GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

La composizione del CSM alla prova degli standard europei

Il recente parere della Commissione di Venezia sulle proposte di riforma del Consiglio Generale del Potere Giudiziario spagnolo

di Tania Groppi

27 febbraio 2026

Sommario: 1. Premessa – 2. Il controverso metodo di elezione dei membri togati del CGPJ in Spagna – 3. Le proposte presentate dal CGPJ – 4. Il parere della Commissione di Venezia: alla ricerca di un equilibrio nella composizione dei consigli della magistratura – 5. L'internazionalizzazione degli standard sui Consigli della magistratura e la proposta di revisione del Titolo IV della Costituzione italiana

---

1. Premessa

L'esistenza di **standard europei** in materia di composizione dei "consigli della magistratura" (espressione italiana che useremo qui per indicare i "**judicial councils**", organi indipendenti dalle istituzioni politiche, finalizzati ad assicurare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura che, introdotti in Francia e in Italia nell'immediato Secondo dopoguerra, si sono

diffusi negli ultimi decenni in molti paesi fino a diventare un "**fenomeno globale**") non è cosa nuova.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Commissione di Venezia **ha avuto innumerevoli occasioni** di occuparsi dei consigli della magistratura e della loro composizione, fin dagli anni 1990. Oltre a relazioni e studi di carattere generale, (come il **Rapporto sull'indipendenza del sistema giudiziario -Parte I: L'indipendenza dei giudici**, adottato nel 2010), la maggior parte dei pareri relativi a singoli Stati ha finora riguardato paesi ex-comunisti dell'Europa centro-orientale o del Caucaso, prima nell'ambito delle transizioni costituzionali degli anni 1990, successivamente, più di recente, **nel contesto del *democratic backsliding* e degli attacchi al *rule of law***.

Soltanto nei mesi scorsi, però, con il parere **CDL-AD(2025)038-e**, adottato nella sua 144ª sessione del 9-10 ottobre 2025, la Commissione di Venezia è stata chiamata ad applicare gli standard internazionali sulla composizione dei consigli della magistratura a una democrazia consolidata dell'Europa occidentale, la Spagna, a seguito di una richiesta presentata proprio dal Presidente del Consiglio Generale del Potere Giudiziario (di seguito CGPJ), che ha sottoposto alla Commissione due proposte alternative di modifica del sistema di elezione del Consiglio, nel quadro di **una grave crisi** che ha investito il Consiglio negli ultimi anni, **in un contesto di estrema polarizzazione politica**.

Il parere ribadendo e puntualizzando gli standard in materia di composizione dei consigli della magistratura, risulta rilevante per tutti i paesi che seguono questo modello, ivi compresi quelli che, come l'Italia e la Francia, ne hanno fornito il prototipo.

2. Il controverso metodo di elezione dei membri togati del CGPJ in Spagna

Il CGPJ era stato coinvolto dal legislatore nella preparazione di una proposta di riforma del suo metodo di elezione ai sensi di una disposizione addizionale della **Legge Organica 3/2024**. Tale disposizione è stata adottata nell'ambito **dell'accordo politico** raggiunto nel 2024 tra i due principali partiti politici spagnoli – su impulso e con il contributo della Commissione europea – allo scopo di porre fine al prolungato stallo nel rinnovo del Consiglio, il cui mandato era scaduto nel 2018.

La disposizione addizionale, in modo piuttosto inusuale, incaricava il CGPJ di predisporre, entro sei mesi, "una relazione che esamini i sistemi europei di elezione dei membri dei Consigli giudiziari simili al Consiglio spagnolo" e una "proposta di riforma del sistema di elezione dei membri giudiziari", "che ne garantisca l'indipendenza e che, prevedendo una partecipazione diretta dei giudici in una forma da determinare, possa essere valutata positivamente dal Rapporto sullo Stato di diritto della Commissione europea, istituendo un Consiglio Generale del Potere Giudiziario *in linea con i più elevati standard europei*" (corsivo aggiunto).

