



La reforma constitucional de la Magistratura italiana. Tres modos de contarla

GIANLUCA FAMIGLIETTI

Profesor de la Universidad de Pisa

1. PREMISA

Un ataque artero y sin precedentes contra uno de los núcleos más sensibles y neurálgicos de la Constitución republicana antifascista de 1948; este es, en extrema síntesis, el juicio sobre la reforma de algunas de las disposiciones que la Constitución italiana dedica al Ordenamiento judicial, un proyecto que ha concluido el iter de aprobación parlamentaria el 30 de octubre de 2025 y está a la espera de ser sometido a referéndum popular los próximos 22 y 23 de marzo¹.

La reforma ha sido propuesta por el Gobierno al Parlamento, el cual ha aprobado por mayoría absoluta un texto “blindado” sin introducir en él enmienda alguna². Resulta superfluo subrayar el carácter anómalo de un itinerario semejante, que, además de haber tornado inútil el debate parlamentario y la audiencia de decenas de expertos, se ha concluido con el voto favorable de la mayoría de los Parlamentarios elegidos en septiembre de 2022, cuando, con la abstención del 36% del electorado, la coalición de centroderecha resultó vencedora con aproximadamente el 44% de las preferencias, obteniendo la mayoría absoluta en ambas Cámaras en virtud de las reglas de la ley electoral.

¿Se ha tratado de un procedimiento legítimo? Ciertamente sí, en la medida en que todo ha tenido lugar con respeto formal del procedimiento de revisión constitucional (art. 138 Const.³). No obstante, es necesario preguntarse si ¿ha sido oportuno que el Gobierno, res-

³ El texto del proyecto de revisión constitucional se puede consultar en la pagina <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/10/30/25A05968/sg>

⁴ Ha sido muy crítico con el procedimiento seguido en la ocasión el ex Primer Presidente del Tribunal de Casación Ernesto Lupo, *La “blindatura” parlamentare della riforma costituzionale della magistratura*, en <https://www.giustiziainsieme.it/articolo/3818-la-blindatura-parlamentare-della-riforma-costituzionale-della-magistratura>

⁵ «Las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas con un intervalo entre ellas de al menos tres meses, y se aprobarán por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara en la segunda votación.

Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular dentro de los tres meses siguientes a su publicación cuando así lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no es aprobada por la mayoría de los votos válidos.

No habrá lugar a referéndum si la ley se aprueba en la segunda votación de cada una de las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes».

paldado por una mayoría parlamentaria que en las elecciones ha obtenido el 23% del total de los consensos (frente a 50 millones de electores habilitados y con una participación del 64%), se haya arrogado una reforma tan incisiva de la Constitución, máxime enviando al Parlamento soberano y titular del poder constituyente el claro mensaje de no modificar ni siquiera una coma del texto presentado? Evidentemente no.

Esta reforma puede ser relatada de tres maneras: aquello que la reforma *no hace*, aquello que la reforma *dice hacer* y aquello que la reforma *no dice que hará*.

2. LO QUE LA REFORMA NO HACE

La *justicia* italiana arrastra desde hace años un déficit de recursos y de personal que operen con el fin de reducir la insostenible duración de los procesos penales y, sobre todo, civiles, lo cual ha dado lugar a numerosas condenas contra Italia en materia de resarcimiento de daños por la duración irrazonable de los procedimientos por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; esta reforma – por expresa admisión de algunos de sus autorizados proponentes, en primer lugar del Ministro de Justicia Carlo Nordio – no acortará en un solo día la duración de los procesos ni contribuirá a hacer más eficiente la “maquinaria de la justicia”. Esta ley constitucional, además de no reducir los tiempos de los procesos, no incrementa ni el número de magistrados ni el del personal administrativo, no estabiliza a los 5.000 magistrados honorarios que evitan la congestión definitiva del sistema, no refuerza la digitalización; no se orienta, por consiguiente, al interés de los ciudadanos. La ineficiencia de la justicia constituye un problema sobre todo para los indigentes en el proceso civil y para los inocentes en el proceso penal. Los adinerados pueden esperar tranquilamente una sentencia favorable, mientras que quien no lo es puede arruinarse durante la espera. Del mismo modo, para los culpables el transcurso del tiempo comporta el beneficio de la prescripción, mientras que para los inocentes implica años de tormento en espera de la absolución.

