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE, *Rapport annuel (1995)*, Paris, Journal officiel, 1996 (p. 36)

²⁸¹L. MONTANARI, *Il Consiglio superiore della magistratura in Francia tra proposte di modifica e resistenze conservatrici*, cit., 4886.

délicatesse, réserve e discrétion, e fissa nel prosieguo del Capitolo l'esercizio del potere disciplinare, il cui potere di iniziativa disciplinare spetta – cosa che ha suscitato critiche sulla base del principio di indipendenza del potere giudiziario²⁸² - al Ministro della giustizia, e ai Procuratori Generali presso le Corti d'appello nonché ai Procuratori della Repubblica presso i Tribunali superiori d'appello²⁸³. Chi avvia l'azione deve motivare i provvedimenti disciplinari richiesti e trasmettere il fascicolo personale del magistrato sotto inchiesta e - qualora ne ravvisi l'urgenza, dopo aver consultato i superiori gerarchici e acquisito il parere del CSM per procedimenti contro i requirenti - può richiedere la sospensione del magistrato sotto procedimento dall'esercizio delle sue funzioni fino alla decisione definitiva sul procedimento disciplinare, posto che i Procuratori delle giurisdizioni superiori possono chiedere al Consiglio parere sull'opportunità della sospensione in oggetto²⁸⁴. Il provvedimento di interdizione temporanea non può essere reso pubblico e non comporta privazione del diritto al trattamento economico²⁸⁵. La decisione finale del ministro ha natura amministrativa ed è impugnabile dinnanzi al *Conseil d'Etat* in unico grado.²⁸⁶

Anche i cittadini possono adire il Consiglio (in ambo le formazioni) qualora ritengano lesi i propri diritti durante lo svolgimento di un processo. Lo *Statut* stabilisce infatti che ogni parte in giudizio che valuti, nel corso di un procedimento, il comportamento di un magistrato requirente tale da meritare una sanzione disciplinare, può inviare una denuncia al CSM, che sarà poi esaminata dalla *Commission d'admission des requêtes* il cui Presidente può rigettare le querele manifestamente irricevibili. Se la Commissione reputa i fatti denunciati suscettibili di ricevere una sanzione disciplinare, rimanda l'esame della denuncia al Consiglio competente in composizione disciplinare. Nel caso in cui la denuncia venga respinta, l'art. 63 dispone che contro tale decisione non è ammesso ricorso. Il procedimento disciplinare è differenziato a seconda della carriera di appartenenza del magistrato sottoposto a valutazione.²⁸⁷

Per i *magistrats du siège*²⁸⁸, il procedimento è gestito dalla formazione competente del Consiglio superiore, che si riunisce come *conseil de discipline* a carattere giurisdizionale sotto la presidenza del Primo Presidente della Corte di Cassazione, deliberando direttamente sulle

²⁸²V. tra gli altri M. PIETROPOLLI, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria in Italia e in Francia*, in *Diritto e Società*, 2008, n. 1, 89.

²⁸³Art. 63 ord. n. 58-1270 (*Statut de la magistrature*).

²⁸⁴CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L'organizzazione della magistratura in alcuni ordinamenti giuridici europei*, cit., 56 e ss.

²⁸⁵Art. 51 *Statut*.

²⁸⁶M. L. MADDALENA, *Il sistema di responsabilità disciplinare dei magistrati nei principali Paesi ad ordinamento amministrativo*, cit., 4.

²⁸⁷*Ibidem*.

²⁸⁸CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L'organizzazione della magistratura in alcuni ordinamenti giuridici europei*, cit., 58.

sanzioni. Nell'esercizio del potere disciplinare il CSM può disporre l'interdizione temporanea a carico del magistrato sotto procedimento.

Per i *magistrats du parquet*²⁸⁹, il procedimento è gestito dalla sezione competente del Consiglio superiore, che ha veste consultiva e formula un parere motivato al Ministro, indicando la sanzione ritenuta più appropriata. La decisione è di competenza esclusiva del Ministro che non è vincolato al parere del CSM, ma qualora voglia infliggere una sanzione più severa di quella proposta dal Consiglio, sottopone ad esso la bozza della sua decisione motivata²⁹⁰.

Infine, gli artt. 44 e ss. Si focalizzano sulle sanzioni disciplinari. L'art. 44 individua l'*avertissement* come sanzione più lieve, che viene cancellata dal fascicolo del magistrato dopo cinque anni, se nel mentre non abbia ricevuto un altro ammonimento o sanzioni. L'art. 45 dell'*ordonnance* n. 58-1270 prevede invece a portata crescente un lungo elenco di sanzioni disciplinari quali: il rimprovero iscritto nel fascicolo; il trasferimento d'ufficio; la revoca di alcune funzioni, senza possibilità di nomina per un massimo di 5 anni; il divieto di essere nominato o designato come giudice unico per un massimo di dieci anni; l'abbassamento di gradi o livelli di carriera; l'esclusione temporanea dalle funzioni per un massimo di due anni, con privazione totale o parziale del trattamento economico; il collocamento in quiescenza d'ufficio l'autorizzazione a cessare le proprie funzioni qualora il magistrato non abbia diritto ad una pensione d'anzianità; la revoca, con o senza sospensione, dei diritti alla pensione. L'art. 46 dell'ordinanza stabilisce in ultimo la regola della non cumulabilità delle sanzioni, tuttavia associabili a pene complementari.

Per concludere, si può affermare che l'intensità del dibattito sull'indipendenza del potere giudiziario e sul rapporto del Ministro della giustizia francese con la magistratura è forte e si verifica e si misura soprattutto con riferimento alla relazione del dicastero con la magistratura requirente ed il "suo" Consiglio superiore, con riferimento all'azione disciplinare e alla facoltà di trasferire liberamente i procuratori, vista la mancata garanzia di inamovibilità per il *parquet*. In tale dibattito si colloca il già citato (v. *supra* §2.3.) comunicato del *Conseil Supérieur de la Magistrature* del 27 marzo 2026, che è una significativa presa di posizione nel dibattito francese da parte del Consiglio, con cui esso auspica riforme che perseguano l'unità della giurisdizione e il consolidamento dello stato di diritto opponendosi alle vulnerabilità democratiche per garantire l'indipendenza giudiziaria e i diritti dei cittadini.

²⁸⁹*Ibidem*, 59.

²⁹⁰Artt. 65 e 66 *Statut*.

3.4 Il modello tedesco e la mancanza di un Consiglio di giustizia centrale

Nel modello tedesco non esiste un organo centrale di governo autonomo della magistratura e le funzioni tipiche di un Consiglio di giustizia sono svolte da diversi organi all'interno di un complesso sistema di responsabilità e diritti partecipativi, benché periodicamente torni nel dibattito pubblico tedesco il tema dell'introduzione di un Consiglio centrale²⁹¹.

È opportuno premettere che agli occhi dell'ordinamento tedesco la “magistratura” sia da intendersi, ai fini dell'autogoverno, come magistratura giudicante che gode delle garanzie costituzionali di indipendenza e inamovibilità di cui al par. 97 GG, mentre la magistratura requirente – corpo burocratico professionale *sui generis* del sistema giustizia²⁹² - è equiparata ai i funzionari pubblici amministrativi. Constatato ciò, esistono diversi organi rappresentativi della magistratura (giudicante), in particolare, disciplinati dai par. 49-60 DRiG²⁹³ vi sono due organi che si occupano della partecipazione alla vita della categoria professionale (la c.d. *mitbestimmung*) con special riguardo alla tutela dell'indipendenza nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il primo è il *Präsidialrat* (Consiglio presidenziale) che è costituito presso ogni tribunale federale ed è composto dal suo Presidente, dal Vicepresidente, da un membro eletto appartenente all'Ufficio di presidenza (sono due per il *Bundesgerichtshof*) e da altri due membri (tre nel caso del *Bundesgerichtshof*). I cinque componenti del *Präsidialrat* (sei per il Consiglio del *Bundesgerichtshof*) sono investiti della carica per quattro anni. Esso emana pareri consultivi sull'assunzione, nomina ed avanzamento di carriera²⁹⁴ dei giudici nonché sui trasferimenti di sede o di ramo giudiziario²⁹⁵. Nel caso delle nomine, il esso esprime un giudizio di idoneità riguardante l'esperienza professionale del candidato e le risultanze della valutazione sull'operato di ciascun giudice espressa dai presidenti delle Corti presso cui esso esercita, ogni quattro anni e fino al compimento del quarantanovesimo anno di età²⁹⁶.

²⁹¹Cfr. H. E. BOETTCHER (con un'introduzione di M. R. Guglielmi), *Un Consiglio Superiore della Magistratura in Germania - rinviato alle calende greche?* In *Questione giustizia*, 29 maggio 2014.

²⁹²V. *supra*, §2.4.

²⁹³*Deutsches Richtergesetz* 1972, BGBl. I S. 713. Essa è la legge federale tedesca sull'ordinamento giudiziario.

²⁹⁴Sulle promozioni si v. in dettaglio A. SEIBERT-FOHR, *Judicial Independence in Germany*, in Id. (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Berlin, 2012, 473-478.

²⁹⁵Esse sono le corti appartenenti delle giurisdizioni federali ossia – oltre alla Suprema Corte Federale - la Corte federale dei brevetti, la Corte amministrativa federale, La Corte fiscale federale, Corte federale del lavoro e la Corte federale sociale.

²⁹⁶CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L'organizzazione della magistratura in alcuni ordinamenti giuridici europei*, a cura del Servizio Biblioteca della Camera, legislazione straniera, Appunti n. 11 del 2 luglio 2024, 63.

Il secondo è il *Richterrat* (Consiglio dei giudici) disciplinato dal par. 72 *DRiG*. Ne esiste uno per ogni *Land* ed i suoi membri sono eletti con voto diretto e segreto dai magistrati che esercitano le loro funzioni in esso; tali consigli hanno una competenza generale per ciò che riguarda la vita professionale dei magistrati. È istituita anche una composizione Federale di tale consiglio, composta da 5 giudici eletti dal *Bundesgerichtshof*, 5 dal *Bundespatentgericht*, 3 dal *Bundesverwaltungsgericht*, 3 dal *Bundesfinanzhof*, 3 dal *Bundesarbeitsgerichte* 3 dal *Bundessozialgericht*. I ventidue membri restano in carica quattro anni (come i membri del *Präsidialrat*) e dal punto di vista federale il consiglio ha competenza su questioni generali e sindacali ed il peso della partecipazione della magistratura all'attività di esso varia a seconda della tradizione partecipativa di ciascun *Land*²⁹⁷: in certi *Länder* consiste nell'espressione di un parere, in altri in potere di veto *tout court* su determinate questioni.

Oltre ai citati, si hanno i *Präsidien*, organi disciplinati dai par. 21a-21j *GVG* che garantiscono l'indipendenza dei giudici dal punto di vista prettamente organizzativo, incluse alcune competenze generali in materia di assunzioni e avanzamenti di carriera. Essi sono costituiti presso ogni tribunale da soli magistrati, tra i cui membri vi è di diritto il Presidente del tribunale, unitamente ad una componente elettiva tra cui ogni magistrato in attività può essere eletto dai colleghi. Ogni *Präsidium* annualmente stabilisce l'allocazione e la ripartizione dei casi, in maniera equa, a ciascun magistrato presso quel tribunale, elaborando un modello da cui poi provvede alla ripartizione del lavoro e all'assegnazione dei casi; in caso lo schema non venga seguito, la decisione dell'organo può essere appellata²⁹⁸.

Inoltre, in qualità di Tribunale per gli affari disciplinari è un organo molto importante per la garanzia di indipendenza della magistratura (giudicante) il *Richterdienstgericht* disciplinato ai par. 61-68 *DRiG* nella sua collocazione federale il presso *Bundesgerichtshof*. Esso è presieduto di diritto dal presidente della Corte suprema, da due membri permanenti (scelti tra i membri *Präsidium* della Corte suprema per un incarico quinquennale) e da due non permanenti, scelti tra magistrati esercenti le funzioni nella stessa giurisdizione del magistrato sottoposto a procedimento, ovvero del magistrato che ha adito il consiglio opponendo una violazione della propria indipendenza. Le competenze del collegio (cinque membri) sono fissate dal par. 62 *DRiG* e riguardano gli affari interni della magistratura, le procedure disciplinari nei confronti di magistrati e l'esame dei ricorsi relativi al ruolo, alle nomine, ai trasferimenti, ai congedi o pensionamenti per incapacità di servizio, alla destituzione dei

²⁹⁷F. WITTECK, *German Judicial Self-Government—Institutions and Constraints*, in *German Law Journal*, vol. 19, n. 7, 2018, 1931-1950, 1932, 1933.