Infatti, secondo la legislazione vigente, i venti membri del Consiglio sono eletti dalle due Camere del Parlamento con una maggioranza dei tre quinti, una soglia che si è rivelata impossibile da raggiungere per diversi anni a causa dei veti reciproci tra le forze politiche. Questa situazione è stata ripetutamente criticata nei Rapporti sullo Stato di diritto della Commissione europea (ad esempio nel **2021** e nel **2022**), così come dal **GRECO** (Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa), che non solo hanno evidenziato il blocco istituzionale, ma ha anche sottolineato l'anomalia nella procedura di elezione dei membri giudiziari del Consiglio.

L'articolo 122, paragrafo 3, della Costituzione spagnola prevede soltanto che "Il Consiglio Generale del Potere Giudiziario è composto dal Presidente della Corte Suprema, che lo presiede, e da venti membri nominati dal Re per un periodo di cinque anni, di cui dodici giudici e magistrati di tutte le categorie giudiziarie, secondo i termini previsti dalla legge organica; quattro eletti dal Congresso e quattro dal Senato a maggioranza dei tre quinti tra avvocati e altri giuristi di riconosciuta competenza con più di quindici anni di esercizio professionale".

Il metodo di elezione dei membri "giudiziari", o "togati", non è specificato. Dopo una fase iniziale in cui fu prevista l'elezione da parte di tutti i giudici (Legge Organica 1/1980), la Legge Organica 6/1985 ha introdotto l'elezione parlamentare con maggioranza dei tre quinti, allineando la procedura per i membri "togati" a quella applicabile ai cosiddetti membri "politici", o "laici".

Questa riforma fu in gran parte motivata dalla composizione del primo Consiglio, che, anche come conseguenza del suo sistema elettorale, era stato dominato da giudici conservatori della Corte Suprema. Dopo essere salito al potere vincendo le elezioni parlamentari del 1982, il PSOE (Partito Socialista Operaio Spagnolo) cercò di porre rimedio a questo squilibrio sfruttando il silenzio della Costituzione sulla questione e introducendo l'elezione parlamentare anche per la componente togata.

Il Tribunale costituzionale confermò la riforma in una decisione (**STC 108/1986**) spesso descritta in **dottrina** come "pilatesca", poiché ritenne che l'attribuzione al Parlamento del potere di

eleggere i membri “togati” non fosse di per sé contraria alla Costituzione. Allo stesso tempo, tuttavia, avvertì che se le nomine parlamentari fossero state effettuate attraverso la distribuzione di quote politiche tra le forze rappresentate nelle Camere, tale prassi avrebbe potuto comportare un rischio di politicizzazione dell’organo, in contrasto con la Costituzione.

Riforme successive hanno tentato di coinvolgere la magistratura nella fase di preselezione, lasciando tuttavia la decisione finale nelle mani del Parlamento.

3. Le proposte presentate dal CGPJ

Il CGPJ, **oltre a svolgere uno studio**, come richiesto dalla disposizione addizionale della Legge organica 3/2024, ha presentato **due proposte**, radicalmente diverse tra loro. Secondo quella che il parere definisce “Opzione 1”, (i) i candidati giudiziari sono nominati da 25 giudici oppure da un’associazione giudiziaria; e (ii) i candidati sono eletti direttamente dai giudici. Nell’“Opzione 2”, (i) ogni candidatura deve essere sostenuta da 30 giudici oppure da un’associazione giudiziaria; (ii) la comunità giudiziaria svolge una pre-elezione per creare un elenco di candidati tre volte superiore al numero dei posti vacanti; e (iii) l’elezione finale è effettuata dal Parlamento, che seleziona i membri dall’elenco stesso.

In breve, mentre l’Opzione 1 mirava a introdurre l’elezione tra pari, l’Opzione 2 manteneva l’elezione parlamentare.