Todo ello se ve agravado por las políticas gubernamentales en materia penal. En un período histórico en el que la pobreza absoluta afecta a una décima parte de la población italiana, y en el que millones de personas viven por debajo o apenas por encima del umbral de empobrecimiento; en el que servicios públicos fundamentales como la sanidad y la educación atraviesan una grave situación de crisis; en el que necesidades básicas como la vivienda no encuentran satisfacción; en el que los derechos de los trabajadores son vulnerados hasta el punto de registrarse una media de tres muertes laborales al día, el Gobierno responde al creciente malestar social únicamente mediante la represión penal, produciendo una insensata proliferación de tipos delictivos derivados del disenso. Mientras, al mismo tiempo, reduce las responsabilidades de políticos y administradores y se propone asegurar la impunidad a las fuerzas del orden que excedan en las acciones represivas.

3. LAS RAZONES DEL MODELO ACTUAL

Antes de examinar en detalle las novedades de la reforma y aquello que estas ocultan (esto es, lo que la reforma *dice hacer* y lo que *no dice que hará*), resulta oportuno recordar las razones que impulsaron a los Constituyentes a tejer la compleja y sofisticada arquitectura del actual Ordenamiento judicial, situando en su centro al Consejo Superior de la Magistratura.

Como es sabido, la Constitución italiana de 1948 nace para crear una cesura neta respecto del régimen fascista (1922-1943): de tal voluntad está impregnado todo el texto, hasta el punto de considerar la Carta de 1948 como una constitución abiertamente antifascista. Esa voluntad se manifiesta de manera indiscutible en las disposiciones que delinean las garantías del Poder judicial, hasta el extremo de considerar la reforma actual como un intento de hacer retroceder el “reloj de la Historia” a una época preconstitucional.

Uno de los primeros actos del régimen fascista fue la disolución, en 1925, de la Asociación de Magistrados que, desde su creación en 1909, había luchado en defensa de los derechos del gremio⁴.

La aplicación de la reforma fascista del Poder judicial alcanzó su punto culminante con el Real Decreto n.º 12 de 1941 (recordado como el “ordenamiento judicial Grandi”, por el nombre del Ministro de Justicia del Gobierno fascista, Dino Grandi), cuya estructura se ajustaba a la visión totalitaria del fascismo, orientada a concentrar todo el poder en manos del Gobierno. En efecto, el nuevo sistema judicial sometía completamente el Poder judicial al Ejecutivo, encuadrando el “cuerpo” de los magistrados en una organización altamente jerarquizada, de modo que la injerencia del Ministro en la carrera de los jueces resultaba extremadamente incisiva. El Ministro decidía todo: admisiones, traslados, promociones. Cabe considerar, además, que los requisitos preliminares para acceder al concurso de la magistratura (resulta superfluo recordar que se está hablando de un Poder judicial compuesto exclusivamente por hombres) eran esencialmente dos: ser de “raza italiana” y miembro del partido fascista.

El “ordenamiento Grandi” demuestra que en el período fascista el Poder judicial se hallaba sustancialmente privado de garantías, de un gobierno autónomo y de una independencia que asegurase a los miembros de los órganos jurisdiccionales el libre ejercicio de sus funciones.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, con el Real Decreto-ley n.º 511 de 1946 (conocido como “ley sobre las garantías del Poder judicial”), promulgado bajo la dirección de Palmiro Togliatti, líder del Partido Comunista y por entonces Ministro de Justicia, se introdujeron modificaciones significativas en el sistema de impronta fascista de 1941: se restablecieron las garantías abolidas por el fascismo y se crearon otras nuevas, como la inamovilidad en el cargo y la supresión de la relación de dependencia jerárquica entre el Ministerio Público y el Ministro.

Fue también sobre la base de los principios establecidos por la disciplina del “decreto Togliatti” de 1946 que los Padres constituyentes fijaron el marco constitucional relativo al Poder judicial, y aquel fue el resultado de una serie de compromisos y acuerdos alcanzados laboriosamente a lo largo de casi dos años de trabajo⁵.

En la Asamblea Constituyente todos eran plenamente conscientes de la necesidad de evitar que el Poder judicial sufriera presiones por parte del poder político, como había ocurrido

⁴ Véase Guido Melis, *Storia della magistratura e storia dell'associazionismo giudiziario: una complementarità necessaria*, en <https://www.questionegiustizia.it/articolo/storia-magistratura>

⁵ Se pueden tomar en consideración varios escritos de Alessandro Pizzorusso, entre ellos aparece imprescindible *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, il Mulino, 1974, que reconstruye para el Poder judicial los momentos cruciales de la transición del régimen fascista al ordenamiento republicano.

durante el fascismo, que consideraba incompatible con el principio de la soberanía estatal unitaria cualquier forma de autogobierno en el seno del Poder judicial.