²⁹⁸E. BERTOLINI, *Indipendenza e autonomia della magistratura senza un organo di autogoverno: il modello tedesco*, in DPCE online 2020/4, 4996.

giudici. Tale composizione e tali competenze si rispecchiano nella composizione dei tribunali disciplinari istituiti presso ogni *Land*, disciplinati ai par. 77-84 *DRiG*, con gli adeguamenti istituzionali del caso (Presidente di diritto della Corte superiore, due magistrati del *Präsidium* di questa e due appartenenti alla giurisdizione del magistrato in esame) e verso le cui decisioni è competente a decidere in sede d'impugnazione un consiglio speciale presso la Corte superiore statale oppure presso il *Richterdienstgericht* federale²⁹⁹. In sintesi, questi tribunali sono competenti a decidere – su ambo i livelli ordinamentali – in materia disciplinare e in merito ad atti o provvedimenti lesivi dell'indipendenza giudiziale, costituzionalmente garantita dai par. 20, c. 3, 97 c. 1 *GG* nonché ribadita dal par. 25 *DRiG*.

Per quanto riguarda la normativa applicabile alla responsabilità disciplinare dei magistrati, il par. 63 c. 1 *DRiG*, rinvia alla *Bundesdisziplinargesetz (BDG)*³⁰⁰ del 12 settembre 1950, la quale impone alcuni doveri generali³⁰¹, a tutti i dipendenti pubblici, inclusa la magistratura requirente ed anche quella giudicante, che in virtù del suo status costituzionale è sottoposta ad altri doveri “fondamentali”³⁰² ed ulteriori “particolari”³⁰³ stabiliti dalla sez. 38 c.1 *DRiG*.

In linea generale, vige un sistema di autodisciplina in cui ogni tribunale si occupa della responsabilità disciplinare dei giudici con un particolare ruolo dei superiori gerarchici che verte principalmente su due funzioni: la valutazione di merito su rendimento e capacità professionali dei singoli giudici (da cui spesso dipendono le promozioni) e il *Dienstaufsicht*, controllo vigilante sull'attività svolta imposto dalla *DRiG* che si declina in due funzioni complementari quali la *Beobachtungsfunktion* (osservazione) e la *Berichtigungsfunktion* (rettifica dell'operato); tale controllo sui doveri professionali è disciplinato dal par. 26 *DRiG* ed è posto in capo al Presidente del tribunale, senza tuttavia pregiudicare l'indipendenza e l'attività giurisdizionale del giudice. Ai doveri citati si aggiungono quelli di imparzialità, riservatezza ed inoltre quelli imposti dall'incompatibilità con incarichi professionali di cui ai par. 40 e ss.³⁰⁴.

L'avviamento dell'azione disciplinare è riservato al superiore gerarchico dal par. 17 della *BDG* (così come l'archiviazione ex par. 32) qualora ravvisi una violazione di atti d'ufficio che può avere lieve oppure grave entità, con sanzioni proporzionali stabilite dai par. 63-64 *DRiG*. Nel primo caso, il superiore può adottare un provvedimento disciplinare

²⁹⁹Così prevedono i par. 62 c. 2 e 79, c. 1 *DRiG*.

³⁰⁰Legge federale sui procedimenti disciplinari nei confronti dei pubblici funzionari del 2001.

³⁰¹«*Allgemeine Pflichten*».

³⁰²«*Grundpflichten*», i quali implicano che essendo i dipendenti pubblici i servitori dell'intero popolo e non di un partito, sia richiesta loro moderazione e riservatezza nello svolgimento dell'attività politica.

³⁰³«*Besondere Pflichten*».

³⁰⁴V. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L'organizzazione della magistratura in alcuni ordinamenti giuridici europei*, cit., 68 ss.

(*Disziplinarverfügung*) al termine di un procedimento interno non formale (*behördliches Verfahren*) con cui può infliggere la sola sanzione dell'ammonimento o richiamo. Qualora invece ravvisi una grave infrazione, il superiore può rivolgersi con denuncia formale al *Dienstgericht* presso la Corte suprema al fine di avviare un'azione disciplinare interna ad un procedimento giudiziale. In questo caso le sanzioni, oltre all'ammonimento, possono essere la sospensione temporanea dal servizio, la decurtazione dello stipendio, di natura più grave. Solitamente, le decisioni disciplinari sono pubbliche³⁰⁵.

In conclusione, si fa cenno alla responsabilità civile dei magistrati la quale è di tipo indiretto, poiché il par. 34 GG stabilisce che la responsabilità per danni causati dalla violazione dei doveri della funzione da parte di un giudice ricade sulla Federazione o sul *Land* al cui ordine esso appartenga. Tale posizione del *Land* viene meno nei casi previsti dal par. 839 BGB³⁰⁶ per il quale è direttamente responsabile per i danni cagionati il pubblico dipendente che violi dolosamente o colposamente i doveri del proprio ufficio (c. 1) oppure che violi i propri doveri - qualora con ciò si configuri un reato - nell'emanare provvedimenti (a titolo esemplificativo, quelli di tipo definitivo o aventi contenuto valutativo interni al procedimento). L'immunità giudiziaria (*Richterprivilege*) che è guarentigia dello status del giudice fa sì che non siano riconducibili in questa fattispecie il rifiuto o il ritardo di esercitare le proprie funzioni, in quanto la condizione di imparzialità e indipendenza sarebbe minata o riceverebbe pressioni allorquando la pretesa inesattezza o scorrettezza di una decisione generasse in astratto una prevedibilità di condanna al risarcimento su basi poco solide e con pochi riscontri³⁰⁷.

3.5 Strutture a presidio dell'indipendenza della magistratura nell'esperienza di Inghilterra e Galles

In Inghilterra e Galles, la magistratura requirente è un'autorità dotata di autonomia professionale che esercita la propria funzione presso il *Crown Prosecution Service*, un'agenzia indipendente dalla polizia e dalle altre autorità pubbliche, il cui personale viene reclutato tramite *application* personale presso la struttura interessata, in cui si effettuano eventuali procedimenti disciplinari in base alla *policy* interna che pone ogni punto di

³⁰⁵E. BERTOLINI, *Indipendenza e autonomia della magistratura senza un organo di autogoverno: il modello tedesco*, cit., 4999-5001.

³⁰⁶*Bürgerliches Gesetzbuch*, il codice civile tedesco del 1900.

³⁰⁷V. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L'organizzazione della magistratura in alcuni ordinamenti giuridici europei*, cit., 68 ss.; cfr. anche CORTE COSTITUZIONALE, SERVIZIO STUDI, *La responsabilità civile dei magistrati in alcuni ordinamenti europei*, a cura di P. Passaglia, febbraio 2022.

deontologia professionale dovuta dai membri del *CPS*³⁰⁸. Da ciò ne consegue che non esiste un organo equiparabile ad un Consiglio di giustizia che si occupi del governo autonomo della magistratura requirente³⁰⁹, amministrata in ottica di modello professionale e senza la solennità di un apparato centrale più vicina al modello burocratico di pubblici funzionari.

Per quanto riguarda la magistratura giudicante invece vige storicamente un modello di nomine in cui intervengono altre autorità. Fino al 2005, le nomine giudiziarie erano effettuate dal Sovrano su *recommendation* del Primo Ministro sentito il *Lord Chancellor (LC)*, oppure su diretta indicazione di quest'ultimo, al quale spettavano in esclusiva invece le nomine relative ad una serie di uffici giudiziari minori e di organismi di natura paragiurisdizionale o dei *Tribunals* settoriali³¹⁰. Tali poteri erano dunque posti in capo al potere esecutivo - direttamente o per tramite del *LC* - unitamente, di fatto, alle nomine dei giudici delle giurisdizioni superiori che erano decise dal *LC* dopo consultazioni con la magistratura giudicante, benché la nomina fosse formalmente della Regina.

Con il *Constitutional Reform Act* del 2005 fu creata la *Judicial Appointment Commission*, nuovo organo competente in materia di nomine, progressioni di carriera e ispezioni al fine di migliorare la trasparenza e l'alternanza delle nomine. La riforma modificò in questo ed altri aspetti le attribuzioni del *Lord Chancellor*, diminuendone la portata a cui, in merito alla carriera dei giudici, rimane oggi solo il potere di approvare il candidato alla nomina proposto dalla *JAC* oppure di rifiutarlo in attesa di nuova proposta³¹¹.

La *JAC* ha composizione mista di 6 laici non giuristi e 5 togati. La maggioranza laica, tra cui è scelto il presidente, fu voluta per limitare l'influenza nella vita della magistratura giudicante da parte dei giudici stessi, dato il rischio di operare per il solo interesse corporativo. I membri sono nominati dal *LC* dietro parere consultivo del *Lord Chief Justice*, il Presidente della *JAC* ed un membro laico, con una procedura aperta fondata sui criteri di merito ed esperienza professionale, eccetto tre membri togati proposti direttamente dal *Tribunals' Council* e dal *Judges' Council* - composto dai vertici della magistratura inglese e da altri magistrati in rappresentanza di categoria, unitamente al *Lord Chief Justice* – avente competenza sulla distribuzione del carico di lavoro tra le corti e sulla rappresentanza della

³⁰⁸Cfr. *Crown Prosecution Service Disciplinary Policy*, https://legalservicesboard.org.uk/what_we_do/regulation/pdf/annex18_disciplinary_policy.pdf.

³⁰⁹ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI, IX Commissione di Studio "Questioni Internazionali", *Studio comparato sui consigli giudiziari in Europa. Linee guida europee, standard di indipendenza e modelli di autogoverno*, febbraio 2026, 275-276.

³¹⁰*Ibidem*.

³¹¹D. GIMÉNEZ GLUCK, *El Gobierno del Poder Judicial y la separación de poderes en la nueva Constitución Británica*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014, UNED, Madrid 447-472.

magistratura. Nell'ambito di questo, il potere disciplinare è attribuito all'autorità condivisa dal *Lord Chancellor* e dal *Lord Chief Justice*.

È appena il caso di specificare che il *Lord* (o *Lady*) *Chief Justice* è una figura che con il *CRA* del 2005 è stata investita dell'autorità di vertice del potere giudiziario³¹² che rappresenta di fronte al Parlamento e al Governo, si occupa degli avanzamenti di carriera e del trattamento economico dei giudici unitamente alla divisione del lavoro degli uffici e all'impiego dei fondi per la giustizia allocati dal *Lord Chancellor*. La nomina è effettuata dal Re, su parere del Primo Ministro e del *Lord Chancellor*, dietro *recommendation* della *JAC*³¹³.

Infine, esiste anche un *Judicial Conduct Investigation Office* originariamente creato dal *CRA* come *Office of Judicial Complaints*. Oggi il *JCIO* è un'agenzia avente competenza disciplinare (prima del 2005 demandata al *LC*) che valuta le denunce dei cittadini contro condotte dei giudici delle *Courts* (mentre per i giudici dei *Tribunals* è competente direttamente il Presidente) non riferibili a decisioni prese - per le quali è necessario un ricorso al grado giurisdizionale superiore - ma che consistono in illecite condotte extra processuali come attitudine razzista, assenze prolungate, conflitti di interessi, mancato compimento dei doveri del proprio ufficio. Essa investiga e trasmette gli atti al *LC* e al *Lord Chief Justice* per infliggere un'eventuale sanzione disciplinare.

In conclusione, possiamo notare come per la solenne funzione dei giudici, benché provenienti anch'essi dal mondo delle professioni legali e nello specifico dalla professione forense, sia previsto un complesso sistema di nomine, la cui natura politica è stata tuttavia temperata con la creazione di un apposito organo competente (la *JAC*) al cui fianco coesistono più soggetti a cui fare riferimento per il profilo disciplinare. Tutto ciò, in parallelo all'assenza di organo di governo centrale della magistratura requirente, professionalmente reclutata presso il *CPS* che si occupa, internamente, delle procedure disciplinari.

