

DIALOGHI SULLA GIUSTIZIA

Rubrica coordinata da Oliviero Mazza

ROSSELLA LANDI

L'ordinamento giurisdizionale delle magistrature Dialogo con Oliviero Diliberto, Mauro Ronco e Vitaliano Esposito

In tempi in cui si sente tutto e da tutti, è necessario assumere una posizione critica rispetto al rumore informativo. Sebbene tutte le opinioni siano legittime, esiste una forma di “*sapĕre*”, inteso alla latina, offerto da coloro i quali hanno partecipato alla (e della) materia oggetto di questione: i “fuoriclasse”. In attesa della consultazione referendaria, il contributo interroga tre dotti *à la Mill*, giuristi il cui voto conta qualitativamente. Chiarito il contenuto essenziale della revisione costituzionale recante “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare” (G.U. 30 ottobre 2025, n. 253), l'autrice offre alle menti di Oliviero Diliberto, Mauro Ronco e Vitaliano Esposito note critiche di dettaglio sulle implicazioni sistemiche della riforma (o di un suo fallimento).

The judiciary order of the bench and the bar

A conversation with Oliviero Diliberto, Mauro Ronco and Vitaliano Esposito

In times when we get to hear everything, and from everyone, it is necessary to take a critical stance towards information noise. Although all opinions are legitimate, there is a form of “sapĕre”, in the Latin sense, offered by those who have participated in the subject matter in question: the “fuoriclasse” (aces). Ahead of the referendum, the article questions three scholars à la Mill, jurists whose vote has, qualitatively, a different weight. Having clarified the essential contents of the constitutional revision containing 'Provisions on the judicial system and the establishment of the Disciplinary Court' (G. U., 30th October 2025, no. 253), the author offers Oliviero Diliberto, Mauro Ronco and Vitaliano Esposito detailed critical notes on the systemic implications of the reform (or its failure).

SOMMARIO: 1. Introduzione essenziale sulla revisione costituzionale in G.U. 30 ottobre 2025, n. 253. - 2. Dialoghi. - 2.1. Giusto processo e giusto ordinamento. - 2.2. Giudice da un lato dell'aula di giustizia, parti dall'altro. - 2.3. Dividere i Consigli Superiori delle Magistrature per specializzare. - 2.4. Il sorteggio di uno tra tanti. - 2.5. Meccanismi e correttivi contro la politicizzazione della magistratura. - 2.6. Nomine di garanzia e sorteggiati nella giurisdizione disciplinare. - 2.7. Composizione e procedura dell'Alta Corte disciplinare. - 2.8. Il Pubblico Ministero nel futuribile: tale e quale, assoggettato o irresponsabile? - 2.9. Il contraddittorio tecnico, a fronte di scelte (avventatamente) politiche. - 2.10. Oltre ai benefici, il costo della riforma. - 3. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione essenziale sulla revisione costituzionale in G.U. 30 ottobre 2025, n. 253.* John Stuart Mill rivendicava l'importanza del voto e del diritto, di tutti e tutte, di godere di «una voce elettorale»¹ su questioni che si riverberano, in misura più o meno diretta, sull'intera comunità. Sempre Mill, non

¹ TURNER, *What Justifies Electoral Voice? J. S. Mill on Voting*, in *Mind*, vol. 133, issue 532, October 2024, 1078-1099.

senza un velo di contraddizione, sosteneva una modalità di voto «a peso variabile»², in virtù della quale, nella somma dei voti, conterebbe maggiormente quello espresso da “chi ne sa”, gli eruditi, i competenti, i “fuoriclasse”.

Nell’era del digitale, si sente di tutto e da tutti³. Questo primo dialogo vuol essere un tentativo di *denoising*, di riduzione del rumore, pur legittimo, al fine di consentire - a chi leggerà fino alla fine - quel grado minimo di educazione necessario a comprendere la realtà osservata, evitando prese di posizione aprioristiche e disinformate o, peggio, populiste.

A tal fine, prima di interrogare i tecnici della materia, è utile chiarire brevemente il dato normativo della pendente riforma, che coinvolge le “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”.

La revisione costituzionale, promossa con un disegno di legge di iniziativa governativa a firma di Giorgia Meloni e Carlo Nordio, è stata approvata senza emendamenti nei due rami del Parlamento, con maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi, in due successive deliberazioni culminate nella pubblicazione sul numero della Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025⁴. In base alla lettera dell’art. 138 Cost., affinché formalmente si perfezioni la revisione della Costituzione potrà procedersi a *referendum* popolare, cd. confermativo, - ed eventualmente a *referendum* oppositivo⁵ - sul quesito formulato, con ordinanza del 18 novembre 2025, dall’Ufficio centrale per il Referendum, istituito presso la Corte di cassazione.

La revisione riguarda la Sezione I del Titolo IV della Carta costituzionale, dedicata all’ordinamento giurisdizionale; nel dettaglio, essa coinvolge gli artt. 104 e 105 Cost., con modifiche accessorie e interpolazioni nelle disposizioni che seguono e nell’art. 87, co. 10 Cost. Intanto, a livello del dato normativo, il codice di procedura penale.

Un doveroso *caveat*: ai fini di questa revisione, col termine “magistratura” il legislatore intende riferirsi solo alla magistratura ordinaria, penale e civile,

² MINGARDI, *Il voto dei più colti dovrebbe pesare di più alle elezioni? L’urna a due velocità di John Stuart Mill*, in *La Stampa*, 7 agosto 2016.

³ Come osserva acutamente DANIELE, *La riforma costituzionale della magistratura e il monito di Jurassic Park*, in *www.sistemapenale.it*, 22 dicembre 2025.

⁴ *Iter* consultabile al sito: <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?did=58318>.