Le due proposte riflettono orientamenti ben distinti, e corrispondono a **una divisione che si rintraccia anche nella dottrina spagnola**, sia riguardo alla nozione di rappresentatività del Consiglio, sia rispetto agli standard internazionali applicabili.

Per quanto concerne la rappresentatività, i sostenitori dell’Opzione 2 sottolineavano che il Consiglio dovrebbe rappresentare il pluralismo della società, non quello della magistratura, e che solo un’elezione “politica” da parte dei rappresentanti del popolo può conseguire tale obiettivo. I sostenitori dell’Opzione 1, al contrario, sostenevano che la composizione del Consiglio dovrebbe essere mista: dovrebbe riflettere anche i diversi orientamenti e le diverse visioni giuridiche dei giudici stessi, proteggendo il Consiglio da un’eccessiva politicizzazione.

La divergenza è evidente anche con riferimento agli standard internazionali. La questione era cruciale, poiché il CGPJ era stato esplicitamente incaricato dal legislatore di predisporre un progetto “in linea con i più elevati standard europei”. I sostenitori dell’Opzione 1 si fondavano, per quanto riguarda gli standard internazionali, sull’ampio corpus di *soft law*, compresi i pareri e

gli studi della Commissione di Venezia, secondo cui: “Non meno della metà dei membri di tali consigli dovrebbe essere composta da giudici scelti dai loro pari, provenienti da tutti i livelli della magistratura e nel rispetto del pluralismo interno alla magistratura” (**CM/Rec(2010)12** del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa).

Al contrario, i sostenitori dell’Opzione 2 sostenevano che “raccomandazioni, guide di buone pratiche, strumenti di cooperazione, ecc., non possono essere considerati standard da un punto di vista giuridico”.

4. Il parere della Commissione di Venezia: alla ricerca di un equilibrio nella composizione dei consigli della magistratura

In questo contesto, la Commissione ha riaffermato gli **standard** relativi alla necessaria elezione tra pari della componente giudiziaria dei consigli, facendo riferimento alla citata Raccomandazione del Comitato dei Ministri, ai propri precedenti pareri, alle raccomandazioni del Consiglio consultivo dei giudici europei (**CCJE**) e della **Rete europea dei Consigli di giustizia**, tutti volti a sottolineare che, una volta istituito un consiglio della magistratura, almeno la metà dei suoi membri dovrebbe essere composta da giudici eletti dai loro pari e che l’elezione dei membri giudiziari da parte del Parlamento o la loro selezione da parte dell’esecutivo devono essere evitate [par. 30]. Così facendo, la Commissione non tenta di fondare la propria posizione sulla *hard law* della Corte di giustizia dell’Unione europea o della Corte europea dei diritti dell’uomo, sebbene tale giurisprudenza sia ampiamente citata.

Nel determinare gli standard, la Commissione presta particolare attenzione a due aspetti. In primo luogo, considera il ruolo della componente non giudiziaria, ossia i membri laici. A tale riguardo, sottolinea: “Una larga maggioranza di giudici può dare luogo a preoccupazioni circa il rischio di una gestione corporativa o di autogoverno. L’inclusione di membri laici è pertanto ampiamente giustificata dal principio secondo cui la supervisione della qualità e dell’imparzialità della giustizia si estende oltre gli interessi della magistratura stessa. Esercitando tale controllo, il consiglio giudiziario può rafforzare la fiducia pubblica nell’amministrazione della giustizia. In molti sistemi, gli organi legislativi eleggono parte dei membri dei consigli giudiziari tra professionisti giuridici qualificati, garantendo una misura di pluralismo e legittimità democratica nella composizione del consiglio. In generale, i membri, sia quelli giudiziari sia quelli laici, devono essere selezionati mediante una procedura trasparente che

rafforzi il funzionamento indipendente ed efficace del consiglio giudiziario e della magistratura ed eviti qualsiasi percezione di influenza politica, interesse personale o favoritismo" [par. 31].