³¹²G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 430.

³¹³Cfr. sul *LCJ Constitutional Reform Act 2005, Part 2*, per uno sguardo divulgativo complessivo, <https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/who-are-the-judiciary/judges/lord-chief-justice/>.

CAPITOLO III

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

E IL REFERENDUM COSTITUZIONALE IN ITALIA

1. Il dibattito sul pubblico ministero nell'Assemblea Costituente

Il Titolo IV della Costituzione, dopo iniziali critiche³¹⁴ sul progetto di Costituzione redatto dalla Commissione per la Costituzione, venne rubricato dall'Assemblea Costituente come “La magistratura”³¹⁵ quale scelta di compromesso tra le molteplici effettuate durante la stesura della nuova Carta fondamentale. Anche il dibattito sul governo autonomo della magistratura fu ampiamente presente³¹⁶ e venne approvata la Presidenza del Consiglio superiore della magistratura attribuita al Presidente della Repubblica in qualità di arbitro, equilibratore che ben poteva inserirsi come contrappeso istituzionale anche nell'organo più importante per il potere giudiziario, dandovi lustro.

Sulla composizione del Consiglio, dopo più dibattiti sul modello da seguire (corporativo oppure misto, e se misto in composizione paritetica o a prevalenza togata), prevalse il modello proposto da Oscar Luigi Scalfaro recante due terzi di membri magistrati eletti dai colleghi e un terzo di membri non magistrati eletti dal Parlamento³¹⁷. Sul reclutamento, l'Assemblea tese nettamente verso il modello burocratico essendo largamente condiviso l'istituto del concorso³¹⁸.

In merito alle garanzie di indipendenza della magistratura, il Costituente volle andare in netta controtendenza con il regime fascista, rendendo la posizione del potere giudiziario parificata a quella del potere legislativo e del potere esecutivo, escludendo la soggezione del pubblico ministero al Governo ed anzi estendendo ai magistrati requirenti le garanzie di autonomia, indipendenza e inamovibilità attribuite ai giudicanti, come proposto da Piero

³¹⁴Cfr. intervento di G. Persico (DL) nella seduta AC dell'8 novembre 1947: «Magistratura non vuol dire altro che una congregazione di uomini, i quali si distinguono per alcune funzioni e, direi, anche per una loro veste esteriore: la toga e il tocco»; intervento di A. Romano (DC) nella seduta AC dell'11 novembre 1947 (pomeriggio): «La Magistratura è un complesso di organi e, quindi, la denominazione indica un concetto puramente astratto».

³¹⁵Cfr. seduta AC 20 novembre 1947 (pomeriggio).

³¹⁶Cfr. gli interventi di G. Leone (DC) nell'adunanza plenaria del 30 gennaio 1947, A. Bozzi (UDN) nella seduta pomeridiana del 6 novembre 1947 e G. Persico nella seduta dell'8 novembre 1947.

³¹⁷V. relazione sulla proposta nella seduta pomeridiana del 12 novembre 1947.

³¹⁸Cfr. sedute del 28, 29 e 31 maggio 1946.

Calamandrei³¹⁹. Lo stesso Calamandrei, decenni dopo, espresse un'interessante definizione del pubblico ministero quale «Avvocato senza passione, giudice senza imparzialità»³²⁰, esemplificativa della problematica dello status del pubblico ministero risultante dalla Costituzione, al quale l'ordinamento demanda sia di ricoprire una posizione di parzialità funzionale stando in giudizio come pubblica accusa, sia di essere magistrato imparziale il cui interesse primario sia il pubblico interesse nel perseguimento della giustizia.

Tornando alla Costituente, in Assemblea fu concepita l'attuale disposizione parallela delle competenze di Ministro della Giustizia (attuale art. 110 Cost.) e del CSM (attuale art. 105). Con questa menzione espressa, il primo diviene organo di rilevanza costituzionale e fu necessaria per fissare le sue competenze nei confronti dell'organo di autogoverno della magistratura, la cui disciplina contribuisce alla citata parificazione costituzionale tra poteri dello stato. Parimenti, fu intenso il dibattito sulle funzioni come unico elemento di distinzione dei magistrati, in virtù della volontà di impedire che nell'organizzazione interna dell'ordine giudiziario si stabilissero sistemi di gerarchia professionale basati su gradi, ritenuti lesivi dell'autonomia e dell'indipendenza³²¹.

Esaminato il dibattito costituzionale³²², è possibile affermare che grande fu l'intensità dei lavori, che restituirono un ottimo prodotto in termini di valori dichiarati e di equilibrio istituzionale, oltre che di “obbiettivo” dichiarato per il futuro per consentire il progresso sociale. Con riferimento alla magistratura, lo status risultato dall'Assemblea restituisce una magistratura dichiaratamente presidiata, anche per tramite del Consiglio superiore, dalle garanzie di imparzialità, autonomia e indipendenza.

2. Progetti di legge e prospettive di riforma del passato

L'argomento della separazione delle carriere dei magistrati è stato più volte tema di dibattito pubblico e parlamentare, mosso da differenti istanze e portato avanti da differenti parti politiche, senza che tuttavia abbia mai avuto successo una riforma in tal senso. Punto in comune delle varie stagioni di dibattito è stato il requisito di “terzietà”, sul quale parte della

³¹⁹J. DE VIVO, *L'indipendenza del pubblico ministero*, cit., 6.

³²⁰P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte delle Grazie, Milano, 2014 (prima ed. 1989), 56.

³²¹Per un approfondimento v. F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Art. 107*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1986.

³²²Cfr. sul punto anche S. LORUSSO, *Separazione delle magistrature giudicante e requirente e modello accusatorio*, in *Sistema penale*, 23 gennaio 2025, 2-5.

dottrina³²³ ha riscontrato una mancanza nell'ordinamento italiano, giacché i magistrati della decisione e quelli dell'accusa condividono l'appartenenza al medesimo ordine giudiziario, pur ricoprendo entrambi due funzioni diverse. Esse, oggi, sono separate di fatto in seguito alla previsione di un solo passaggio tra funzioni consentito rispetto alla prima assegnazione delle funzioni e disposto dalla l. n. 71 del 2022 (c. d. "riforma Cartabia"), che ha modificato sul punto l'art. 13 del D. lgs, n. 160 del 2006. Segue una disamina dei caratteri principali dei progetti di legge costituzionali sul tema della separazione delle carriere che i servizi studi del Parlamento hanno ritenuto opportuno riportare nei dossier inerenti alla riforma della magistratura della XIX legislatura³²⁴.

Nella XIII legislatura fu istituita con la l. c. n. 1 del 1997 la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c. d. "Commissione D'Alema"), che si occupò di un progetto di riforma del titolo IV della parte II della Costituzione (*La Magistratura*).³²⁵

Tra le proposte, primariamente, si interveniva con riferimento al ruolo dei magistrati stabilendo l'accesso alla professione dopo un unico concorso e previo tirocinio, quindi l'assegnazione alle funzioni giudicanti oppure requirenti da parte del Consiglio superiore della magistratura a sezioni riunite (secondo una ulteriore previsione di riforma). In seguito all'assegnazione, si consentiva il passaggio di funzioni solo superando un concorso riservato ai magistrati in servizio, senza mai poter esercitare le stesse funzioni in ambito penale nel medesimo distretto di Corte d'appello.

In secondo luogo, in merito al Consiglio superiore della magistratura si prevedeva una divisione in due sezioni rispettivamente competenti per i giudici e per i magistrati del pubblico ministero (seguendo, in linea di principio, il modello francese visto *supra*, cap. 2 §3.3), stabilendo un rapporto di 3 a 2 tra membri togati e membri laici - confermando la prevalenza dei membri togati – unitamente alla rispettiva competenza dei consigli e i casi in cui essi si sarebbero costituiti a sezioni riunite.

Inoltre, sull'obbligatorietà dell'azione penale stabiliva, in aggiunta, che il pubblico ministero avvia le indagini quando ha notizia di un reato. Infine, si prevedeva l'istituzione di una Corte di giustizia della magistratura, composta da 9 membri eletti dai Consigli e avente competenza per i provvedimenti disciplinari – divenuti obbligatori - relativi ai magistrati e

³²³V. O. MAZZA in A.A. V.V., *Procedura penale*, cit., 77.

³²⁴Cfr. sul punto CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L'organizzazione della magistratura in alcuni ordinamenti giuridici europei*, cit., 48-50.

³²⁵Cfr. Articolato dei lavori della Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura, AC 3931-A/AS 2583-A (*Progetto di legge costituzionale, Revisione della parte seconda della Costituzione*).

come organo competente in unico grado per i ricorsi contro i provvedimenti assunti dalle due sezioni consiliari.

I lavori della Commissione, che approfondì anche altre tematiche come la riduzione del numero dei parlamentari, si fermarono ed il progetto non ebbe seguito.

Successivamente, durante la XVI legislatura si ebbe il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa AC 4275 del governo Berlusconi II. Esso era ispirato dal modello della separazione delle carriere dei magistrati. Solo i giudici erano riconosciuti come ordine autonomo e indipendente e solo essi erano abilitati all'esercizio della giurisdizione. Per l'ufficio del pubblico ministero era invece prevista una disciplina differenziata che stabilisse l'organizzazione degli uffici secondo le norme dell'ordinamento giudiziario a garanzia di autonomia e indipendenza. Si ampliava la nomina elettiva di magistrati onorari anche ai pubblici ministeri, ed infine affiancava all'obbligatorietà dell'azione penale criteri per l'esercizio da demandare alla legge.

Circa il Consiglio superiore della magistratura, si istituivano due Consigli separati per i magistrati giudicanti e per i requirenti, entrambi a composizione paritetica tra laici e togati, con la previsione del sorteggio come modalità di accesso al Consiglio per i togati. Si istituiva inoltre la Corte di disciplina della magistratura giudicante e requirente competente per i procedimenti disciplinari di tutti i magistrati. Infine, si introduceva una deroga al principio di inamovibilità dei magistrati, consentendo ai Consigli superiori di destinare i magistrati ad altre sedi in caso di eccezionali esigenze organizzative stabilite dalla legge. Il Governo sottopose alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera, ma in seguito il progetto non arrivò all'esame dell'Aula³²⁶.

Infine, nella scorsa XVIII legislatura fu presentato il testo di iniziativa popolare A. C. 14 con cui si proponeva la modifica dell'ordinamento giudiziario e della disciplina dell'accesso alla magistratura prevedendo due distinti concorsi, e si istituivano due distinti Consigli superiori. Un'ultima previsione contemplava modifiche sulle modalità di esercizio dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost.

Tale progetto fu esaminato dalla Commissione affari costituzionali tra il 2019 e il 2021, con un passaggio parlamentare che rinviò nuovamente ad essa il testo per l'esame, ma nelle

³²⁶Per i lavori preparatori e per l'indagine conoscitiva con il contributo degli organi interessati dalla riforma v. <https://leg16.camera.it/126?tab=4&leg=16&idDocumento=4275&sede=ac&tipo=>.

more della legislatura, colpita anche dalla pandemia di Covid-19, l'esame non ebbe più seguito parlamentare³²⁷.

Alla luce di questi tentativi di riforma è possibile osservare alcuni tratti comuni: il corollario della separazione delle carriere dei magistrati, a partire dal concorso oppure solo in seguito, al fine di differenziare la condizione di giudicanti e requirenti; la riforma del CSM che rispecchi la distinzione di status, creando due Consigli (come da modello portoghese, v. *supra* cap. 2 §3.1.) oppure due sezioni (similmente al modello francese, v. *supra* cap. 2 §3.3.); la previsione (non nel progetto della XVIII legislatura) di una terza corte disciplinare costituita da membri del rispettivo consiglio. Elementi di rilievo critico e problematico, considerando anche alcuni delicati equilibri istituzionali tra politica e magistratura che nel corso dei lustri hanno a fasi alterne vissuto momenti di conflitto, e che inseriti nel dibattito parlamentare non hanno portato ad un seguito.