⁵ Con annuncio pubblicato in *Gazz. Uff.* 20 dicembre 2025, n. 295 la Suprema Corte di cassazione ha dato atto dell’intenzione di 15 cittadini italiani di promuovere la raccolta di almeno 500.000 firme di elettori contrari alla riforma entro il 30 gennaio 2026, intenzione raggiunta con settimane d’anticipo.

escludendo le giurisdizioni speciali, cioè la magistratura amministrativa, contabile, tributaria, militare e costituzionale. Segnatamente, all'interno della magistratura, che «costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»⁶, viene inserita la separazione tra giudicanti e requirenti. La divaricazione interviene anche sul Consiglio Superiore della Magistratura, “diviso in due”⁷, pur mantenendo quasi inalterate le attribuzioni relative ad assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità e conferimenti di funzioni, la cui disciplina resta rimessa alle norme sull'ordinamento giudiziario⁸. È rimessa in via diretta alla Costituzione la definizione della composizione dei Consigli, entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica e integrati, di diritto, uno (la versione giudicante) dal primo presidente della Corte di cassazione e l'altro (la versione requirente) dal procuratore generale della Cassazione. Il comma 4 dell'innovato art. 104 Cost. prevede l'estrazione a sorte degli altri componenti, nel numero e secondo le procedure previste dalla legge⁹, e così allocati: per due terzi all'interno della magistratura rappresentata; per un terzo estratti dal Parlamento in seduta comune, a partire da un elenco di professori ordinari di materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esperienza, compilato mediante elezione entro sei mesi dall'insediamento.

I consiglieri sorteggiati restano in carica per quattro anni e non possono partecipare alla procedura di sorteggio successiva. La carica non è compatibile con l'iscrizione in albi professionali né con l'incarico di parlamentare o consigliere regionale.

Elisa la sezione disciplinare del CSM, la giurisdizione disciplinare, nei riguardi della magistratura ordinaria, è affidata congiuntamente ad un'Alta Corte, appositamente istituita, composta da quindici giudici, di cui sei giudicanti e tre requirenti estratti a sorte dalle relative categorie tra magistrati di legittimità¹⁰

⁶ Testo in vigore dal 1948 e confermato *verbatim* nella nuova formulazione.

⁷ Duplicazione del tutto legittima nel nostro sistema costituzionale. Vedasi Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 37, disponibile su www.cortecostituzionale.it.

⁸ Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

⁹ La maggior parte delle normative elettorali ha forma di legge ordinaria, se non addirittura di prassi.

¹⁰ Per espressa disposizione costituzionale, è richiesto lo svolgimento o l'aver svolto funzioni di legittimità; pertanto, non basterebbe l'aver ottenuto un giudizio positivo nella settima valutazione di professionalità. Diversamente, il testo costituzionale non indica requisiti specifici per il sorteggio nei CSM, il che, salvo pur ipotizzate integrazioni in tal senso da parte delle norme attuative, implicherebbe l'idoneità a essere estratti anche di magistrati appena entrati in servizio.

con almeno vent'anni di servizio, altri tre sorteggiati, tra professori ordinari di materie giuridiche e avvocati con almeno vent'anni di esercizio, da un elenco parlamentare e, infine, tre nominati dal Presidente della Repubblica tra le medesime categorie.

Contro le sentenze è ammessa impugnazione, anche per il merito, presso la medesima Corte, che però, per espressa lettera costituzionale, deve giudicare in diversa composizione – ogni altro dettaglio normativo sul funzionamento dell'Alta Corte, così come sulla determinazione degli illeciti disciplinari e delle sanzioni, è rinviato alle disposizioni legislative ordinarie¹¹.

2. *Dialoghi*. Brevemente esposto il testo su cui l'elettorato italiano sarà chiamato a pronunciarsi¹² – peraltro senza *quorum* necessario per la validità della consultazione – è utile sentire cosa hanno da dire in materia i dotti *à la Mill*, nella consapevolezza, apertamente dichiarata, che persino i tecnici sono (equamente) divisi in materia¹³. A tal fine, proporremo loro dei canovacci argomentativi, sì da consentire risposte ragionate ed evitare battute telegrafiche o velleità para-giornalistiche.

A confrontarsi con i nostri canovacci: Oliviero Diliberto, professore ordinario di diritto romano presso la Sapienza Università di Roma e ministro della giustizia dal 21 ottobre 1998 al 26 aprile 2000, all'epoca dell'approvazione della L. cost. 23 novembre 1999, n. 2, del “giusto processo”; Vitaliano Esposito, già procuratore generale presso la Suprema Corte di cassazione e in quanto tale

Sulla ragionevolezza dei requisiti, o dell'assenza di requisiti, si può dibattere: il viceministro alla Giustizia Francesco Paolo Sisto ha chiarito come le opzioni in tal senso non potranno che essere sensate, con esclusione dai sorteggiabili, ad esempio, di chi abbia un pregresso disciplinare negativo. Cfr. *Nuove garanzie per la tutela dell'applicazione effettiva dei principi disposti dagli artt. 101 e 111 Cost. e dall'art. 6 CEDU*, Convegno, Roma, 3 febbraio 2026, disponibile su Radio Radicale.

¹¹ Auspicava l'inserimento, nel testo della riforma costituzionale, di «vincoli di tipo sostanziale capaci di condizionare il legislatore futuro rispetto al merito della sua azione» ROVELLI, *C.S.M. e ministro della giustizia: modello costituzionale e prospettive di riforma tra testo e contesto*, in *Quest. Giust.*, 15 aprile 2025, 11.

¹² AZZARITI, *Il contesto della riforma*, intervento tenuto al Convegno *Separazione delle carriere e legge sicurezza: è questa la giustizia della Costituzione?*, ANPI, Roma, 14 novembre 2025, disponibile in *Quest. Giust.*, 16 dicembre 2025.