El objetivo de los Constituyentes era, por tanto, dar efectividad al principio de la separación de poderes y, a través de él, reforzar los valores de la autonomía y de la independencia del Poder judicial, incorporando al texto constitucional el principio del autogobierno.

Pero la buena intuición de la Asamblea Constituyente fue la de comprender que, para obtener la efectiva independencia del órgano judicial, resultaba indispensable la existencia de un órgano autónomo capaz de garantizar la impermeabilidad de los jueces en el ejercicio de la jurisdicción. Se consideraba, con razón, que no era suficiente la mera proclamación de la independencia y de la autonomía en el juzgar, sino que era necesario asegurar la existencia de un órgano dotado de los instrumentos necesarios para proteger la jurisdicción de cualquier tipo de influencia interna o externa; precisamente el Consejo Superior de la Magistratura, que se inserta en esta delicada y equilibrada arquitectura institucional⁶.

4. LO QUE LA REFORMA *DICE HACER* Y LO QUE LA REFORMA *NO DICE QUE HARÁ*

Los promotores de la reforma actualmente en el centro del debate⁷ afirman que esta no afecta en absoluto al primer párrafo del artículo 104, que dispone: «La Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de todo otro poder». Resulta superfluo señalar que previsiones análogas se encuentran en las Constituciones de Estados autoritarios (por ejemplo, Rusia y Hungría), en los cuales, sin embargo, en la práctica los magistrados no son ni independientes ni autónomos. Un principio constitucional que no sea concretamente desarrollado por el legislador queda reducido a letra muerta⁸.

El eslogan con el que se presenta la reforma es el de la “separación de las carreras entre jueces y fiscales”. Para alcanzar este objetivo, la reforma interviene sobre el Consejo Superior de la Magistratura, órgano encargado de administrar la organización de la Magistratura, decidiendo los ingresos, los traslados, las progresiones de carrera y ejerciendo la potestad disciplinaria (los “cuatro clavos” que habrían asegurado la efectiva autonomía de la Magistratura, como definió esos cuatro ámbitos Meuccio Ruini, el Constituyente que presidió la “Comisión de los 75” encargada de elaborar el texto base de la nueva Constitución que debía someterse posteriormente a la Asamblea Constituyente).

Actualmente el Consejo Superior se ocupa de los “cuatro clavos” respecto de todos los magistrados, tanto de aquellos encargados de las investigaciones (los fiscales) como de

⁶ En tema véase Francesca Biondi, *Il C.S.M.: le ragioni della composizione mista e delle modalità di formazione*, en <https://www.giustiziainsieme.it/it/ordinamento-giudiziario/1865-il-c-s-m-le-ragioni-della-composizione-mista-e-delle-modalita-di-formazione?hitcount=0>

⁷ Entre ellos, el más destacado es sin duda Nicolò Zanon, *Sostenere la riforma della separazione delle carriere e il sorteggio dei membri del Csm per garantire la terzietà del giudice e sottrarre la magistratura al controllo delle correnti*, en <https://www.rivistailmulino.it/a/liberare-la-giustizia-e-i-magistrati>

⁸ Sobre el artículo 104 de la Constitución en el proyecto de reforma véase Roberto Romboli, *L'indipendenza della magistratura. Storia, attualità, prospettive*, en <https://www.giustiziainsieme.it/it/ordinamento-giudiziario/3250-lindipendenza-della-magistratura-storia-attualita-prospettive-roberto-romboli?rCH=2>

aquellos que dictan las sentencias (los jueces). Con la modificación constitucional – que podría alterar el texto de siete disposiciones (arts. 87, 102, 104, 105, 106, 107 y 110) – se crearían dos Consejos Superiores distintos, uno para los jueces y otro para los fiscales; a ambos nuevos órganos se les sustraería la función disciplinaria, que sería atribuida a un tercer órgano – también de nueva creación –, la Alta Corte disciplinaria. Con respecto al Consejo Superior de la Magistratura vigente, cambiaría de manera significativa el modo de selección de los miembros de los tres nuevos órganos, pasando de la elección al sorteo.

En la intención del legislador reformador, separar las carreras entre jueces y fiscales significa romper la relación entre ellos – es decir, “entre colegas” – la cual es considerada la razón de que, en el proceso, induciría al juez a “alinearse” con la hipótesis acusatoria formulada por el fiscal; además, según sostienen igualmente los proponentes, de este modo hallarían plena aplicación los principios del “debido proceso”, consagrados en el artículo 111 de la Constitución, en la redacción resultante de la reforma de 1999.