3. La riforma sulla separazione delle carriere c. d. "Nordio-Meloni". Un confronto comparato

Dopo il referendum costituzionale del 22-23 marzo 2026 è stato consegnato agli archivi della storia giuridica italiana il dibattito di legislatura vertente sulla c. d. separazione delle carriere dei magistrati, caratterizzato dal percorso della *navette* di cui all'art 138 c. 1 Cost. che ha portato il 30 ottobre 2025 all'approvazione in seconda lettura, da parte della maggioranza che sostiene l'attuale Governo Meloni, del testo³²⁸ recante *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare* avente in oggetto la modifica degli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107, 110 Cost..

La riforma ha comportato la richiesta di referendum (confermativo o oppositivo) prevista dall'art. 138 c. 2 Cost., e con la consultazione referendaria gli elettori non hanno approvato la riforma, che pertanto non è stata promulgata e di conseguenza nessuna modifica è stata apportata al testo costituzionale. Dato degno di nota - e sintomatico della partecipazione a questo dibattito - è che la partecipazione dell'elettorato su media nazionale è stata del

³²⁷Per la documentazione ed i lavori preparatori su questa iniziativa di legge popolare v. <https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=14&sede=&tipo=>.

³²⁸G. U. serie generale – n. 253 del 30 ottobre 2025.

58,93%,³²⁹ mediamente più alta rispetto, ad esempio, alle elezioni europee del 2024 che ebbero una partecipazione del 49,69 %³³⁰.

Con motivazioni eterogenee, il dibattito pubblico ha visto contrapporsi fautori e detrattori dell'ipotesi di riforma³³¹ e ha generato un intenso confronto dottrinale portato avanti sia dall'una³³² che dall'altra³³³ posizione. Il dibattito – soprattutto la parte sostenuta tramite i mezzi di comunicazione - ha anche generato contrasti ed attacchi tra le reciproche posizioni, tali per cui il confronto su di una tematica tanto cruciale quanto complessa ha visto momenti di vere e proprie cadute di stile, da ogni lato. Di quest'ultimo profilo e di dette posizioni non si darà conto, al fine di mantenere uno sguardo concreto sulle norme.

Nonostante la modifica costituzionale sia stata respinta è ancora opportuno, a posteriori ma con dovuta cautela, effettuare un esame della legge con cui l'attuale maggioranza di Governo aveva intenzione di modificare l'assetto costituzionale della magistratura.

L'approccio della comparazione giuridica anche alla luce dell'osservazione svolta *supra* (cap. 2) è opportuno sostegno all'esame di questa superata normativa, così come lo stesso metodo sarebbe stato opportuno *de iure condendo* in sede di un utilizzo che è stato definito “mercimonio”³³⁴ prodromico all'interesse di chi esprimeva una tesi favorevole o contraria alla riforma distorcendo la trattazione comparatistica a tal fine. Al contrario, la comparazione contribuisce ad un esame obbiettivo dell'ambito di osservazione, consolidando la cultura e la preparazione di chi osserva e stimolando la riflessione per la quale né il proprio, né il diverso modello di riferimento possono considerarsi in assoluto il migliore o il peggiore dei contesti possibili, soprattutto quando le tematiche di interesse hanno particolare rilievo.

³²⁹Dati consultabili presso il sistema integrato di archiviazione e diffusione dei risultati elettorali del Ministero dell'Interno in <https://elezioni.interno.gov.it/risultati/20260322/referendum/votanti/italia/01>.

³³⁰*Ibidem*.

³³¹Per una base statistica sulle motivazioni di voto v. <https://cise.luiss.it/2026/03/25/referendum-chi-ha-votato-si-e-no-cosa-e-stato-decisivo/>.

³³²V. per osservazioni a sostegno della riforma O. MAZZA, *Le ragioni del garantismo in favore della separazione delle carriere*, in *Diritto di difesa*, 9 settembre 2025; M. ROMANELLI, *Separazione delle carriere: ogni cosa è “illuminata”*, in *Sistema penale*, 29 ottobre 2025; G. D. Caiazza, L. Zilletti (a cura di), *La verità sulla riforma della magistratura. Perché è giusto votare sì*, Liberlibri, Macerata, 2026.

³³³V. per osservazioni critiche sulla riforma M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature*, in *Sistema penale*, 9, 2024, 75-87; G. AZZARITI, *Più che separare le carriere, indebolire la giustizia*, in *Questione giustizia*, 1-2, 2025, 191-193; M. DANIELE, *La riforma costituzionale della magistratura e il monito di Jurassic Park*, in *Sistema penale*, 22 dicembre 2025.

³³⁴M. PANZAVOLTA, *La posta in gioco più alta nel referendum costituzionale*, in *Sistema penale*, 14 marzo 2026; V. FANCHIOTTI, *C'è ancora tempo per scrivere NO?*, in *Giustizia insieme*, 20 marzo 2026.

3.1 La “separazione delle carriere”

Con la modifica costituzionale, come elemento di novità il testo della riforma menzionava su più profili i termini di “magistratura requirente” e “magistratura giudicante”, nonché facendo più volte riferimento ai “rispettivi” consigli superiori disciplinati dalla medesima riforma.³³⁵ Il senso era dunque quello di stabilire nell’ordinamento costituzionale due carriere di magistrati appartenenti ad un unico ordine autonomo e indipendente, soggette al governo autonomo del rispettivo Consiglio superiore. A questa disciplina, che è stata proposta dalla maggioranza di Governo come occasione per attuare il modello accusatorio previsto dal codice di procedura penale del 1988 e dall’art. 111 Cost., la dottrina italiana ha risposto con posizioni discordanti tra loro³³⁶, di assenso e di critica su questo profilo di impostazione.

A sostegno della riforma, venivano presentate argomentazioni garantistiche in nome della terzietà ed imparzialità del giudice, ritenuta talvolta compromessa da frequentazioni professionali con i colleghi requirenti, a scapito ad esempio dell’effettiva condizione di parità nel processo conferita al difensore, al fine di definire una struttura istituzionale che rispetti la terzietà e imparzialità anche all’apparenza. Sotto il profilo critico, è stato affermato che la mera appartenenza allo stesso ordine non può *in re ipsa* condurre a sospetti di parzialità, e che le garanzie esistenti considerano la diversità delle posizioni e degli interessi dei soggetti del procedimento penale.

Si pensi al fatto che il difensore non ha l’obbligo di ricercare prove a sfavore del proprio assistito, può svolgere indagini difensive ai sensi dell’art. 391*bis* c.p.p. ma non ha in questo senso poteri cogenti, mentre il PM ha un grande potere nel dirigere le indagini preliminari, dovrebbe esercitare la propria funzione ricercando la verità sulla base di parametri tecnici benché nella pratica spesso gli elementi di prova sono ricercati al fine di consolidare una teoria già stabilita³³⁷, ha anche l’obbligo dato dall’art. 358 c.p.p di ricercare prove a discarico dell’indagato, disposizione tuttavia poco applicata nella pratica. È nel giudizio che invece che entrambi si trovano collocati in posizione di armi pari, confrontandosi dialetticamente in contraddittorio sui fatti del processo.

Tornando alla riforma, rilevante in ottica di studio era la modifica dell’art. 102 c. 1 Cost. da parte dell’art. 2 del testo di legge, che sanciva l’esistenza di due differenti carriere attribuendone la disciplina alla legge dell’ordinamento giudiziario, integrando l’articolo a fine

³³⁵V. per un’esposizione sintetica del testo G. L. GATTA, *Separazione delle carriere: la riforma costituzionale in pillole e il testo del d.d.l.*, in *Sistema penale*, 1, 2025, 176-178.

³³⁶Cfr. O. MAZZA, *Le ragioni del garantismo in favore della separazione delle carriere*, cit.; G. GIOSTRA, *Separazione delle carriere e indipendenza cognitiva del giudice*, in *Sistema penale*, 12 marzo 2026.

³³⁷G. GIOSTRA, *Separazione delle carriere e indipendenza cognitiva del giudice*, cit.

periodo come segue: «La funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, *le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati requirenti e giudicanti*»³³⁸.

Osservando la modifica prevista per l'art. 104 c. 1 Cost. tale per cui «La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, *ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente*»³³⁹, possiamo riscontrare un'ottica di separazione che si manteneva comunque collocata in un modello burocratico di magistrati pubblici funzionari, paragonabile al modello francese (v. *supra*, cap. 2 §2.3.) in cui l'art. 64 c. 3 Cost. afferma che lo stato giuridico dei magistrati è determinato da una legge organica – cioè *l'ordonnance* n. 58-1270 – la quale dichiara all'art. 1 l'appartenenza dei magistrati al medesimo corpo giudiziario. La riforma non faceva cenno né si avvicinava tuttavia alla differenza di status dei magistrati in Francia, che implica regimi normativi diversi: i giudicanti sono pienamente autonomi e indipendenti, mentre i requirenti sono – malgrado le garanzie previste per la loro funzione - «rappresentanti dell'esecutivo presso l'autorità giudiziaria».³⁴⁰ Ruolo dell'esecutivo che, non essendo menzionato, non guarda neppure nei confronti del modello tedesco (v. *supra*, cap. 2 § 2.4.).

Per altri profili invece, esclusa l'astratta previsione di “separazione”, non si avvicina ai modelli continentali di Portogallo (v. *supra*, cap. 2 § 2.1.) e Spagna (v. *supra*, cap. 2 § 2.2.) poiché malgrado il concorso unico, gli agenti di *Ministerio Publico* e *Ministerio Fiscal* fanno parte di un altro ordine rispetto ai magistrati giudicanti, così come lo *Staatsanwaltschaft* in Germania.

3.2 Lo “sdoppiamento” del CSM

Il secondo punto di interesse della riforma verteva sulla creazione di due consigli superiori della magistratura rispettivamente competenti per i magistrati giudicanti e per i requirenti. Infatti, gli artt. 104-105 Cost. venivano sostituiti integralmente dagli artt. 3-4 del testo di legge costituzionale, con la conseguenza che la struttura CSM esistente veniva riprodotta in due organi speculari formati ciascuno per un terzo di membri laici (professori universitari di diritto o avvocati con quindici anni di attività) e per due terzi dai membri togati della

³³⁸Cfr. S. LORUSSO, *Separazione delle magistrature giudicante e requirente e modello accusatorio*, cit., 12-13.

³³⁹V. per una posizione critica M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature*, cit., 75-76, 84-84. L'autore ritiene, che la separazione proposta fosse propriamente delle “magistrature” e non delle carriere, con la conseguenza di rafforzare il PM in ottica autoritaria.

³⁴⁰G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2007, 366.

rispettiva carriera³⁴¹. Le differenze si avevano soltanto nel diverso l'ambito di competenza e nei diversi membri "di diritto", quali il primo presidente della Corte di cassazione per il Consiglio giudicante ed il procuratore generale della Corte di cassazione per il Consiglio requirente. Entrambi, sono i membri di diritto dell'attuale unico CSM. Inoltre, anche le competenze esercitate in conformità con la l. ord. giud. in materia di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità e conferimenti di funzioni venivano previste come spettanti a *ciascun Consiglio superiore*.

La dottrina ha riconosciuto condivisibile la scelta di affidare la doppia presidenza dei consigli al Presidente della Repubblica, così come la specularità di essi mantenendo la prevalenza togata³⁴²; tuttavia, è stato anche ritenuto inopportuno "moltiplicare" gli organi di rilevanza costituzionale, a tutela dell'andamento del sistema: più apparati significano più opportunità per dare (e gestire) potere, unitamente a intralci e difficoltà procedurali ed è stata ipotizzata un'alternativa ideale di un consiglio unico, recante una doppia formazione³⁴³ come da modello francese (v. *supra*, cap. 2 § 3.3.).

La previsione di un doppio organo di governo autonomo avvicina in parte questa disciplina ai modelli di Portogallo (v. *supra*, cap. 2 § 3.1.) e Spagna (v. *supra*, cap. 2 § 3.2.), poiché essi presentano Consigli di giustizia separati, ma la composizione è significativamente diversa in quanto nel primo caso i rispettivi consigli hanno competenza sulle vicende della vita della rispettiva magistratura ma non hanno una composizione proporzionale speculare poiché le rispettive garanzie sono differenti (ad esempio, poiché il *Ministerio Fiscal* in Portogallo non è inserito nel potere giudiziario). La proporzione speculare dei componenti del Consiglio sembra richiamare quella prevista per le formazioni del *Conseil Supérieur* francese, ma in questo caso le competenze sono differenti e i membri laici costituiscono entrambi i consigli.