¹³ Non a caso, esistono due documenti antitetici a firma di autorevoli accademici del settore processual-penalistico: l'uno, emanato dal Direttivo dell'Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale (ASPP), approvato a maggioranza (con un voto contrario), del 25 novembre 2025; l'altro, sottoscritto da studiosi e studiosi di Procedura penale, in risposta, assertiva e telegrafica per l'immediatezza, al primo, del 26 novembre 2025. Entrambi i documenti sono disponibili per la consultazione su Sistema Penale.

membro di diritto del CSM, nonché presidente della Rete dei Procuratori generali delle Corti supreme nel biennio 2009-2011; Mauro Ronco, professore emerito di diritto penale all'Università di Padova, presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino dal 2006 al 2010, in passato eletto come membro laico del CSM.

2.1. *Giusto processo e giusto ordinamento.* Iniziamo proprio dal giusto processo. La L. cost. 23 novembre 1999, n. 2 ha radicato nell'ordinamento i principi dell'accusatorietà all'italiana, aventi il cardine nell'esercizio della giurisdizione da parte di un giudice terzo e imparziale¹⁴. Tali connotati, che l'ordinamento sovranazionale intende in essenza e in apparenza¹⁵, alludono alla posizione ordinamentale dell'autorità giudiziale, soggetto "altro" rispetto agli attori del processo¹⁶, *rectius* del procedimento, ed estraneo alla materia del contendere. Ebbene, se l'alterità è quasi plastica¹⁷ all'interno del procedimento, in virtù di presidi¹⁸ che sugellano l'inadeguatezza – l'incompatibilità – a giudicare che grava sulla persona fisica che nel medesimo procedimento abbia svolto funzioni investigative, quella stessa alterità sfuma nel momento in cui l'osservante esce dall'aula del singolo processo e accede ai corridoi dei

¹⁴ NEGRI, *Voltaire e Robespierre. Una diversa concezione del giudice*, in *PQM, il Riformista*, 6 dicembre 2025, III, «in sintonia con l'evoluzione della cultura giuridica e della coscienza sociale, distinguendo il pubblico ministero dal giudice sul piano dell'ordinamento giudiziario per allineare il nostro processo penale ai caratteri di una moderna democrazia, dove si postula il principio di parità tra accusa e difesa».

¹⁵ È ormai un assunto nel sistema multilivello, v. FASA, *Essere o apparire? L'imparzialità dei magistrati tra questioni irrisolte e nuove sfide nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE*, 2024, 3, 1665. Entro i confini nazionali, MAZZA, voce *Contraddittorio (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, Annali, 249; CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Firenze, 1954, 239.

¹⁶ Corte cost., sent. 24 aprile 1996, n. 131, in *Giur. cost.*, 1996, 1139 ss.

¹⁷ La stessa architettura dell'aula di giustizia vede il giudice idealmente seduto di fronte ad accusa e difesa, parti del processo poste su un piano di (materiale) parità.

Detto magistralmente: «la distinzione delle funzioni requirente e giudicante è nella struttura stessa, e nella logica, del nuovo processo penale, e nel codice che dovrà attuarlo nella separazione costante e invalicabile delle funzioni di accusa e giudizio [...] *al fine di rafforzare la differenziazione e separazione tra esse*, tale quindi da assicurarla con due distinti *status*, l'uno di giudice, l'altro di pubblico ministero», così MARAFIOTTI, *Riflessioni su ordinamento giudiziario e nuovo processo penale*, in FUMU (coord.), *Le riforme complementari. Il nuovo processo minorile e l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario*, Padova, 1991, 104. Nella nota 14, l'A. riporta la relazione, tenuta da Enrico Poggi, P.G. Cassazione, in apertura dell'anno giudiziario 1965, fermo nell'evidenziare la maggiore funzionalità che la strutturazione del pubblico ministero in un "corpo distinto dalla Magistratura giudicante" avrebbe avuto.

¹⁸ A norma dell'art. 34, co. 3 c.p.p., rubricato "Incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento", l'ordinamento esclude che chi abbia esercitato (tra le altre) funzioni di p.m., o svolto atti di p.g., possa esercitare l'ufficio di giudice nel medesimo procedimento.

palazzi di giustizia, tanto nella loro dimensione fisica quanto nella loro architettura virtuale.

In quella sede, spaziale e ordinamentale, non è il caffè offerto al bar¹⁹ dal requirente al giudicante²⁰ a fomentare un diffuso senso di (in)stabilità che si traduce, obliterando il prefisso negativo, in spirito di condivisione e appartenenza²¹ per i magistrati, e che, per converso, ispira insicurezza e inferiorità numerica per chi viene a confrontarsi con la “Giustizia”, percepita²² come unità al singolare ben prima (e a prescindere dal fatto) che l'accusa trovi eventuale conferma in una decisione giudiziale. A determinare quella condizione di (in)stabilità²³ è piuttosto la fungibilità della toga²⁴ indossata da membri dell'ordinamento giudiziario, in teoria opposti e in pratica afferenti a un'unica organizzazione burocratica; la prossimità degli uffici, e delle relative cancellerie e segreterie; la cordialità e colloquialità non egualmente riservate all'altra parte del processo, e dunque naturale motivo di disparità, avvertita o fattuale che sia.

Dunque, separare le carriere²⁵ - a fronte di una separazione delle funzioni²⁶ già implementata dalla L. 17 giugno 2022, n. 71, il cui art. 12 consente il tramutamento una sola volta nell'arco dell'intera carriera - contribuisce a ribadire, anche nei confronti del pubblico ministero, l'affermazione costituzionale,

¹⁹ BENEDETTO, *Non diamoci del tu. La separazione delle carriere*, Roma, 2022.

²⁰ E che, in un contesto civilizzato, umano e leale, potrebbe coinvolgere anche avvocati, senza scatenare cataclismi.

²¹ CAVALLINI, *Ruolo del pubblico ministero e separazione delle carriere*, in *PQM, il Riformista*, numero dedicato agli insegnamenti di Giuseppe Di Federico, 4 ottobre 2025, II.

²² BOTTOMS, TANKEBE, *Procedural justice, legitimacy, and social contexts*, in MEYERSON, MACKENSIE, MACDERMOTT (eds.), *Procedural Justice and Relational Theory Empirical, Philosophical, and Legal Perspectives*, London, 2020, 90 ss.