En términos generales, tales motivaciones subyacen a un mensaje sumamente peligroso: generan en los ciudadanos desconfianza hacia la Magistratura, dando a entender que en Italia se celebran cotidianamente procesos injustos. En lo específico, desde el primer punto de vista, basta con examinar los datos relativos a los expedientes archivados y a las acusaciones, así como a las sentencias condenatorias y a las absolutorias, para constatar que el sistema se encuentra en un equilibrio absoluto (en 4 de cada 10 casos el juez absuelve al imputado, desmintiendo de hecho la hipótesis acusatoria del fiscal)⁹; desde el otro punto de vista, resulta casi superfluo recordar que la actuación de una previsión constitucional corresponde al legislador ordinario y que no se lleva a cabo introduciendo una modificación constitucional, es decir, confiando la actuación de la Constitución “a la propia Constitución”.

Es cierto que jueces y fiscales proceden del mismo concurso (un filtro altamente selectivo), pero, una vez superado el concurso común y tras un período de formación igualmente común, los jóvenes magistrados deben optar por la función fiscal o por la función jurisdiccional; posteriormente, pueden solicitar al Consejo Superior el paso a la otra función a) solo una vez a lo largo de su vida profesional (por lo tanto, se trata de una elección irreversible), b) dentro de los primeros nueve años, y, finalmente, c) cambiando de distrito de Corte de Apelación (esto es, cambiando de Región). Los traslados de este tipo ascienden a pocas decenas al año sobre un total de 9.000 magistrados. ¿Puede realmente pensarse que una reforma constitucional de tal envergadura se adopte para impedir tales transiciones? Si se hubiese querido excluir de manera absoluta el paso de una a otra función, habría sido suficiente una ley ordinaria.

La previsión de la separación de las carreras ha conducido al Gobierno a desdoblar, en el artículo 104 de la Constitución reformado, el actual Consejo en uno competente para la magistratura juzgadora y otro para la magistratura de los fiscales, sin valorar, por ejemplo, la posibilidad de establecer dos secciones internas, manteniendo inalterada la estructura originaria¹⁰. El desdoblamiento del Consejo Superior de la Magistratura, si en abstracto

⁹ Los datos oficiales se pueden consultar en la pagina <https://dati statistiche.giustizia.it/page/it/giustizia-penale>

¹⁰ Esta solución ha sido patrocinada por Nicolò Zanon, *Perché non è bene avere un altro CSM*, en <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/10-2024-la-separazione-delle-carriere-perche-non-e-bene-avere-un-altro-csm>

puede aparecer como un efecto natural y lógico de la pretendida separación de las carreras, en concreto produce una evidente reducción de las funciones propias de garantía del Consejo.

Si hasta este momento el modelo italiano de ordenamiento judicial se ha sostenido sobre la unidad del Consejo y sobre su función institucional principal vinculada a la tutela de la autonomía y de la independencia de la Magistratura, la fragmentación propuesta tiende a poner en crisis la centralidad de su posición de garantía dentro del ordenamiento y, sobre todo, en lo que respecta a la relación con el Poder ejecutivo, evidencia una posición que resulta concretamente debilitada y “neutralizada”.

Hoy el fiscal y el juez son ambos magistrados porque comparten el interés público en la reconstrucción de la verdad de los hechos; ello hace necesaria la común procedencia concursal y la compartición de lo que se denomina “cultura de la jurisdicción”, que se sustenta en la autonomía y en la independencia en el ejercicio cotidiano de las respectivas funciones. Añádase que, conforme con el artículo 358 del Código Procesal Penal, el fiscal, en la fase de las investigaciones, no está obligado únicamente a buscar elementos de prueba contra el investigado, sino también aquellos absolutorios y, si se convence de su no vinculación respecto del hecho imputado, solicitará el archivo de las investigaciones o, si se halla en la fase procesal, la absolución del acusado. El fiscal no es, por tanto, la contraparte del abogado defensor, puesto que mientras este último debe presentar únicamente pruebas de descargo en favor de su asistido, el fiscal tiene como objetivo la reconstrucción de la verdad de los hechos.