3.3 Il sorteggio

Come sistema di accesso alla carica di consigliere presso il CSM, la riforma prevedeva il sorteggio, cioè l'estrazione a sorte, in due forme diverse³⁴⁴. Per i componenti togati, il

³⁴¹Cfr. per posizioni tra loro discordanti S. LORUSSO, *Separazione delle magistrature giudicante e requirente e modello accusatorio*, cit., 13-17; M. BONTEMPELLI, L. LUPARIA, *Due visioni della giustizia*, in *Sistema penale*, 20 marzo 2026; F. DONATI, *La riforma costituzionale del CSM: obiettivi condivisibili, strumenti sbagliati*, in *Sistema penale*, 23 febbraio 2026.

³⁴²S. LORUSSO, *Separazione delle magistrature giudicante e requirente e modello accusatorio*, cit., 13-17.

³⁴³N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, in *AIC, La lettera*, 10/2024.

³⁴⁴Cfr. L. DE CARLO, *Il sorteggio dei componenti laici del CSM e dell'Alta Corte: il nodo irrisolto della «compilazione mediante elezione»*, in *Gruppo di Pisa*, 1, 2026, 36-56.

sorteggio era secco, indistinto tra la platea professionale riconducibile al rispettivo Consiglio; per i membri laici invece esso era “temperato” ovvero si effettuava nei confronti di una lista che veniva introdotta presso l’art. 104 c. 4, la quale comprendeva un elenco di professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di servizio, formato tramite elezione di detti soggetti da parte del Parlamento in seduta comune, entro i primi sei mesi di legislatura.

Questa scelta è stata motivata con il fine di limitare l’influenza delle correnti³⁴⁵ nel sistema di governo autonomo della magistratura, nello specifico sull’elezione dei componenti togati (nel sistema vigente) e nella decisione di nomine, trasferimenti, avanzamenti di carriera, dopo che nel 2019 emersero alcuni fenomeni distorsivi circa il governo autonomo della magistratura³⁴⁶.

Tuttavia, sono emersi molti rilievi critici “di principio”³⁴⁷, a partire dal fatto che non sembrava appropriato per un organo a rilevanza costituzionale di cruciale importanza il meccanismo del sorteggio, strumento non democratico né rappresentativo in chiave “antisistema”, che avrebbe svilito il sistema democratico di base, cosa non auspicabile visti gli interessi in oggetto, da non ricondursi agli interessi “corporativi” della magistratura, ma all’interesse pubblico di avere un genuino organo di governo autonomo. Un intervento diverso – magari a livello di legge ordinaria – avrebbe potuto affrontare i problemi dati dalle distorsioni e dalle degenerazioni che possono insorgere in ambienti di potere.

Inoltre, la diversità nel sorteggio (secco per i togati, temperato per i laici estratti da un previo elenco) è stata vista come un tentativo della politica di controllare i membri suscettibili di sorteggio, inserendoli nell’elenco preliminare all’estrazione rispettando presumibilmente la composizione delle Camere.

In Italia, il sorteggio è strumento utilizzato solo per la formazione di alcuni collegi: per la selezione dei giudici popolari presso le Corti d'Assise e le Corti d'Assise d'appello, per la

³⁴⁵Associazioni interne alla magistratura che su base culturale, ideale o interpretativa del diritto riuniscono i magistrati. Secondo G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, esse sono «forme organizzate di partecipazione dei magistrati alla vita associativa e istituzionale della magistratura, espressione di un pluralismo culturale che si riflette nell’interpretazione della funzione giurisdizionale»; cfr. anche G. MELIS, *Le correnti nella magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Questione giustizia*, 10 gennaio 2020.

³⁴⁶Il c.d. “caso Palamara”, che rivelò un sistema interno alla magistratura e al CSM, con cui la scelta di incarichi giudiziari avveniva attraverso accordi informali con politici e altri magistrati gestiti dal magistrato Luca Palamara, che fu rimosso dalla magistratura nel 2020 e processato. Nel 2023 patteggiò una pena per traffico di influenze illecite. Su questa vicenda cfr. A. SALLUSTI, L. PALAMARA, *Il sistema, potere, politica, affari: storia segreta della magistratura italiana*, Rizzoli, Milano, 2021.

³⁴⁷Cfr. M. COSULICH, *Considerazioni critiche sul sorteggio quale modalità di scelta dei componenti i Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2026, 27-38; R. ROMBOLI, *Magistratura e politica dalla finestra del Csm. I progetti di revisione costituzionale e la pratica di delegittimazione della magistratura*, in *Questione giustizia*, 1-2, 2025.

composizione integrata dei 16 giudici estratti tra i 60 cittadini in lista, per prendere parte al giudizio contro il Presidente della Repubblica messo in stato d'accusa di cui all'art. 90 Cost., e per istituire una sezione specializzata del Tribunale dei Ministri presso il Tribunale del capoluogo di distretto di Corte d'Appello, costituendo il collegio estraendo magistrati in servizio presso il distretto (art. 96 Cost.)³⁴⁸.

Infine, dal punto di vista comparativo non si hanno molti riscontri: in Europa, soltanto in Grecia è previsto il sorteggio per il Consiglio di giustizia, tra i giudici delle giurisdizioni superiori che compongono il consiglio (Corte di Cassazione, Corte dei Conti e Consiglio di Stato) e a seconda della magistratura su cui verte l'intervento consiliare (ordinaria o speciale)³⁴⁹.

3.4 *L'Alta Corte Disciplinare*

Chiude le previsioni di questo tentativo di riforma l'istituzione presso l'art. 105 Cost. di una Alta Corte competente in materia disciplinare nei confronti della magistratura³⁵⁰. Nel testo di legge essa era composta da quindici giudici aventi incarico quadriennale non rinnovabile: tre nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche o avvocati aventi venti anni di professione; tre sorteggiati da un elenco di soggetti aventi i medesimi requisiti inseriti in un elenco tramite elezione da parte del Parlamento in seduta comune; sei magistrati giudicanti e tre requirenti estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie, con almeno vent'anni di servizio o abbiano svolto funzioni di legittimità. Il presidente dell'Alta Corte era eletto tra i giudici nominati dal Capo dello Stato oppure tra i soggetti estratti a sorte dall'elenco.

L'ufficio di giudice di Alta Corte implicava incompatibilità con incarichi politici (Parlamento, Governo, consigli regionali), con l'esercizio della professione forense e con gli altri uffici stabiliti dalla legge; una legge stabiliva (ultimo comma) gli illeciti disciplinari e le sanzioni, nonché la formazione dei collegi e le forme del procedimento disciplinare unitamente alle norme di funzionamento dell'Alta Corte. Queste ultime riserve di legge prevedevano in seguito l'approvazione di attuative della riforma, con cui l'art. 8 del testo di legge costituzionale stabiliva l'adeguamento alla riforma - eventualmente approvata dai

³⁴⁸V. per un approfondimento sulla metodologia del sorteggio in sé M. MANDATO, *Il sorteggio come metodo di decisione. Principi e fattispecie*, in *Nomos*, 3, 2019.

³⁴⁹G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 421.

³⁵⁰Cfr. per due diverse chiavi di lettura F. BIONDI, *L'Alta Corte disciplinare*, in *Sistema penale*, 2, 2026, 241-250; F. PINELLI, *Il futuro del procedimento disciplinare: verso l'Alta Corte*, in *Rivista AIC*, 1, 2026.

cittadini - delle leggi ordinarie su CSM ordinamento giudiziario e giurisdizione disciplinare. Infine, di fronte alle sentenze dell'Alta Corte si prevedeva la possibilità di impugnazione soltanto di fronte all'Alta Corte stessa, senza i giudici che avevano preso parte alla prima decisione. La previsione di un organo di questo genere e con queste caratteristiche, avente natura di organo terzo simile ad alcuni proposti da passati progetti di riforma (v. *supra* §2.) ha suscitato molte critiche³⁵¹.

Come premessa, è necessario dire che il Costituente del 1948 decise di riservare il procedimento disciplinare al CSM in quanto esso è strumento che incide sull'indipendenza dei magistrati, orientando alla rettitudine professionale la loro attività. Il profilo di indipendenza è rafforzato dal carattere giurisdizionale del procedimento e con le incompatibilità previste per formare il collegio giudicante, a garanzia del soggetto contro cui si procede. L'isolamento previsto per l'Alta Corte poteva vedersi come una sublimazione della terzietà che si vuole garantire nel giudizio disciplinare. Tuttavia è stato osservato³⁵² che essa avrebbe riunito senza motivo i magistrati "appena" separati in quanto a carriere e a consigli superiori, contraddicendo addirittura lo spirito della riforma.

Inoltre, la mancata previsione del ricorso in Cassazione dimostra la volontà di mantenere il procedimento entro le maglie del nuovo organo, evitando ogni controllo esterno incluso quello per violazione di legge da parte della suprema Corte. In via esemplificativa, si può notare che nel disegno di legge AC 4275 del 2011 si prevedeva invece esplicitamente la ricorribilità per Cassazione.

Infine, benché la nomina di membri da parte del Capo dello Stato fosse una novità ragionevolmente pensata per accentuare ulteriormente l'indipendenza del nuovo organo rispetto alla politica dei partiti e dei gruppi associativi, ci si è chiesti se fosse opportuno che la sfera presidenziale si ampliasse al punto di presiedere i due consigli superiori e nominare membri dell'Alta Corte³⁵³. Considerato il generalmente riconosciuto *self-restraint* – pur dipendente dal temperamento del Presidente in carica – del Capo dello Stato formalmente presidente del CSM, si sarebbe potuto auspicare un operato in tal senso anche con il nuovo ipotetico assetto costituzionale.

In senso comparativo, un modello simile di Alta Corte non esiste in Europa, giacché per la maggior parte la competenza disciplinare è attribuita ai Consigli di giustizia competenti (v.

³⁵¹V. G. GIOSTRA, *L'Alta Corte disciplinare: un'indifendibile scelta*, in *Sistema penale*, 17 marzo 2026; F. DONATI, *La riforma costituzionale del CSM: obiettivi condivisibili, strumenti sbagliati*, cit., 7-8; G. SANTALUCIA, *Brevi note sull'Alta Corte disciplinare*, in *Giustizia insieme*, 29 luglio 2025.

³⁵²F. BIONDI, *L'Alta Corte disciplinare*, cit., 243.

³⁵³*Ibidem*, 246.

supra §3. e ss.), ed è lontanamente equiparabile in quanto alle competenze ai *Dienstgerichte* tedeschi, che però, diversamente, sono più tribunali disciplinari costituiti presso ogni distretto.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Lo studio sin qui condotto ha permesso una ricognizione del sistema italiano e degli elementi chiave dell'organizzazione della magistratura nella sua solida base costituzionale e nella disciplina ordinaria che ne regola operativamente le funzioni, con riguardo a quella requirente, in regime di conformità e secondo la direzione che la Costituzione impone, all'interno di una realtà sociale moderna sempre più complessa. Di fatto, la giustizia così come amministrata dagli Stati, altro non è che una soluzione complessa a problemi (sempre più) complessi, più concreti e meno "di principio", problemi che non sempre i tempi della legge riescono a disciplinare in tempo e ai quali il sistema-giustizia, che vive l'annosa carenza di strutture, mezzi e personale (malgrado periodiche procedure di assunzione, come avvenuto grazie allo stanziamento di fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) non riesce a dare risposte tempestive.

Non sono dunque da respingersi i progetti di riforme (costituzionali e non), i quali sono ottima occasione di studio e riflessione, nonché di eventuale partecipazione democratica. Prendendo atto del risultato della consultazione referendaria del 22-23 marzo 2026, con cui i cittadini non hanno approvato la riforma costituzionale della magistratura registrando dati di affluenza alle urne in aumento rispetto a passate votazioni – segno che a prescindere dalle idee e dalle posizioni, quando il popolo è motivato o incoraggiato si reca alle urne - è opportuno delineare alcuni profili come auspicio per il futuro.