²³ ESPOSITO, *Dialoghi sull'ingiustizia. Antigone nel labirinto: tra aspirazione alla pace e propensione alle guerre*, Napoli, 2025, 318: «La circostanza che, come tu dici, la separazione del pubblico ministero già esiste, integra una situazione di fatto, e cioè di apparenza, laddove tale situazione deve essere ontologica, strutturale».

²⁴ GALGANI, *Prove di “carriere separate”: tra risalenti ambiguità normative, forzature ideologiche e...wishful thinking?*, in *Proc. pen. giust.*, 2024, 521.

²⁵ O “separare le magistrature”, secondo la formula di GIALUZ, *Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature requirente e giudicante*, in *Sist. Pen.*, 2024, 9.

²⁶ Breve incursione “storica”: l'art. 190 ord. giud., che prima di essere abrogato (d.lgs. 5 aprile 2006 n. 160) disciplinava il “tramutamento” di funzione, consentiva, nella sua formulazione originaria, il passaggio da requirente a giudicante solo per ragioni di salute debitamente accertate o, in via eccezionale, per gravi e giustificati motivi. Solo col tempo, il passaggio è stato liberalizzato e consentito, su domanda dell'interessato, superato un “giudizio di attitudine”, pare, mai negato.

prescrittiva, della terzietà del giudice²⁷, offrendo alle parti equivalenti opportunità di influire sul convincimento giudiziale²⁸? O, come (erroneamente) sostiene la magistratura associata, si tratta di una separazione irragionevole, in considerazione della complementarità dei mandati, del requirente e del giudicante, e della somiglianza delle garanzie offerte dai magistrati dell'una e dell'altra funzione in termini di qualifica, competenza e statuto?

O. Diliberto.

È abbastanza inevitabile, parlando di questo *referendum* e in genere di certe tematiche, un intreccio tra questioni squisitamente tecnico-giuridiche e questioni politiche. Ed è inevitabile anche perché, come sempre in Italia, la discussione è diventata una specie di rodeo tra tifoserie opposte.

Devo dire, quanto alla premessa su Stuart Mill, che non mi sento un “eletto”, tantomeno un fuoriclasse, ma credo di poter dire di essere un giurista che ha maturato una particolare esperienza politica, piuttosto lunga e svolta anche nei “luoghi” coinvolti dalle tematiche in questione, considerando che sono stato Ministro della Giustizia in due diversi governi.

Veniamo al dunque: mi è difficile oggi dare un giudizio netto. Io non troverei nulla di scandaloso nella separazione delle carriere, eppure il modo in cui è stata concepita questa riforma costituzionale è, secondo me, frutto di improvvisazione, superficialità e, per alcune questioni di cui a breve parleremo nel dettaglio, di ignoranza. Ricordo che la riforma dell'art. 111 Cost., realizzata con me Ministro, era una riforma studiata proprio per dare “istruzioni al legislatore”, vero destinatario del 111 riformato. In ogni comma si spiega cosa la legge dovrà fare: un invito a fare, a legiferare per via ordinaria; cosa che è stata fatta rapsodicamente e talvolta male. Per un lungo periodo in Italia sono state infatti realizzate riforme della giustizia mirate rispetto ad alcuni noti processi, e non attraverso leggi generali e astratte come dovrebbe avvenire. Non intendo in alcun modo fare polemica: semplicemente non sono state fatte le leggi che andavano fatte.

Credo, invece, che esisterebbe una via maestra per assicurare la terzietà del giudice, sostenuta, oltre che da me, da una sparuta minoranza, ma che tuttavia

²⁷ MAZZA, intervistato da Gestiolex.it, *Riforma costituzionale della giustizia - Dalla parità formale alla parità sostanziale*, 18 dicembre 2025, disponibile su Youtube.

²⁸ Ne profetizzava l'“ineluttabilità” un raveduto fuoriclasse: CONSO, *Intervento al Congresso straordinario dell'Unione delle Camere Penali Italiane*, Torino, 3 ottobre 2009.

non verrà mai attuata, anche se è doveroso ricordarla: penso ad un concorso unico per magistrati e avvocati, con un canale di accesso comune alle professioni legali e un percorso di carriera interscambiabile. Questa soluzione garantirebbe non solo una terzietà effettiva, ma, come beneficio collaterale, un miglioramento qualitativo dell'accesso all'avvocatura. Con la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali, provammo a fornire, almeno nella fase iniziale dopo la laurea, una cultura comune, che poi è la cultura "delle regole". In altri ordinamenti esiste un canale formativo unitario, all'esito del quale si sceglie la funzione, giudicante, inquirente o forense. D'altro canto, oggi un magistrato che lascia la magistratura automaticamente può iscriversi all'Ordine degli avvocati; il contrario invece non è evidentemente possibile e lo sarebbe solo a patto che il concorso fosse unico.

Resto però convinto che nessuno l'attuerà mai perché non è voluta né dalla magistratura, né dall'avvocatura. Eppure, tutti, a loro modo e per diverso statuto, concorrono all'amministrazione della giustizia che la Costituzione affida al Guardasigilli, unico ministro menzionato dalla Carta, con compiti organizzativi che riguardano l'intero apparato.

M. Ronco.

Il pubblico ministero è inquirente e requirente. Svolge due funzioni distinte, l'una prodromica e funzionale rispetto alla seconda. La prima funzione presenta tratti comuni a quelli tipici della polizia giudiziaria. Egli deve investigare. Partendo dalla notizia *criminis* o dalla prova generica, ha il compito di selezionare una serie innumerevole di fatti per focalizzare gli elementi necessari per l'esercizio dell'azione penale ovvero per la richiesta di archiviazione del procedimento. La funzione di requirente lo colloca certamente nel campo della giurisdizione, ma con l'eredità che gli deriva dall'aver esercitato in prima persona poteri attinenti all'esercizio della politica criminale del Paese, ricercando e selezionando le notizie *criminis* ed esercitando una stretta supremazia sulla polizia giudiziaria, dipendente esclusivamente da lui. L'effettività dell'esercizio di funzioni *lato sensu* politiche è tanto più pregnante, quanto più egli è indipendente dal potere politico dell'Esecutivo o del Parlamento, come oggi avviene e come rimane nel quadro normativo riformato.