Tuttavia, la Commissione respinge l'argomento della legittimazione democratica, presentato a sostegno dell'Opzione 2. Sottolineando che la legittimazione del Consiglio deriva dalla Costituzione, dal principio di legalità e dalla fiducia pubblica, la Commissione evidenzia che i consigli giudiziari devono essere indipendenti dai poteri legislativo ed esecutivo [par. 50].

Inoltre, la Commissione richiama quello che può essere descritto come un "**principio di non regressione**", affermando (citando un **proprio precedente parere sulla Polonia**): "La Commissione di Venezia ha inoltre messo in guardia contro la politicizzazione del processo di elezione dei membri giudiziari dei consigli giudiziari. Quando le riforme giudiziarie hanno trasferito il potere di eleggere i membri giudiziari dalla magistratura al Parlamento, la Commissione ha ritenuto che tale cambiamento comportasse il rischio di politicizzazione e ha raccomandato di ritornare all'elezione dei membri giudiziari da parte dei loro pari" [par. 32].

Di conseguenza, la Commissione conclude che l'Opzione 1 "riflette lo standard europeo dell'elezione tra pari consentendo alla comunità giudiziaria di eleggere direttamente i membri giudiziari del Consiglio. Nella misura in cui tali elezioni siano libere, dirette, pluralistiche ed eque, esse potrebbero eliminare il rischio di politicizzazione. La Commissione ritiene, tuttavia, che il processo elettorale debba essere protetto non solo dall'influenza politica esterna, ma anche dalla politicizzazione interna" [par. 36].

In particolare, la Commissione osserva che "l'elezione diretta da parte della sola comunità giudiziaria può essere insufficiente a eliminare completamente il rischio di politicizzazione. Laddove tale elezione sia prevista, le associazioni di giudici – che in quanto tali svolgono un ruolo importante per la comunità giudiziaria – possono, nella pratica, agire come intermediari di attori politici. Potrebbero quindi essere necessarie ulteriori garanzie per prevenire adeguatamente la politicizzazione interna. In particolare, dovrebbero essere adottate misure per incoraggiare i giudici non associati a candidarsi e per garantire che essi non siano posti in una posizione di significativo svantaggio rispetto a coloro che sono sostenuti dalle associazioni. Tale considerazione è rilevante data la consistente proporzione di giudici non associati in Spagna. In questo contesto, il quadro elettorale richiederebbe un'ulteriore elaborazione per garantire che i candidati indipendenti abbiano adeguate opportunità di essere eletti" [par. 40].

In linea con questo ragionamento, la Commissione formula raccomandazioni riguardanti la presentazione delle candidature e il sistema elettorale.

Per quanto riguarda l'Opzione 2, la Commissione ritiene che la mera candidatura e pre-elezione da parte della magistratura non sarebbero sufficienti a rendere questo modello compatibile con lo standard europeo dell'elezione tra pari. Non esclude completamente la possibilità che lo standard dell'"elezione tra pari dei membri giudiziari del consiglio giudiziario" possa essere soddisfatto se l'elezione tra pari fosse seguita da un'ulteriore fase di selezione. Tuttavia, la finalità e la ratio degli standard europei, ossia prevenire l'influenza del Parlamento o dell'esecutivo sul consiglio giudiziario, rendono chiaro che qualsiasi fase successiva di selezione non può essere un'elezione politica, anche se condotta con una maggioranza qualificata [par. 47].

5. L'internazionalizzazione degli standard sui Consigli della magistratura e la proposta di revisione del Titolo IV della Costituzione italiana

Nel contesto della crisi dello Stato di diritto che colpisce molti Stati europei, sia nuove democrazie che democrazie consolidate, il parere dimostra che la Commissione di Venezia è impegnata a rafforzare gli standard internazionali sulla composizione dei consigli della magistratura, anche nel caso di una democrazia consolidata dell'Europa occidentale. Pochi mesi dopo, nella sua 145ª sessione del dicembre 2025, la Commissione ha riaffermato tali standard nella **versione aggiornata della Rule of Law Checklist**, che include la seguente domanda: "Esiste un Consiglio giudiziario indipendente o un altro organo equivalente con una composizione equilibrata, con almeno la metà dei membri composta da giudici eletti dai loro pari, responsabile delle questioni relative alla nomina, promozione, disciplina e rimozione dei giudici o un altro organo equivalente? Esistono garanzie sufficienti per l'indipendenza di tale organo, in particolare contro le influenze politiche?"