Primariamente, il metodo comparativo è uno strumento di grande forza per lo studio e l'osservazione di ordinamenti e modelli giuridici esterni al proprio sistema di riferimento, contribuisce all'arricchimento delle proprie conoscenze fornendo apporto al bagaglio culturale di ognuno e mette alla prova le competenze professionali e attitudinali di chi compie un'analisi comparativa, comportando ad un miglioramento metodologico in chi adopera l'indagine comparata.

In aggiunta, il duplice profilo di esame (magistratura requirente e Consigli di giustizia) ha consentito uno sguardo più uniforme alla realtà europea, restituendo alcuni elementi di consapevolezza e di *input* per approfondimenti futuri. Nella collocazione ordinamentale di ciascun paese si hanno strutture e meccanismi di giustizia che rispondono – a loro modo e secondo la mentalità di sistema – ai problemi che essi sono sollecitati a risolvere. Osservarli è opportuno, sia per scorgere diversità, sia per desumere fattori di avvicinamento ma senza l'obbligo di avere in prospettiva la circolazione o il trapianto di modelli, poiché per quanto

efficaci, non è detto che abbiano successo anche nel nuovo ordinamento. Il cardine dello studio comparativo dunque dev'essere una conoscenza consapevole attuata tramite l'osservazione e la comprensione, non avente fine a sé stessa ma con il fine di rafforzare un metodo di lavoro e di pensiero.

Infine, un auspicio per il contesto giuridico e politico nazionale. La storia recente mostra che le riforme costituzionali sottoposte a *referendum* popolare hanno avuto esito positivo allorché le iniziative fossero portatrici di ampio respiro di istanze condivise nell'arco parlamentare e tra gli elettori (malgrado la tendenza all'astensione specie durante le elezioni politiche nazionali), mentre nei casi in cui – volontariamente o meno – siano divenute o siano state ritenute istanze “di bandiera” hanno ricevuto il respingimento popolare come risposta più generale ad una maggioranza politica.

La cosa non è avvenuta ad esempio nel 2022, quando fu quasi unanimemente approvata la riforma costituzionale che inseriva la tutela dell'ambiente negli artt. 9 e 41 della Costituzione, condivisa dall'arco parlamentare e approvata dalla cittadinanza. Tale è l'importanza della Carta fondamentale che – lo dicono i fatti – la modifica per tramite di *referendum* si ha quando essa rispecchia posizioni largamente condivise nell'elettorato.

Pertanto, nel corso delle future iniziative di legge e nei futuri dibattiti pubblici sarà opportuno che la discussione politica sia coltivata con lo spirito di coinvolgere ed esprimere la sensibilità generale e che quindi le riforme costituzionali che saranno avviate cerchino il più possibile di avere una matrice condivisa in tutta la società, per il tramite delle forze politiche.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- A. A. V.V., *Encuesta sobre la independencia del Poder Judicial*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, n. 38/2016, UNED, Madrid, pp. 15-58
- A. A. V.V., *Procedura penale*, settima edizione, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 77, 116-122
- A. A. V.V., *Procedura penale*, decima edizione, Giappichelli, Torino, 2025
- A. A. V.V., *Tempi del diritto. Età medievale, moderna, contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 423-437
- G. AMARA, *Brevi riflessioni sul ruolo del Pubblico Ministero nell'esercizio della funzione giurisdizionale*, in *Giustizia insieme*, 17 marzo 2021
- G. AMOROSO, *Riforma della responsabilità civile dei magistrati e dubbi di legittimità costituzionale dell'eliminazione del filtro di ammissibilità dell'azione risarcitoria*, in *Questione giustizia*, 3/2015, pp. 181-186
- R. APRATI, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, Jovene, Napoli, 2010
- S. ARLEO, *Corte costituzionale e responsabilità civile del magistrato: sulla pronuncia n. 205 del 2022*, in *diritticomparati.it*, 15 novembre 2022
- T. ARMENTA DEU, *Lecciones de Derecho procesal penal*, cit., Madrid, 2018, p. 106
- A. ASHWORTH, *Developments in the Public Prosecutor's Office in England and Wales*, in *European Journal of Crime*, n. 3 (*Criminal Law and Criminal Justice*), 2000, pp. 257-282
- ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI, IX Commissione di Studio "Questioni Internazionali", *Studio comparato sui consigli giudiziari in Europa. Linee guida europee, standard di indipendenza e modelli di autogoverno*, febbraio 2026, pp. 275-276
- G. AZZARITI, *Più che separare le carriere, indebolire la giustizia*, in *Questione giustizia*, 1-2, 2025, pp. 191-193
- A. BARAGGIA, *Il Pubblico ministero francese in cerca di identità tra riforme costituzionali e moniti sovranazionali* in *Rivista AIC*, n. 4/2014
- A. BARONE, R. PARDOLESI, G. PONZANELLI, sentenza 19 novembre 1991 (cause riunite C-6/90 e C-9/90); Pres. Due, Avv. gen. Mischo (concl. parz. diff.); Francovich c. Repubblica italiana; Bonifaci e altri c. Repubblica italiana, in *Il Foro Italiano*, Vol. 115, parte quarta: Giurisprudenza comunitaria e straniera (1992), pp. 115, 145-146, 157-158.
- R. BELFIORE, *L'ultima edizione del Code for Crown Prosecutors: l'opportunità dell'azione penale nel sistema processuale inglese*, in *Cassazione penale*, 1, 2020
- R. BELVEDERI, *Artt. 408 e 425 c.p.p.: il nuovo criterio applicabile all'archiviazione delle notizie di reato e alle sentenze di non luogo a procedere*, in *Diritto, giustizia e costituzione*, 2023
- L. BELVINI, *L'ineffettività dell'obbligo per il P.M. di investigare in favore dell'indagato – Cass., sez. VI, 3 settembre 2025, n. 30196*, in *Archivio penale*, 2025, n. 3

- S. BENVENUTI, *La magistratura in Francia dopo la legge organica n. 2023-1058: il nodo irrisolto dell'indipendenza dal potere politico*, in *Questione giustizia* 03/03/2026
- E. BERTOLINI, *Indipendenza e autonomia della magistratura senza un organo di autogoverno: il modello tedesco*, in *DPCE online*, 2020/4, pp. 4994-5004
- F. BIONDI, *La riforma della responsabilità civile del magistrato: una responsabilità più dello Stato che dei magistrati*, in *Quaderni costituzionali*2, Società editrice il Mulino, 2015, pp. 409-411
- F. BIONDI, *Il C.S.M.: le ragioni della composizione mista e delle modalità di formazione*, in *Migliorare il csm nella cornice costituzionale*, a cura di B. Bernabei, P. Filippi, CEDAM, 2020, pp. 24-27
- F. BIONDI, *L'Alta Corte disciplinare*, in *Sistema penale*, 2, 2026, pp. 241-250
- F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Art. 107*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1986
- M. BONTEMPELLI, L. LUPARIA, *Due visioni della giustizia*, in *Sistema penale*, 20 marzo 2026
- S. BOYNE, *German Prosecutor and the Rechtsstaat*, in M. Langer e D.A. Sklansky (a cura di), *Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 147-148
- G. D. CAIAZZA, L. ZILLETTI (a cura di), *La verità sulla riforma della magistratura. Perché è giusto votare sì*, Liberlibri, Macerata, 2026.
- P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte delle Grazie, Milano, 2014 (prima ed. 1989), p. 56
- CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*, Dossier XIX legislatura, Roma, 16 settembre 2025
- CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L'esercizio dell'azione penale*, a cura del Servizio Biblioteca della Camera – legislazione straniera, Materiali di legislazione comparata N. 5, 24 settembre 2008
- CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Aspetti dell'ordinamento giudiziario, esercizio dell'azione penale e responsabilità dei magistrati in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, a cura del Servizio Biblioteca della Camera – legislazione straniera, AC N. 4275/XVI, 16 maggio 2011
- CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *L'organizzazione della magistratura in alcuni ordinamenti giuridici europei*, a cura del Servizio Biblioteca della Camera – legislazione straniera, Appunti n. 11 del 2 luglio 2024
- D. CAMONI, *Struttura e funzioni del Ministero Pubblico in Spagna: spunti a partire dalla condanna del Procuratore Generale per rivelazione di segreto d'ufficio*, in *Osservatorio ordinamento giudiziario*, 2 gennaio 2026
- G. CAMPESI, L. PANNARALE, I. PUPOLIZIO, *Sociologia del diritto*, Le Monnier-Mondadori, Milano, 2017, pp. 61, 205-206

- G. CANESCHI, *L'imparzialità del giudice nel prisma della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e le ricadute sull'ordinamento interno*, in *Archivio Penale*, fascicolo n. 2 maggio-agosto, 2023
- R. CANTONE, *Costituzione e polizia giudiziaria; solo subordinazione all'autorità giudiziaria?* in *Sistema penale*, 6/2024, pp. 41-57
- H. L. CANONE, *Contrappesi all'opportunità dell'azione penale nel sistema francese: un'ispirazione per il legislatore italiano?*, in *www.discrimen.it*, 29 agosto 2025
- A. M. CAPITTA, *Responsabilità civile dei magistrati: risarcibili i danni da lesione di tutti i diritti inviolabili, anche se diversi dalla libertà personale – Corte cost., n. 205 del 2022*, in *Archivio Penale – Giurisprudenza costituzionale*
- B. CAPPARELLI, *La separazione delle carriere in Portogallo* in *Osservatorio ordinamento giudiziario*, 5 settembre 2025
- V. S. CATALANO, *Quando perseguire*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 119
- A. A. CERVATI E M. VOLPI (a cura di), *La comparazione tra ordinamento giudiziario francese e italiano: analogie e differenze*, in *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 1-11
- A. CHAUMET, *Lo status del pubblico ministero francese e i suoi rapporti con il potere esecutivo*, in *Questione giustizia* 2/2021, pp. 151-154
- A. CIAMMARICONI, *Il Ministério Público nell'ordinamento giuridico del Portogallo*, in *DPCE online*, 1/2024, pp. 267-284
- CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il sistema giudiziario italiano*, Fascicolo sulla normativa in materia di ordinamento giudiziario e di organizzazione e funzionamento del CSM, Roma, 2015
- CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE, *Communiqué 27 mars 2026, Unité du corps judiciaire français et réforme statutaire du parquet*
- CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE, *Rapport annuel (1995)*, Paris, Journal officiel, 1996, p. 36
- CORTE COSTITUZIONALE, SERVIZIO STUDI, *La responsabilità civile dei magistrati in alcuni ordinamenti europei*, a cura di P. Passaglia, febbraio 2022
- P. COSTANTINI, *Il modello portoghese di autogoverno della magistratura: evoluzione nella stabilità*, in *DPCE online*, 4/2020, pp. 4909-4922
- P. COSTANZO, *Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo I. Profili organizzativi*, quindicesima edizione, Giappichelli, Torino, 2023
- P. COSTANZO, *Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo – II. Situazioni soggettive*, quindicesima edizione, Giappichelli, Torino, 2023
- M. COSULICH, *Considerazioni critiche sul sorteggio quale modalità di scelta dei componenti i Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2026, pp. 27-38