Il pubblico ministero in definitiva è un organo bifronte che ha assorbito in sé funzioni di tipo non giurisdizionale, ma prodromiche all'esercizio della giuri-

sdizione. Egli unifica in sé stesso due distinti poteri, uno di portata *lato sensu* politica, l'altro di tipo giudiziario.

In ragione di questa duplicità di poteri, il pubblico ministero ha natura giuridica eterogenea rispetto a quella del giudice. La partecipazione alla medesima carriera costituisce un rischio per la terzietà del giudice, la cui funzione *super partes* può essere inquinata dalla condivisione istituzionale della medesima carriera con chi esercita, oltre alla funzione giurisdizionale requirente, quella di politica criminale inerente alla selezione delle notizie *criminiis* e all'investigazione dei fatti delittuosi.

La separazione delle carriere attribuisce al giudice un'effettiva capacità di controllo dell'immenso potere investigativo del pubblico ministero, sinergicamente potenziato dalle competenze specializzate delle forze di polizia da lui dipendenti, nonché dalla invasività dei contemporanei mezzi di prova.

A ciò va aggiunto che l'unità delle carriere rischia di oscurare la distinzione tra la *forma mentis* dell'accusatore e del giudice, appiattendole su quella del soggetto munito di maggiori poteri, che è il pubblico ministero. Per l'acquisizione in via dialettica della verità processuale è necessario che entrambe le attitudini mentali, del pubblico ministero e del giudice - a cui va aggiunta l'attitudine del difensore - si esprimano con tutta la loro forza: la separazione delle carriere accresce la forza di entrambe, nonché quella del difensore, oggi estremamente indebolita.

V. Esposito.

La terzietà del giudice - quale scolpita nell'empireo delle leggi dal legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, nell'art. 111 Cost., riscritto nel 1999 - implica, per definizione (e collocazione istituzionale), il concetto di neutralità passiva, come garanzia di imparzialità strutturale.

Questa previsione costituzionale risulta, però, nella pratica di un giusto processo salvaguardato dall'art. 6 C.E.D.U., finalizzata ad offrire alle parti equivalenti opportunità di influire sul convincimento giudiziale (*égalité des armes*).

In altri termini, la terzietà - vista dal legislatore costituente come una condizione oggettiva del processo equo (neutralità passiva) - è dalla Convenzione imposta come qualità soggettiva del giudice, che ha l'obbligo giuridico di assicurare un giusto equilibrio tra le parti (neutralità attiva), come la Corte europea ha ripetutamente ammonito (a partire dal caso *Borgers* del 3 ottobre 1991).

In questo contesto la riforma mira a consolidare la neutralità attiva del giudice e, al contempo, a rafforzare la fiducia del cittadino nel giudice come arbitro imparziale.

Questa è la conclusione che la *fairness* - cuore pulsante di valutazione della riforma nel suo impatto concreto sulla percezione e sulla realtà dell'equità processuale e, come tale, bussola convenzionale per valutare la legittimità e l'opportunità della separazione delle carriere - suggerisce sulla base di una serena analisi del testo normativo. Non risulta, invero, alcun elemento che possa far ritenere che la riforma crei nuove diseguaglianze, indebolisca l'autonomia del pubblico ministero, o comprometta l'efficienza del sistema

Vi sono invece fondati elementi - significativi proprio della *fairness*, nella sua accezione sostanziale e processuale (la quale, tra l'altro, esige che il giudice non solo sia imparziale, ma appaia tale anche agli occhi delle parti e dell'opinione pubblica) - per ritenere che la riforma aumenti la fiducia nella giustizia, riduca asimmetrie tra accusa e difesa, e rafforzi le garanzie del giusto processo. E tutto ciò senza considerare che la riforma si allinea - con circa quarant'anni di ritardo - al modello accusatorio introdotto nel 1989, dove accusa e difesa si presentano come parti contrapposte e il giudice è arbitro imparziale.

Sin dal momento della compilazione del progetto del nuovo codice - alla cui stesura ho avuto l'onore di partecipare quale componente della Commissione per la cooperazione giudiziaria internazionale - ho sempre espresso il mio fermo convincimento che, in conseguenza della rivoluzione copernicana che il nuovo codice attuava, fosse assolutamente necessario stabilire una netta separazione delle carriere non solo per le esigenze, da un lato, dell'attuazione di un giusto processo, ma per prevenire, d'altro lato, l'incognita in ordine all'espansione incontrollata del potere giudiziario.

Esigenze, quindi, di ordine non solo processuale, ma anche ordinamentale.

Il distacco, la netta separazione tra il giudice e l'organo che esercita l'azione penale è, invero, connaturata con il processo accusatorio, come infatti avviene in tutti gli ordinamenti che hanno attuato questo rito. Distacco, che non è solo funzionale alle esigenze del rito accusatorio, ma costituisce elemento strutturale di quel processo in un sistema democratico. E questo iato appariva già allora assolutamente necessario perché, nei rapporti tra inquirente e polizia giudiziaria, la riforma veniva ad incidere, sconvolgendola, su quella armonia compromissoria che aveva consentito alle diverse anime dei Padri Costituenti

la previsione dell'unitarietà dell'ordine giudiziario tra giudice e pubblico ministero all'art. 104 Cost.

Quel blocco monolitico - successivamente individuato in maniera plastica con un appiattimento del pubblico ministero su posizioni poliziesche - che la riforma instaurava, veniva a scompaginare in radice la base e le condizioni di accettabilità di quel compromesso.