Es necesario abandonar la idea de que el proceso (especialmente el penal) sea un partido de fútbol, en el que dos equipos (acusación y defensa) se enfrentan y un árbitro (el juez) decide. En efecto, el juez y el fiscal actúan en la persecución de un interés público común, el orientado al esclarecimiento de la verdad de los hechos. El fiscal no “vence” cuando obtiene una condena de parte del juez, sino cumple con sus deberes cuando sus conclusiones se ajustan a las pruebas practicadas en el proceso. El abogado defensor, en cambio, actúa en función de la realización de un interés privado, consistente en el deber de garantizar a su asistido la mejor defensa técnica posible: si el abogado se convence de la culpabilidad de su defendido, no puede solicitar al juez su condena; por el contrario, el fiscal tiene el deber de pedir la absolución del imputado cuando las pruebas no sostienen la acusación.

Con la reforma se tendrá un fiscal organizativa y culturalmente separado del juez, que se dedicará exclusivamente a buscar pruebas en apoyo de la culpabilidad del investigado; un verdadero “abogado de la acusación”. ¿Quién podría contrarrestar eficazmente a este “superpolicía”, impregnado de esta nueva mentalidad unidireccional y que, además, puede contar con instrumentos de investigación considerablemente superiores a los que están a disposición de los abogados defensores (baste pensar que el fiscal desarrolla las investigaciones sirviéndose de la policía judicial)? La respuesta es sencilla: nadie, o a lo sumo aquellos investigados que pueden permitirse grandes y costosos despachos de abogados capaces de recurrir a agencias de investigación privadas. Vuelve así, una vez más, la idea de una justicia “a dos velocidades”: una para los acomodados y otra para quienes no disponen de esos mismos medios.

Cuando este nuevo “ministerio público” se haya vuelto demasiado poderoso, es razonable pensar que la política querrá controlarlo.

En todos los ordenamientos en los que jueces y fiscales están separados, estos últimos presentan en todas partes un vínculo más o menos fuerte con el Poder ejecutivo¹¹.

5. MODALIDADES DE FORMACIÓN DE LOS DOS NUEVOS CONSEJOS SUPERIORES

Uno de los aspectos indudablemente más singulares, e indudablemente más surrealistas, de la reforma consiste en la modificación del modo de formación de los dos nuevos Consejos, que pasaría de la elección al sorteo.

Actualmente, el Consejo Superior está compuesto por 33 miembros; de estos, 3 son miembros natos: el Presidente de la República, que preside el Consejo; el Primer Presidente del Tribunal de Casación (simbólicamente, el primer juez de Italia); y el Fiscal General del Tribunal de Casación (simbólicamente, el primer fiscal del País). Los otros 30 miembros son electivos: 10 (un tercio) son los miembros “laicos”, elegidos por el Parlamento en sesión conjunta entre profesores universitarios de materias jurídicas y abogados con al menos 15 años de ejercicio profesional; 20 (dos tercios) son los miembros “togatos”, es decir, magistrados elegidos por los propios magistrados.

La elección de los Constituyentes de crear un órgano de autogobierno de toda la Magistratura, que la protegiera de condicionamientos políticos (o de otro tipo) externos, confiándole decisiones que anteriormente correspondían al Ministro, respondía precisamente al propósito de que fueran los propios magistrados, eligiendo a sus colegas al Consejo, quienes decidieran, indirectamente a través de los elegidos, sobre su propia vida profesional. Existía, sin embargo, el riesgo de que este órgano se transformara en un órgano corporativo y autorreferencial y, por esta razón, los Constituyentes optaron por una composición mixta, en la que la componente “togada” fuese reequilibrada por la componente “laica”. Para perfeccionar ulteriormente el equilibrio se estableció que el Vicepresidente del Consejo Superior – figura central, dado que el Presidente de la República preside el Consejo en raras ocasiones y solo en casos extraordinarios – debía ser elegido entre los miembros “laicos”.

La reforma que hoy se debate desautoriza también en este punto las equilibradas decisiones de la Asamblea Constituyente. Desde el punto de vista de la composición de los dos nuevos Consejos, el primer efecto será el de “desdoblar” las cúpulas de la Magistratura, de modo que, manteniéndose la presidencia de ambos Consejos en cabeza del Presidente de la República, el Primer Presidente del Tribunal de Casación será miembro nato del Consejo Superior juzgador y el Fiscal General del Consejo Superior de los fiscales.