- M. DANIELE, *La riforma costituzionale della magistratura e il monito di Jurassic Park*, in *Sistema penale*, 22 dicembre 2025
- M. DAUSTER, J. A. KREUTZ, M. MANSDÖRFER, *The Public Prosecutor in Germany. Aspects of his position and duties, procedural principles*, in *DPCE online*, 1/2014, pp. 285-310
- L. DE CARLO, *Il sorteggio dei componenti laici del CSM e dell'Alta Corte: il nodo irrisolto della «compilazione mediante elezione»*, in *Gruppo di Pisa*, 1, 2026, pp. 36-56
- S. DE FLAMMINEIS, *La valutazione dei fatti ai fini dell'archiviazione ovvero dell'esercizio dell'azione penale: poteri e responsabilità del pubblico ministero*, in *Sistema penale*, 20 maggio 2023
- J.S. DE MOURA, *Direito ao assunto*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 241 ss
- G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2007, pp. 363-372; 397
- J. DE VIVO, *L'indipendenza del pubblico ministero*, in *universitabicocca.it*, 2018
- J. DECHEPY-TELLIER, *The public prosecutor's office in the French legal system*, in *DPCE Online* 1-2024, pp. 311-336
- M. DELMAS-MARTY, *Procédures pénales d'Europe*, PUF, Parigi, 1995, p. 87
- G. DELLA MONICA, *Il filtro della ragionevole previsione di condanna*, in *Archivio Penale*, fascicolo n.2 (maggio-agosto), 2023
- M. DICOSOLA, *La scrittura della (e nella) costituzione britannica. Riflessioni a margine del report della Commission on the UK's Future*, in *DPCE online*, 3/2024, pp. 1879-1896.
- L. M. DÍEZ-PICAZO, *El Fiscal General del Estado y el caso Ercros*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 8-9, UNED, Madrid, 2° semestre 2001/1° semestre 2002, pp. 251-260
- F. DONATI, *La riforma costituzionale del CSM: obiettivi condivisibili, strumenti sbagliati*, in *Sistema penale*, 23 febbraio 2026
- W. DOWNS, *Police and crime commissioners*, House of Commons library, n. 6104, 16 dicembre 2025
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Opinion No. 1248/2025*
- V. FAGGIANI, *Il Consejo General del Poder Judicial nel quadro della crisi dello Stato di diritto in Spagna: prospettive di riforma*, in *Giustizia insieme*, 18 marzo 2026
- A. FALCONE, *Indipendenza del pubblico ministero e cooperazione internazionale in materia penale nello scenario giuridico europeo*, in *Rivista Eurojus*, Fascicolo n. 3 – 2021, pp. 59-80
- C. FANUELE, *La notizia di reato: sagoma, tempi di iscrizione e controlli*, in *Processo penale e giustizia*, fascicolo 1, 2022
- V. FANCHIOTTI, *C'è ancora tempo per scrivere NO?*, in *Giustizia insieme*, 20 marzo 2026
- G. FEZER, *Strafprozessrecht I*, Verlag C.H. Beck'sche, München, 1986, p. 29

- R. M. FERNANDEZ RIVEIRA, *La necesaria, eterna e inacabada "reforma judicial" en España. Entre cosmética, urgencia política, falta de consenso en sus objetivos, escasa pedagogía ciudadana y una amplia desconfianza social* in *Osservatorioordinamentogiudiziario*, 2 ottobre 2025
- G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi*, in *DPCE Online*, 2020/4, pp. 4869-4882
- P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. Verso quale modello processuale?*, in *Processo penale e giustizia*, n. 4/2021
- E. FICOCIELLO, *La responsabilità civile del magistrato per fatto costituente reato*, in *iusinitinere.it*, 11 giugno 2017
- J. FIGUEREIDO DIAS, N. BRANDAO, *Direito processual penal, Os sujeitos processuais*, Coimbra, 2022, p. 124
- J. FIONDA, *Public Prosecutors and Discretion: a Comparative Study*, Oxford, 1995.
- I. FLORES PRADA, *Nuovi limiti all'azione popolare in Spagna*, in *Archivio penale*, 2008, n. 2, pp. 188-204
- S. GABORIAU, *L'Ecole nationale de la magistrature, attraverso mezzo secolo di storia: risultati, sfide, prospettive*, in *Questione giustizia*, 1/2016
- P. GAETA, *L'organizzazione degli uffici di procura*, in *Questione giustizia*, 18 dicembre 2019
- G. L. GATTA, *Separazione delle carriere: la riforma costituzionale in pillole e il testo del d.d.l.*, in *Sistema penale*, 1, 2025, pp. 176-178
- R. M. GERACI, *Le parti accusatrici nel processo penale spagnolo*, in *Processo penale e giustizia*, n. 3/2019, pp. 798-808
- M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature*, in *Sistema penale*, 9, 2024, pp. 75-87
- M. GIALUZ, A. MALACARNE, *Un recente progetto di riforma della procedura penale spagnola tra spinte europee e resistenze legate allo status ordinamentale del Ministerio Fiscal*, in *Sistema penale* 1/2026
- G. GILLIÉRON, *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France and Germany*, Springer, Berlino-New York, 2014
- D. GIMÉNEZ GLUCK, *El Gobierno del Poder Judicial y la separación de poderes en la nueva Constitución Británica*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014, UNED, Madrid, pp. 447-472
- G. GIOSTRA, *Prima lezione sulla giustizia penale*, Laterza, Roma-Bari, 2020
- G. GIOSTRA, *L'Alta Corte disciplinare: un'indifendibile scelta*, in *Sistema penale*, 17 marzo 2026
- J. L. GÓMEZ COLOMER, *La Fiscalía Española, ¿debe ser una institución independiente?*, in *Teoría y Realidad Constitucional* n. 41/2018, UNED, Madrid, pp. 157-184

- I. GONZÁLEZ, *Statuto, autonomia e autogoverno del pubblico ministero in Spagna*, in *Questione giustizia*, 2/2021, pp. 139-150
- G. GOVERNALE, *La Direzione Nazionale Antimafia e la Direzione Investigativa Antimafia: la visione di Giovanni Falcone*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata*, Cross Vol. 5 n°2, 2019, pp. 102–116
- V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria» ed obbligatorietà dell'azione penale*, in A.A. V.V., *Il nuovo processo penale dalla codificazione all'attuazione*, Giuffrè, 1991, pp. 53 ss.
- P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari, ventitreesima edizione, 2017
- C. GUARNIERI, *Magistratura e Politica in Italia*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 1992, p. 56
- G. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2002, p. 98
- F. GUELLA, *Indipendenza “concreta ma in astratto” dell'ufficio di procura: la separazione tra politica e magistratura quale prerequisito di leale cooperazione nel mandato d'arresto europeo*, in *DPCE online*, 2019/3, p. 2240
- S. HABERL, *L'amministrazione della giustizia e l'indipendenza del giudice in Germania: origini storiche e problemi attuali*, in *DPCE online*, 2019/1, pp. 109-127
- J. HARTLEY, J. ROBERTS, *The 'unprecedented innovation' of police and crime commissioners: Learning from a failed experiment*, in *Public Money & Management*, 2026, pp. 1–10
- J. HODGSON, L. SOUBISE, *Prosecution in France*, in *Oxford Handbooks online*, New York: Oxford University Press, 12 giugno 2017
- J. HODGSON, *The French Prosecutor in question*, in *Washington and Lee Law Review*, 2010, p. 1389
- M. IACOMETTI, *Il Consejo General del Poder Judicial spagnolo: un organo di effettiva garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario?* in *DPCE online*, 2020/4, pp. 4897-4908
- G. ILLUMINATI, *Modello processuale accusatorio e sovraccarico del sistema giudiziario*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 4, n. 2, 2018, pp. 533-557
- T. KLEINKNECHT, L. MEYER-GOSSNER, *Strafprozessordnung*, 41[^] ed., Kommentar, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1993, pp. 1708 ss.
- S. M. LIVI, *Nuovi oneri in capo al pubblico ministero*, in *Archivio penale*, n. 3, 2023
- S. LONATI, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: verso un sistema ad azione pilotata legislativamente?* in *Archivio Penale*, 2023, n. 1
- S. LORUSSO, *“Superprocura” e coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata tra presente, passato e futuro*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2/2014
- S. LORUSSO, *Separazione delle magistrature giudicante e requirente e modello accusatorio*, in *Sistema penale*, 23 gennaio 2025

- M. LUCIANI, *Il consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fascicolo 1/2020
- M. L. MADDALENA, *Il sistema di responsabilità disciplinare dei magistrati nei principali Paesi ad ordinamento amministrativo*, in www.giustiziaamministrativa.it, 2014
- E. MAIA COSTA, *Un'esperienza di separazione delle carriere: l'ordinamento portoghese*, in *Questione giustizia*, 1/2018
- K. MALLESON, *The New Judicial Appointments Commission in England and Wales: New Wine in New Bottles?*, in K. MALLESON, P. RUSSEL, *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, University of Toronto Press, London, pp. 41 ss.
- L. MARAFIOTI, *Viaggio in Portogallo*, in *Sistema Penale*, fascicolo 2/2026, pp. 229-237
- G. MARQUES SILVA, *Reflexões sobre as atribuições do Ministério Público na defesa da legalidade democrática e na execução da política criminal*, in *Ministerio Publico, que futuro?* a cura di M. Gomes Dias e C. Sousa Mendes, Lisbona, 2013, p. 109
- E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, ottava edizione, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 18-23
- M. MANDATO, *Il sorteggio come metodo di decisione. Principi e fattispecie*, in *Nomos*, 3, 2019
- T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, quattordicesima edizione interamente riveduta da G. Silvestri, Giuffrè, Milano, 2017
- O. MAZZA, *Le ragioni del garantismo in favore della separazione delle carriere*, in *Diritto di difesa*, 9 settembre 2025
- G. MELIS, *Le correnti nella magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Questione giustizia*, 10 gennaio 2020
- G. MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, in *federalismi.it*, n. 9/2022
- L. MONTANARI, *Il Consiglio superiore della magistratura in Francia tra proposte di modifica e resistenze conservatrici*, in *DPCE online*, 2020/4, pp. 4883-4896
- G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 415-440
- J. D. MORENO, *¿Qué justicia queremos? Esencia y existencia del Poder Judicial*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, n. 26/2015, UNED, Madrid, pp. 283-310
- V. MORENO CATENA, V. CORTÉS DOMÍNGUEZ, *Derecho Procesal Penal*, 8ª ed., Tirant lo Blanc, Valencia, 2017, p. 102
- R. MUHM, *The role of the public prosecutor in Germany*, in *Irish Jurist*, New Series, Vol. 38, 2003, pp. 150-161
- A. MUSELLA, *L'accesso alla magistratura francese*, in *Giustizia insieme*, 3 maggio 2023

- M. NEGLIA, *La sentenza Moulin della Corte europea dei diritti dell'uomo e la discussa posizione del pubblico ministero nel sistema francese*, in *DPCE online*, 2012-1
- B. NEWMAN, *Managerial Criminal Adversarialism*, in *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, Vol. 42, 2026
- S. OCCHIPINTI, *La responsabilità del magistrato: la guida. Normativa, responsabilità civile, azione contro lo Stato, responsabilità penale e rivalsa*, in *Altalex*, 28 gennaio 2025
- M. PANZAVOLTA, *La posta in gioco più alta nel referendum costituzionale*, in *Sistema penale*, 14 marzo 2026
- F. PINELLI, *Il futuro del procedimento disciplinare: verso l'Alta Corte*, in *Rivista AIC*, 1, 2026
- P. PEDERZOLI, *Selezione e formazione delle professioni legali in Germania*, Padova, Cedam, 1992, p. 34 ss.
- A. PETERS, *Strands of Global Constitutionalism* - in *The Encyclopedia of Political Thought*, prima edizione, Wiley & Sons, Ltd. 2015
- D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Il Mulino, Bologna, 2012
- P. PINTO DE ALBUQUERQUE, *La separazione delle carriere nell'esperienza portoghese a 50 anni dalla sua entrata in vigore*, in <https://dirittodidifesa.eu>, 11 febbraio 2025
- A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, Einaudi, 1990, pp. 95 ss.
- H. PRANDL, *Magistratura e politica: il caso tedesco*, in *Governo dei giudici*, a cura di E. Bruti Liberati, A. Ceretti, A. Giasanti, Feltrinelli, Milano, 1996, p. 163 ss.
- L. PRUDENZANO, *Responsabilità civile dei magistrati all'italiana: nuova condanna della Corte UE*, in *Altalex*, 23 gennaio 2012
- T. RAFARACI, *Archiviazione e udienza preliminare nella riforma Cartabia*, in *Diritto e procedura penale*, n.1, 2023
- T.S. RENOUX, *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*, La Documentation française, Parigi, 1999
- J. RESNIK, *Managerial Judges*, in *Harvard Law Review*, 376, 1982-1983, 376-448
- J. P. RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, in *Questione giustizia* 2/2021, pp. 118-138
- R. G. RODIO, *La Corte ridisegna (in parte) i confini costituzionali della (ir)responsabilità dei magistrati*, in *Rivista AIC*, 4/2017
- M. ROMANELLI, *Separazione delle carriere: ogni cosa è "illuminata"*, in *Sistema penale*, 29 ottobre 2025
- R. ROMBOLI, *Magistratura e politica dalla finestra del Csm. I progetti di revisione costituzionale e la pratica di delegittimazione della magistratura*, in *Questione giustizia*, 1-2, 2025