Secondo il sistema previsto dal codice Rocco - quale scampato alla Costituzione e fino a quel momento vigente - il pubblico ministero costituiva il filtro e il controllo delle indagini di polizia giudiziaria ed espletava, personalmente, nell'istruttoria sommaria per i fatti di minore gravità, quegli atti che nell'istruttoria formale il giudice istruttore - che non aveva la disponibilità della polizia giudiziaria, ma che dell'intero processo costituiva l'indiscusso *dominus* - compiva per i fatti di maggiore gravità e dinanzi al quale si formava la prova, con conferma al dibattimento.

Ed è proprio per questo che pubblico ministero e giudice facevano parte di un unico ordine giudiziario, autonomo e indipendente rispetto ad ogni altro potere dello Stato e il sistema, pur nella perdurante presenza di un rito inquisitorio, era stato ritenuto dal Costituente salvaguardato dal principio di obbligatorietà dell'azione penale (oggi non toccato dalla riforma) ed accettabile quindi sul piano democratico delle garanzie costituzionali.

In questa prospettiva appare evidente come, con l'entrata in vigore del nuovo codice - nella mutata situazione rispetto al codice Rocco (con evidente sproporzione nella fase delle indagini tra ruoli e poteri di p.m. e gip) - per ripristinare le condizioni di quell'armonia compromissoria voluta dal Costituente, fosse necessario, già quarant'anni or sono, provvedere alla necessaria riforma ordinamentale, individuando nella separazione delle carriere il rimedio per riequilibrare e salvaguardare la posizione del giudice, rafforzandone l'autonomia e l'imparzialità e assicurandone la terzietà rispetto all'accusa e alla difesa.

Sono sostanzialmente queste le considerazioni che svolsi il 13 giugno 2011 dinanzi alle Commissioni riunite Affari costituzionali e giustizia della Camera dei deputati; significativamente, sulle conseguenze ordinamentali della riforma mi richiamai al magistrale intervento svolto in quei giorni a Roma nel corso della Conferenza dei Procuratori generali dell'Unione europea, da Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, che aveva affermato come fosse necessario gettare un muro di sicurezza (*fi-*

rewall) tra pubblico ministero e giudice, chiarendo di avere dalla sua esperienza imparato come la separazione dei poteri tra tali organi sia cruciale anche per gettare le basi per l'eguaglianza delle armi nell'intero sistema. A ben vedere le preoccupazioni del Commissario concernono le inquietudini che, sul piano della tenuta della stabilità del sistema democratico, ha sempre suscitato la figura dell'inquirente e che sono oggi ancor presenti in alcuni Paesi dell'Est, ancora fedeli al modello della temuta *Prokuratura* russa, la cui riforma fu dagli organi del Consiglio d'Europa ritenuta condizione essenziale per il loro ingresso nella Grande Europa rispettosa dei diritti umani.

Esiste il rischio – disse in quella occasione il Commissario – che un pubblico ministero troppo forte possa trasformarsi in un quarto potere senza obbligo di rendiconto.

Questo rischio – legato alla sola circostanza della separazione delle carriere (e senza alcuna valutazione sulle conseguenze di doppio CSM) – allo stato non sussiste poiché la legge ha testualmente ribadito che la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente.

Occorre però essere vigilanti, in sede di strutturazione normativa del CSM requirente, a che questo rischio possa divenire concreto, proprio perché il nostro sistema non prevede come quello statunitense, che pur si voleva prendere a modello, una netta separazione tra le funzioni investigative della polizia e quelle giuridiche del pubblico ministero.

2.2. *Giudice da un lato dell'aula di giustizia, parti dall'altro.* Le modifiche costituzionali in commento si riverberano in misura non indifferente sulla logica processuale. C'è chi ribadisce che la riforma non coinvolge solo la giustizia penale; eppure, è innegabile che i riflessi maggiori, in positivo e/o in negativo, di caratura politica e ordinamentale ricadano proprio su quel settore, anche in virtù dell'art. 1 c.p.p.

Dacché l'assunto: separare l'autorità giudicante dalla titolarità dell'accusa consente di ravvivare lo spirito liberale, idealmente garantista, che permea il codice di rito Vassalli²⁹.

²⁹ SPANGHER, *Appuntamenti mancati*, in *PDP*, 7 gennaio 2026; DANIELE - FERRUA, *Prospettive di rifondazione del processo accusatorio. Riflessioni a partire dal pensiero di Giovanni Conso*, II, *La Magistratura tra processo accusatorio e separazione delle carriere*, in *Ricordando Giovanni Conso*, Scritti raccolti da Gaito e Voena, Pisa, 2024, 105; Ferrua insegna che la separazione delle carriere non avrebbe

Isolare il giudice nella gravità della sua funzione, evidenziandone la sostanziale e formale diversità³⁰ rispetto a quella, pure pubblica, affidata al pubblico ministero, comporta una rivalutazione del significato e del peso dell'esercizio dell'azione penale: nel momento in cui il requirente chiederà il rinvio a giudizio ad un'autorità che non siede al suo fianco (e, magari, reclutata con diverso concorso e destinataria di una formazione autonoma), quella richiesta avrà esattamente il valore che l'ordinamento processuale ha inteso assegnarle nel 1988, ossia di un'"ipotesi" di accusa.

Il valore ipotetico è latore di una serie di migliorie: aiuta ad affermare la presunzione di non colpevolezza³¹ e ridurre lo stigma che accompagna l'essere sottoposto a indagine o rinviato a giudizio; riequilibra la dialettica processuale, pareggiando funzione d'accusa e diritto di difesa; nel lungo periodo, è suscettibile di migliorare la qualità dell'accusa e riportare nei ranghi dell'ordine giudiziario i pubblici ministeri «sedotti dal delirio di onnipotenza»³², riducendone le occasioni mediatiche di protagonismo nelle more dei procedimenti penali. In definitiva, dunque, è possibile affermare che la separazione delle carriere di giudicanti e requirenti rafforzi il paradigma garantista del processo³³? Oppure le modifiche non "cambieranno la testa" alla magistratura?