En lo que respecta a los demás miembros, la propuesta de revisión mantiene la proporción entre “togatos” (dos tercios) y “laicos” (un tercio), pero modifica radicalmente las modalidades de selección de los dos nuevos Consejos. La reforma introduce el controvertidísimo sistema del sorteo tanto para los “laicos” como para los “togatos”, con una diferencia evidente, puesto que los “laicos” cuentan, en todo caso, con una fase intermedia, vinculada a la extracción dentro de una lista elaborada, mediante elección, por el Parlamento en sesión conjunta, dentro de los seis meses siguientes a su constitución, mientras que

¹¹ Véase el análisis comparado de Marco Bisogni, *Il referendum sulla riforma costituzionale della Magistratura*, disponible en el enlace <https://www.dirittogiustiziaecostituzione.it/wp-content/uploads/2026/03/Referendum-costituzionale-sulla-magistratura-.pdf>

los “togatos” quedan sujetos a un sorteo puro y simple. Ello significa que el sorteo de los “laicos” estará controlado por la mayoría parlamentaria que procederá a votar una lista de personas sorteables. Un grupo homogéneo y organizado (los “laicos”, sorteados de manera controlada por la mayoría parlamentaria) tendrá fácilmente la prevalencia sobre una tropa inconexa (los “togatos”, sorteados de manera pura) carente de una cohesión interna. Y entre los “laicos”, compactos y organizados, en uno y otro Consejo, se continuará eligiendo las figuras centrales de los dos Vicepresidentes.

En caso de aprobación del referéndum constitucional, los Consejos Superiores judicial y fiscal constituirían los primeros órganos de relevancia constitucional formados por sorteo y, por tanto, por el azar, con una evidente y concreta lesión del principio de representatividad¹².

Sortear significa cancelar la esencia misma del pluralismo cultural como perfil a valorizar dentro del asociacionismo, y ello conducirá al sacrificio de las más elementales reglas democráticas cuando se trata de colegios amplios y altamente cualificados como el de los magistrados, ya sean jueces o fiscales.

El sorteo no es adoptado por ningún sistema (serio) en el mundo. El autogobierno requiere algunos elementos mínimos: ante todo, la legitimación democrática interna, por la cual quien decide sobre la organización de la magistratura debe ser percibido como representativo del conjunto del cuerpo judicial; en segundo lugar, la responsabilidad frente a los electores. Un consejero sorteado no responde ante nadie.

Un sorteo puro elimina de antemano la posibilidad de confiar en sujetos competentes, técnicamente preparados, dotados de sensibilidad institucional y capaces de impulsar una orientación programática en interés del Consejo y de los magistrados representados.

Por primera vez en la historia de la República se tendrá un órgano que decide sobre la carrera de los magistrados compuesto por magistrados no elegidos por los magistrados y por miembros “laicos” seleccionados por mayorías parlamentarias. Se tendrá así: 1) “togatos” más débiles, sin legitimación electiva, menos autorizados y más expuestos a presiones externas; 2) “laicos” más fuertes, en la medida en que el filtro parlamentario incrementará el peso de la mayoría política; y 3) nombramientos para cargos de dirección (las jefaturas de las Fiscalías de la República) que serán adoptados por un Consejo Superior (el fiscal) con un centro de gravedad más político.

Los partidarios de la reforma sostienen que con el sorteo se erradicará finalmente el fenómeno de la degeneración de las “corrientes” dentro del Poder judicial (en italiano *correntismo*), verdadero “cáncer” de la política judicial.

Pero ¿qué son las “corrientes” de la Magistratura? Casi el 95% de los magistrados italianos está afiliado a la Asociación Nacional de Magistrados (ANM), que, lejos de constituir un cuerpo granítico y compacto, ha visto desarrollarse con el tiempo en su interior una serie de “corrientes”, esto es, orientaciones estructuradas dentro de la Asociación que responden

¹² Entre los más críticos respecto al sistema del sorteo se encuentra Luigi Ferrajoli, *Il vero scopo di questa riforma è assoggettare i magistrati al potere politico*, en <https://www.glistatigenerali.com/politica/referendum/ferrajoli-referendum-giustizia-magistratura/>

a visiones distintas acerca de la jurisdicción, pero que todas se reconocen en el mismo sujeto asociativo unitario¹³.

¿Pero realmente puede hablarse de un poder excesivo de las corrientes? Resulta verdaderamente curioso que una propuesta de reforma de este tipo provenga de exponentes políticos, y además con una justificación semejante (extirpar el “cáncer de las corrientes” de la Magistratura); que exponentes de partido, formados y promovidos por las “corrientes” internas de los propios partidos, pretendan de los nuevos Consejos Superiores de la Magistratura la “virginidad” frente al pluralismo resulta realmente singular: se quieren magistrados como una casta sacerdotal neutra, carente de opiniones y de referencias y, por tanto, dócil a la voluntad gubernamental. En realidad, impedir las corrientes significa impedir el derecho a la representación, derecho constitucional inalienable.