- N. ROSSI, *Per una cultura della discrezionalità del pubblico ministero*, in *Questione giustizia*, 2/2021, pp. 16-31
- C. ROXIN, *Strafverfahrensrecht*, 25[^] ed., C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1998, p. 48
- L. SALVATO, *Il ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale quale garante e promotore dei diritti fondamentali*, *Atti del Convegno su La giustizia al servizio del Paese*, Palermo 12/13 ottobre 2023, *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, 2/2023
- C. SALVI, *La responsabilità civile*, terza edizione, parte di Trattato di Diritto Privato, a cura di Giovanni Iudica e Paolo Zatti, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, pp. 121-126
- A. SALLUSTI, L. PALAMARA, *Il sistema, potere, politica, affari: storia segreta della magistratura italiana*, Rizzoli, Milano, 2021.
- G. SANTALUCIA, *Brevi note sull'Alta Corte disciplinare*, in *Giustizia insieme*, 29 luglio 2025
- C. SANTORIELLO, *Il pubblico ministero nel "sistema"*, in *Archivio penale*, n. 1, 2021, pp. 9-11
- E. SCODITTI, *La nuova responsabilità per colpa grave ed i compiti dell'interprete*, in *Questione giustizia*, 3/2015, pp. 175-180
- G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4/2017, pp. 19-29
- M. SERIO, *L'abuso del processo: una ricerca comparatistica*, in *Il giusto processo civile*, vol. 1, 2014, pp. 119-175
- M. SERIO, D. VANNI DI SAN VINCENZO, *L'organizzazione e le funzioni dell'ufficio del Pubblico Ministero in Inghilterra e Galles*, in *DPCE online*, 1, 2024, pp. 407-418
- A. SPATARO, *La selezione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale: la criticabile scelta adottata con la Legge 27 settembre 2021, n. 134*, in *Questione giustizia*, 20 dicembre 2021
- G. UBERTIS, *Dovere di prova del pubblico ministero ed epistemologia giudiziaria*, in *Sistema penale*, 8 maggio 2024
- C. VALLE, *Il procedimento per la nomina e selezione dei giudici e pubblici ministeri nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Giustizia insieme*, 18 aprile 2023
- G. VERDE, *L'amministrazione della giustizia nel sistema dei rapporti fra Csm, Ministro e Parlamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020
- L. VIOLINI, *Separazione delle carriere e indipendenza della magistratura: riflessioni di diritto comparato*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1/2011, pp. 50-62
- M. VOLPI, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in *DPCE*, II, 2009
- M. VOLPI, *Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica*, in *DPCE online*, 2020/4, pp. 4851-4867
- F. WITTECK, *German Judicial Self-Government—Institutions and Constraints*, in *German Law Journal*, vol. 19, n. 7, 2018, 1931-1950, 1932, 1933.

W. WOERMANS, *Councils for the Judiciary in Europe: Trends and Models*, in F. FERNANDEZ SALGADO, *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Dykinson, Madrid, 2003.

G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992

N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, in *AIC, La lettera*, 10, 2024

A. ZAPPULLA, *La formazione della notizia di reato*, Giappichelli, Torino, 2012

RIFERIMENTI NORMATIVI

FRANCIA

Constitution du 27 octobre 1946, JORF du 28 octobre 1946 (IVe République)

Constitution du 4 octobre 1958, JORF du 5 octobre 1958 (Ve République)

Ordonnance n. 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

Loi constitutionnelle n. 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI

Loi organique n. 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire

GERMANIA

Bürgerliches Gesetzbuch, 2002, BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738 (BGB)

Grundgesetz, BGBl. 1949 S. 1 (GG)

Deutsches Richtergesetz, 1972, BGBl. I S. 713 (DRiG)

Gerichtsverfassungsgesetz, 1975, BGBl. I S. 1077 (GVG)

Strafprozeßordnung, 1987, BGBl. I S. 1074, 1319 (StPO)

Strafgesetzbuch, 1998, BGBl. I S. 3322 (StGB)

ITALIA

L. 14 luglio 1907, n. 511, *Modificazioni all'ordinamento giudiziario*

R. D. 10 ottobre 1907, n. 689, *Istituzione d'un Consiglio superiore della magistratura presso il Ministero di grazia e giustizia*

R. D. 30 gennaio 1941, n. 12, *Ordinamento giudiziario*

R. D. lgs. 31 maggio 1946, n. 511, *Guarentigie della Magistratura*

Costituzione della Repubblica Italiana, GU n. 298 del 27 dicembre 1947

L. 24 marzo 1958, n. 195, *Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura*

Legge 13 aprile 1988, n. 117, *Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati*

D. P. R. 22 settembre 1988, n. 447, *Approvazione del codice di procedura penale*

L. 12 aprile 1990, n. 74, *Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*

L. 28 marzo 2002, n. 44, *Modifica alla legge 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*

L. 25 luglio 2005, n. 150, *Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico*

D. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, *Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150*

L. 27 febbraio 2015, n.18, *Disciplina della responsabilità civile dei magistrati*

Circolare del Consiglio superiore della magistratura sulla organizzazione degli Uffici di Procura, 16 novembre 2017

L. 17 giugno 2022, n. 71, *Deleghe al governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*

D. lgs. 28 marzo 2024, n. 44, *Attuazione della legge 17 giugno 2022, n. 71 [...]*

D. lgs. 28 marzo 2024, n. 45, *Attuazione della legge 17 giugno 2022, n. 71 [...]*

L. 15 aprile 2025, n. 51, *Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria*

Delibera del Consiglio superiore della magistratura n. P13401, 28 luglio 2025, *Disciplina attuativa delle disposizioni contenute nella legge n. 51 del 15 aprile 2025 [...]*

Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare, GU Serie Generale n.253 del 30 ottobre 2025

PORTOGALLO

Constituição da República Portuguesa Sétima Revisão Constitucional – 2005, Diário da República, n.º 155 – I Série, A, de 12 de agosto de 2005, Edição Assembleia da República – Divisão de Edições, Lisboa, 2015

Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro – *Código de proceso penal*

Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, *Estatuto do Ministério Público*

SPAGNA

Constitución Española, «BOE» núm. 311, de 29/12/1978

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, *por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal*

Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF)*

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, *del Poder Judicial (LOPJ)*

Ley Orgánica 9/2000 de 22 de diciembre, *sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*

Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, *sobre regulación de la Policía Judicial*

Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*

REGNO UNITO

Prosecution of Offenses Act 1985

Constitutional Reform Act, 2005

Police Reform and Social Responsibility Act 2011

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Cassazione penale, Sez. VI, sentenza n. 1235 del 1998

Corte costituzionale, Sentenza n. 168 del 1963

Corte costituzionale, Sentenza n. 2 del 1968

Corte costituzionale, Sentenza n. 44 del 1968

Corte costituzionale, Sentenza n. 190 del 1970

Corte costituzionale, Sentenza n. 96 del 1975

Corte costituzionale, Sentenza n. 84 del 1979

Corte costituzionale, Sentenza n. 86 del 1982

Corte costituzionale, Sentenza n. 4 del 1986

Corte costituzionale, Sentenza n. 18 del 1989

Corte costituzionale, Sentenza n. 88 del 1991

Corte costituzionale, Sentenza n. 379 del 1992

Corte costituzionale, Sentenza n. 420 del 1995

Corte costituzionale, Sentenza n. 164 del 2017

Corte costituzionale, Sentenza n. 205 del 2022

Corte di Giustizia, Sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C 6/90 e C 9/90 (*Francovich contro Italia*)

Corte di Giustizia, Sentenza 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93, C-48/93 (*Brasserie du Pêcheur SA et al. contro Repubblica federale di Germania et al.*)

Corte di Giustizia, Sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01 (*Köbler contro Austria*)

Corte di Giustizia, Sentenza 13 giugno 2006, causa C-173/03 (*Traghetti del Mediterraneo*)

Corte di Giustizia, Sentenza 24 novembre 2011, causa C-379/10 (*Commissione contro Italia*)

Corte di giustizia, Sentenza 9 ottobre 2019, causa C-489/19 (*NJ*)

Corte di giustizia, sentenza 27 maggio 2019, cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, *OG e PI*

Corte EDU, Sentenza 4 dicembre 1979, *Schiesser v. Svizzera* (Ricorso n. 7710/76)

Corte EDU, Sentenza 10 luglio 2008, *Medvedyev e altri c. Francia* (Ricorso n. 3394/03)

Corte EDU, Sentenza 23 novembre 2010, *Moulin c. Francia*, (Ricorso n. 37104/06)

Corte EDU, Sentenza 27 giugno 2013, *Vassis e altri c. Francia* (ricorso n. 62736/09)

England and Wales High Court, *Rex v. Sussex Justices, ex parte McCarthy* [1923] EWHC KB 1, [1924] KB 256, [1924] 1 KB 256

Tribunal Supremo, Sentenza 18 maggio 2016, n. 423

Tribunal Supremo, Sentenza 17 dicembre 2007, n. 1045.

Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Sentenza 8 aprile 2008, n. 54

RIFERIMENTI SITOGRAFICI

<https://www.altalex.com/documents/news/2012/01/23/responsabilita-civile-dei-magistrati-all-italiana-nuova-condanna-della-corte-ue>

<https://www.altalex.com/guide/responsabilita-magistrato-guida>

<https://archiviopenale.it/responsabilita-civile-dei-magistrati-risarcibili-i-danni-da-lesione-di-tutti-i-diritti-inviolabili-anche-se-diversi-dalla-liberta-personale-%E2%80%93-corte-cost-n-205-del-2022-/contenuti/19443>

<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-40003-consolidado.pdf>

<https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=14&sede=&tipo>

<https://cej.justica.gov.pt/Forma%C3%A7%C3%A3o/Forma%C3%A7%C3%A3o-Cont%C3%ADnua>

<https://cise.luiss.it/2026/03/25/referendum-chi-ha-votato-si-e-no-cosa-e-stato-decisivo/>

<https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors>

https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf

<https://www.cortecostituzionale.it>

<https://www.csm.it>

https://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19490523_germaniaLeggeFondamentale_ita.pdf

<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/gi0010d.pdf>

<https://elezioni.interno.gov.it/risultati/20260322/referendum/votanti/italia/01>

<https://www.forumcostituzionale.it>

<https://www.gesetze-im-internet.de>

<https://giurcost.org/>

<https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/our-justice-system/>

<https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/who-are-the-judiciary/judges/lord-chief-justice/>

<https://leg16.camera.it/126?tab=4&leg=16&idDocumento=4275&sede=ac&tipo>

https://legalservicesboard.org.uk/what_we_do/regulation/pdf/annex18_disciplinary_policy.pdf

<https://www.legifrance.gouv.fr>

<https://www.normattiva.it>

<https://www.openpolis.it>

<https://www.ordinamentogiudiziario.info/documentazione/giurisprudenza/giurisprudenza-costituzionale/la-prima-definizione-sistematica-dei-rapporti-tra-csm-e-ministro-della-giustizia-c-cost-sent-168-1963>

<https://www.ordinamentogiudiziario.info/documentazione/giurisprudenza/giurisprudenza-costituzionale/quando-manca-unadeguata-attivita-di-concertazione-spetta-al-ministro-della-giustizia-non-dar-corso-alle-deliberazioni-del-csm-in-materia-di-conferimento-degli-uffici-direttivi-c-cost-sent-379-1992>

<https://www.ordinamentogiudiziario.info/commenti/la-separazione-delle-carriere-in-portogallo-di-bruna-capparelli>

<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/>

<https://www.quirinale.it/page/csm>

<https://www.rivistaildirittovivente.it/il-pubblico-ministero-e-la-sua-indipendenza-in-una-visione-comparata.htm>