O. Diliberto.

Temo obiettivamente che chi esercita l'accusa possa diventare un superpoliziotto, anche in un sistema garantista come quello congegnato da Costituzione

be alcun senso mancando il processo accusatorio, aggiungendo però che quest'ultimo resterebbe una scelta di civiltà anche senza la separazione delle carriere.

A noi sembra che l'accusatorio resti una scelta di civiltà solo in un processo in cui due parti si contraddicono davanti a un giudice terzo, e non uno solo contro due simili. V. CORDERO, *Linee di un processo di parità*, in ID., *Ideologie del processo penale*, Milano, 1966, 171.

³⁰ Semplifica, senza banalizzare, FLORIO, *Referendum giustizia: guida pratica a prova di strumentalizzazioni*, disponibile in https://francescallorio.substack.com/p/referendum-giustizia-guidapratica?r=4kevy&utm_medium=ios&shareImageVariant=split&fbclid=PAAdGRleAPfTYhleHRuA2FlbQIxMQBzcnRjBmFwcF9pZA8xMjQwMjQ1NzQyODc0MTQAAad4VrsqQayjimuzXHC0RgEICuuXsmknJfgVV6UDErPgJhkgAmqeh7q86DgomQ_aem_VXkxt-Csbjl_gZpYkNgg7Q&triedRedirect=true.

³¹ DI FEDERICO, *Le riforme costituzionali e la giustizia*, in ID. (a cura di), *Manuale di ordinamento giudiziario*, Padova, 2004.

³² RONCO, *Contro la separazione del ruolo del pubblico ministero da quello del giudice*, in *Cristianità*, 1996, 259.

³³ AMODIO, *Modello accusatorio e separazione delle carriere*, in *DisCrimen*, 17 giugno 2024 si augura, giustamente, «un procuratore insensibile alle istanze della politica, ma anche alle suggestioni della corporazione con la toga».

e codice di rito. È un rischio reale, anche perché già oggi molti pubblici ministeri tendono a fregiarsi di questo ruolo, senza bisogno di separare le carriere. Separando le carriere, il fenomeno potrebbe accentuarsi. Basterebbe però una piccola norma che vietasse ai pubblici ministeri di rilasciare interviste, norma non di rango costituzionale, banalissima, ma che naturalmente non vedrà la luce. Da Ministro provai a intervenire non per via legislativa, bensì attraverso la cd. *moral suasion*, ma mi si invocò contro la libertà di parola e di espressione, senza considerare che, così come è vietato iscriversi a un partito, non si capisce perché dovrebbe essere irragionevole vietare esternazioni a chi poi diventa personaggio, e magari da personaggio viene eletto a cariche politiche. Gli esempi sarebbero innumerevoli.

M. Ronco.

Alla questione se la separazione delle carriere sia idonea a ravvivare lo spirito idealmente garantista, che permea il codice di procedura penale Vassalli, ritengo di poter dare una risposta nettamente positiva.

Infatti, la separazione rafforza tanto l'accusa quanto la difesa, ponendo il giudice in una posizione di effettiva terzietà rispetto a entrambe. Il pubblico ministero avrà cura di esercitare la sua funzione con la maggiore efficacia possibile, non potendo confidare, a supporto di sue eventuali lacune, sulla vicinanza istituzionale con il giudice. Il difensore non avrà più l'agevole scusante, per palliare la sua inadeguatezza, di addurre la vicinanza istituzionale del giudice con il pubblico ministero.

Se è vero che la verità processuale è raggiungibile soltanto per via dialettica, la separazione tra i vari soggetti protagonisti della giurisdizione è garanzia che ciascuna parte usi i mezzi migliori diretti alla soluzione giusta del processo, per quanto è possibile alle umane capacità.

V. Esposito.

Non è certo una favola metropolitana ricordare come il ministro Vassalli vedesse la separazione delle carriere quale condizione naturale per il buon funzionamento del codice che porta il suo nome, e come l'entrata in vigore dello stesso fosse stata poi ritardata di oltre un anno - nel frattempo entrò in vigore in Portogallo l'analogo progetto largamente ispirato al nostro modello - proprio perché il ministro non riuscì a superare le resistenze dell'Anm sulla questione. Così come non è certo una chiacchiera di caffè quella che voleva il

ministro scettico sulla capacità di attuare in pratica i canoni di un giusto processo, assumendo che fosse necessario cambiare la testa dei magistrati.

«Senza separazione delle carriere», ammoniva il professore, «il mio codice non funzionerà»: il nuovo processo, formalmente accusatorio, resterà sostanzialmente inquisitorio e per attuare i canoni di un giusto processo servirà anche una trasformazione della cultura giuridica. Certo, i compilatori del codice lavorarono con l'intento di erigere un perenne monumento al garantismo processuale italiano. Il loro sogno, però, svanì presto grazie all'intervento congiunto – su cui non è questa la sede per rivenire – di legislatore e Corte costituzionale.

Su quel che è rimasto del mausoleo, la riforma può essere un passo verso un processo più equo, perché, come si è visto, rende effettiva la terzietà del giudice; evita, inoltre, il rischio di una “contiguità culturale” (non più giurisdizionale, ma inquisitoria) tra il giudice e pubblico ministero; allinea, infine, l'ordinamento italiano agli *standard* europei, dove la separazione è la regola.

Ma la riforma da sola non basta, serve anche una trasformazione della cultura giuridica idonea a cambiare la testa a gran parte dei magistrati. Come lo scrivente (mi si perdoni l'ardire) annotava nel 1982³⁴, ma il discorso va attualizzato: la magistratura italiana, a trentacinque anni circa dalla solenne proclamazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, non è stata, neanche superficialmente, in grado di cogliere – tranne qualche sporadica eccezione, che non ha, però, superato il livello dei tribunali – quel concetto della *fairness*, ossia quel generale sentimento del giusto e dell'equo, assunto a cardine della struttura processuale dei Paesi di *Common Law* e inserito, per il tramite della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, prima, e del Patto internazionale sui diritti civili e politici, poi, nel sistema normativo degli ordinamenti di *Civil Law*, tradizionalmente caratterizzati da una concezione garantista avente contenuto esclusivamente formale e astratto.