El sistema del sorteo solo pretende sustituir a las “corrientes” de la Magistratura por las “corrientes” de los partidos (de la mayoría).

Este es el eje sobre el cual se articula la demolición de la separación de poderes: ¡un solo poder debe prevalecer, el poder del Gobierno!

Este es el aspecto decididamente *trumpiano* de la reforma.

6. LA JUSTICIA DISCIPLINARIA

En el sistema vigente – el estructurado en torno a los “cuatro clavos” del Consejo Superior de la Magistratura tal como fue concebido por los Constituyentes (ingresos, traslados, progresiones de carrera y justicia disciplinaria) – la justicia disciplinaria respecto de los magistrados está confiada a una Sección del Consejo Superior de la Magistratura (compuesta por 4 Consejeros “togatos” y 2 “laicos”), y las correspondientes resoluciones son recurribles ante las Secciones Unidas Civiles del Tribunal de Casación.

La modificación constitucional de las competencias de los nuevos Consejos tiene su núcleo neurálgico en el hecho de que estos ya no ejercerán la justicia disciplinaria, que es lo que verdaderamente define el autogobierno de la Magistratura. El “nuevo” artículo 105 de la Constitución establece la institución de un nuevo órgano, la Alta Corte disciplinaria, llamada a ejercer en vía exclusiva esta delicadísima prerrogativa respecto de todos los magistrados.

También a este respecto debe señalarse que la atribución de la función disciplinaria a un órgano *ad hoc* representa un *unicum* en el panorama europeo, no existiendo ningún órgano asimilable a la Alta Corte. Añádase que la nueva Alta Corte, que sería competente para toda la jurisdicción disciplinaria (conociendo, por tanto, de las infracciones disciplinarias tanto de la magistratura juzgadora como de la fiscalía), se compondrá de 15 miembros: 6 “laicos” (3 designados por el Presidente de la República entre profesores universitarios de materias jurídicas o abogados con al menos 20 años de ejercicio profesional y 3 sorteados

¹³ Véase el atento análisis que se hace del fenómeno, de sus aportaciones y de sus desviaciones Guido Melis, *Le correnti nella magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, en https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-correnti-nella-magistratura-origini-ragioni-ideali-degenerazioni_10-01-2020.php

de una lista de sujetos con los mismos requisitos elaborada por el Parlamento en sesión conjunta) y 9 “togatos” (6 jueces y 3 fiscales extraídos por sorteo entre magistrados con al menos 20 años de funciones, que ejerzan o hayan ejercido sus funciones en el Tribunal de Casación). Se tendrá así una jurisdicción disciplinaria en que la presencia de la política es más fuerte y con un carácter altamente jerárquico (solo quienes forman o han formado parte del Tribunal Supremo pueden formar parte de los “togatos” sorteados).

Por último —detalle no menor— las sentencias disciplinarias de la Alta Corte solo son impugnables ante la propia Alta Corte. ¡El mismo juez en primera instancia y en apelación!

¿Dónde reside, entonces, la coherencia de una reforma que nace con la finalidad de mantener lo más separados posible a jueces y fiscales, pero que luego los reunifica bajo la Alta Corte, la cual juzgará las infracciones disciplinarias tanto de unos como de otros?

A los nuevos Consejos permanecen asignadas las decisiones relativas a los ingresos, los traslados, las evaluaciones de profesionalidad y la atribución de funciones.

Si estas modificaciones no desplazan en gran medida el perímetro de las atribuciones del actual Consejo Superior de la Magistratura, aun cuando las distribuyen entre el Consejo de los jueces y el de los fiscales, la verdadera novedad consiste en haber sustraído al Consejo Superior la función disciplinaria, que posee carácter jurisdiccional. Añádase que la reforma incide también en el artículo 87 de la Constitución, donde se enumeran las atribuciones del Presidente de la República, quien, pasando de ser actualmente Presidente del Consejo Superior de la Magistratura —órgano de autogobierno en sentido propio y pleno, en cuanto titular también de la competencia disciplinaria—, pasará a presidir dos nuevos Consejos Superiores que ya no serán órganos de autogobierno (porque privados de aquello que más “define” tal concepto, precisamente la competencia disciplinaria), sino simples órganos de administración de las magistraturas (separadas). Ello para subrayar que la reforma también reduce las atribuciones del jefe del Estado.