Così facendo, la Commissione sembra pienamente allineata con le corti europee, collocandosi in una tendenza più ampia caratterizzata da un **dialogo** e una **convergenza** sempre più stretti tra *soft law* e *hard law* nella conformazione dell'assetto del potere giudiziario negli Stati membri.

Ciò vale per quanto riguarda la composizione dei consigli della magistratura, come illustrato, ad esempio, dal caso ***Gredza c. Polonia*** della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, facendo riferimento ai documenti del Consiglio d'Europa, richiama la citata raccomandazione del Comitato dei ministri, secondo la quale "si raccomanda che non meno della metà dei membri dei consigli giudiziari siano giudici scelti dai loro pari" [par. 305].

Lo stesso si può dire rispetto al **principio di non regressione**, che è stato articolato con particolare chiarezza dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza *Repubblika* (**causa C-896/19**) del 2021, relativa alla riforma giudiziaria della Repubblica di Malta. In tale sentenza, la Corte ha affermato, in sostanza, che il secondo comma dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, osta a disposizioni nazionali relative all'organizzazione dell'amministrazione della giustizia che possano comportare, nello Stato membro interessato, una riduzione della tutela del valore dello Stato di diritto, in particolare per quanto riguarda le garanzie di indipendenza giudiziaria. Di conseguenza, laddove un consiglio giudiziario o un organo analogo sia investito di funzioni relative allo status e alla nomina dei giudici, le condizioni applicabili a tale organo al momento dell'adesione dello Stato all'Unione, nella misura in cui garantiscono l'indipendenza giudiziaria quale elemento essenziale dello Stato di diritto, non possono essere ridotte o compromesse [parr. 60-65].

In conclusione, il parere riafferma che la composizione dei consigli della magistratura non è più una questione di esclusiva rilevanza interna, soggetta unicamente alla sovranità statale, ma è divenuta una componente integrante di un ordinamento europeo fondato sullo Stato di diritto e, in quanto tale, rientra nel controllo delle istituzioni europee. Sebbene la maggior parte delle raccomandazioni e delle sentenze abbia finora riguardato le "nuove democrazie", il parere ricorda che, nell'era delle regressioni democratiche, **non vi è più spazio per doppi standard** e che nessuno Stato è esente. Nemmeno l'Italia, potremmo aggiungere. Non ci vuole molta fantasia, ma basta limitarsi al testo della **proposta di revisione del Titolo IV** della Costituzione, per rilevare che la nuova composizione dei due CSM, con i membri "togati", non più eletti dai loro pari, ma rimessi ad un sorteggio, così come la composizione del nuovo organo disciplinare, **siano inconciliabili con gli standard europei** e rappresentino un arretramento rispetto al vigente art. 104 della Costituzione. Entrambi aspetti suscettibili di determinare, oltre che un contrasto con la *soft law* della Commissione di Venezia e, più in generale, del Consiglio d'Europa, anche un impatto sulla *hard law* delle Corti europee, compresa la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, e con questo di segnare un punto di svolta nella **pericolosa china discendente dello Stato di diritto in Italia**.

Il presente testo ricalca quello pubblicato dall'autrice in inglese: Tania Groppi, 'Setting Standards on Judicial Councils: The Spanish Case before the Venice Commission' IACL-AIDC Blog (3 February 2026) **Setting Standards on Judicial Councils: The Spanish Case before the Venice Commission: A Rare Request from a Non-Political Institution — IACL-IADC Blog**