La intervención gubernamental que incide sobre el Consejo encuentra su *ratio* en la presunta voluntad de superar la percepción de una jurisdicción excesivamente doméstica y benevolente respecto de los magistrados, todo ello fundado en una sustancial y profunda desconfianza en el ejercicio de la competencia disciplinaria por parte del Consejo.

¿Pero puede realmente considerarse la actuación de la Sección Disciplinaria del Consejo Superior de la Magistratura como el reflejo de una jurisdicción doméstica y proteccionista?

A partir del examen de los datos¹⁴, cabe advertir lo siguiente: desde enero de 2023 hasta octubre de 2025 (en 3 años de actividad de la actual conformación del Consejo Superior) la Sección Disciplinaria ha dictado nada menos que 194 sentencias; de ellas, 121 han sido condenatorias, en cuanto han comportado el reconocimiento de la responsabilidad del magistrado, mientras que las absoluciones por exclusión del cargo han sido solamente 50. Nada menos que 25 sentencias han aplicado las sanciones más graves: 8 han dispuesto la remoción del orden judicial y 17 la pérdida de antigüedad. En 23 casos la sentencia pronunciada ha sido de no lugar a continuar, debido a que el magistrado sometido a procedimiento disciplinario presentó su dimisión.

¹⁴ Los datos se pueden consultar en el documento <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/4400/analisi-statistica-2-2.pdf>

En menos de 10 casos las sentencias absolutorias, actualmente susceptibles de recurso ante el Tribunal de Casación, han sido impugnadas por el Ministro de Justicia, quien, en su condición de uno de los dos titulares de la acción disciplinaria (siendo el otro el Fiscal General del Tribunal de Casación), habría podido ejercer su potestad de manera más amplia en caso de disenso.

Por consiguiente, los datos estadísticos desmienten las acusaciones de laxitud y de corporativismo dirigidas al Consejo Superior de la Magistratura.

Privar al Consejo de una función tan delicada suena, una vez más, como un intento ni siquiera demasiado encubierto de sancionar a la Magistratura en general y al Consejo en particular, considerándolos incapaces de ejercer esta competencia garantizando la debida autonomía, independencia e imparcialidad.

Terminado de escribir el 24 de febrero de 2025

EPÍLOGO

Los días 22 y 23 de marzo se celebró el referéndum constitucional, en el que ganó el «No» con el 53,7 % de los votos, unos 15 millones de votos, mientras que el «Sí» obtuvo poco más del 46 %, lo que equivale a unos 13,2 millones de votos.

La victoria del «No» rechazó, por lo tanto, la reforma de la Magistratura impulsada por el Gobierno de Giorgia Meloni que, al modificar siete artículos de la Constitución, habría querido separar las carreras de jueces y fiscales, pero también dividir el Consejo Superior de la Magistratura, elegir a sus miembros por sorteo y crear una Alta Corte disciplinaria. Nada de esto se llevará a cabo.

La votación del domingo y el lunes fue sorprendente y significativa, sobre todo por la participación, muy alta para un tema aparentemente bastante técnico y, sobre todo, más alta que en las elecciones más recientes. En toda Italia votó el 58,9 % de las personas con derecho a voto, un resultado final muy cercano al de las elecciones políticas de 2022, cuando votó el 63,9 %.

En concreto, las Regiones donde votó más gente fueron Emilia-Romaña (66,7 %), Toscana (66,2 %) y Umbría (65 %). Por el contrario, donde menos se votó fue en Sicilia (46,1 %), Calabria (48,4 %) y Campania (50,4 %). Entre las Provincias, la que registró mayor participación fue Bolonia (70,3 %), seguida de Florencia (70 %) y Siena (67,6 %), mientras que Bolzano fue la provincia con menor participación (38,9 %).

El «No» obtuvo la mayoría en 17 de las 20 Regiones. El «Sí» ganó en algunas Regiones del Norte (Lombardía, Véneto y Friuli-Venecia Julia), donde el centro-derecha suele tener más fuerza.

En general, se perfila una línea clara: la reforma encuentra consenso sobre todo en las Provincias del Norte (pero también en Lacio), pero pierde sistemáticamente en los grandes centros urbanos, donde el «No» es más claro y a menudo decisivo para definir el resultado político del referéndum.

Sin duda, se puede concluir que este intento de modificar la Constitución republicana antifascista de 1948 en un sentido punitivo hacia el Poder judicial y subversivo respecto a los principios constitucionales, gracias a la votación del 22 y 23 de marzo, queda relegado a la lista de los peligros evitados.