Questo concetto di sostanziale correttezza, che deve permeare l'intero svolgersi del procedimento, costituì, però, il *leitmotiv* della giurisprudenza della gloriosa Prima sezione penale della Cassazione, che, a partire dalla sentenza Iaglietti nel 1981, trovò la sua consacrazione, nel settore penale, con la sentenza in c. Polo Castro delle Sezioni unite del 1988 e, nel settore civile, con le quattro sentenze del 2006, prima di cedere alla forza assiologica delle senten-

³⁴ ESPOSITO, *Fair trial anglosassone, procès équitable europeo; processo giusto italiano*, in *Rass. penit. e crim.*, 1982, 1 - 31.

ze gemelle del 2007 della Corte costituzionale, con il suo zenit nella sentenza n. 49 del 2015 della stessa Corte, che ha aperto lo scontro tuttora in corso con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Come un giorno ricorderanno gli storici della vita giudiziaria del nostro Paese, l'orientamento della Corte di cassazione era fondato sul principio della Preminenza del diritto contro l'arbitrio (*Prééminence du droit/Rule of Law*) laddove quello della Corte costituzionale riaffermò il principio del Primato della legge (*dura lex, sed lex*), sovente espressione della ragion di Stato. È questo l'orientamento oggi dominante nel nostro ordinamento. E la testa di gran parte dei magistrati "non è cambiata".

2.3. *Dividere i Consigli Superiori delle Magistrature per specializzare.* La separazione delle carriere si è tradotta, nella revisione costituzionale in corso, nella separazione dei CSM: magistrature diverse devono essere governate da organi diversi.

Al di là della questione professionale, sicuramente qualificante, la differenziazione tra un Consiglio Superiore per i giudicanti e un Consiglio Superiore per i requirenti potrebbe avere ricadute di sistema significative, e purtroppo non analizzate a dovere.

Le competenze dell'attuale CSM³⁵ coinvolgono infatti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, assegnati dall'art. 110 Cost. alla responsabilità del Ministro della giustizia. Nel dettaglio, il CSM ha funzioni consultive, in quanto chiamato a esprimere pareri su disegni di legge governativi che interessano l'ordinamento giudiziario e l'amministrazione della giustizia, e interlocutorie, in quanto è ad esso riconosciuta la facoltà di inviare al Parlamento una Relazione annuale sullo stato della giustizia, segnalandone i problemi e avanzando proposte di miglioramento.

Orbene, diversificare i CSM significa chiamarli ad adempiere a quelle funzioni consultive ciascuno per la propria parte, non diversamente dall'esempio offerto nella giustizia amministrativa dal rapporto fra Consiglio di Stato e Avvocatura dello Stato.

Non si tratterebbe, dunque, di un *divide et impera*, come paventato dai sostenitori del "no", bensì di un separare per specializzare, riconoscendo ai giu-

³⁵ DI FEDERICO, *Anomalie e disfunzioni del Csm ignorate da tutti*, in *Legis. pen.*, 2024, 3.

dici una determinata competenza interlocutoria, ontologicamente diversa da quella che possono offrire i requirenti.

In un'ottica estensiva, e per meglio garantire i rapporti (indipendenti e autonomi, ma pur sempre sussistenti) coi poteri dello Stato, autorevoli voci³⁶ sostengono la riunione dei magistrati titolari della funzione d'accusa – siano essi d'estrazione penale, contabile, militare e, su tutti, dell'Avvocatura dello Stato – in un unico Consiglio Superiore, quale autorità indipendente, attrezzata a garantire sinergicamente la funzione unitaria, seppur diversificata nei ruoli, ad essi affidata.

Qual è la sua posizione al riguardo? Crede che aggravi l'autoreferenzialità della magistratura inquirente e requirente?

O. Diliberto.

Sul Consiglio Superiore della Magistratura unico per l'accusa, magari, in virtù dell'art. 111 Cost., (la cui dicitura richiama “ogni processo”), posso ammettere in astratto la possibilità. Avere lo stesso CSM per funzioni così diverse è però forse un'esagerazione. Certo, non griderei allo scandalo, in punto di principio; tuttavia, mi sembra una soluzione alquanto difficile da armonizzare. Dovrei rifletterci un po', però non mi sembra una delle priorità in un momento del genere. Potrebbe bilanciare il potere irresponsabile o l'eventuale subordinazione all'esecutivo, però è anche vero che quando si tratta di nominare, che ne so, il Procuratore di Cagliari (cito la mia città, così non faccio torto a nessuno...), il voto dei referenti della Corte dei conti farebbe maggioranza, senza avere le conoscenze necessarie.

M. Ronco.

Per quanto attiene alle ricadute di sistema della scissione in due Consigli dell'unico Consiglio Superiore, è indubitabile che ciò apra spazi significativi per una migliore collaborazione della magistratura all'opera di consultazione e di proposizione per l'amministrazione della giustizia.

³⁶ GAFFO, *Natura, caratteristiche e funzioni del pubblico ministero. Premesse per una discussione*, in ID. (a cura di), *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, Atti del Convegno di Perugia, 20-21 aprile 1990, Napoli, 1991, *passim*. Credeva nell'introduzione di una sorta di Autorità garante per il pubblico ministero, FALCONE, *Sulla obbligatorietà dell'azione penale*, Intervento al Convegno di Senigallia, 2-3 febbraio 1990, dattiloscritto.

Ancora, SESTI, *Appunti sui lineamenti di riforma dell'istituto del pubblico ministero italiano*, in *Riv. Pen.*, 1966, I, 689.

La diversificazione dei Consigli dovrebbe favorire la specializzazione dei pareri sui disegni di legge governativi che interessano l'ordinamento giudiziario, sfrondandoli dalle considerazioni di genere, approfondendo, invece, progetti peculiari per il miglioramento tanto dell'investigazione - e dunque della sicurezza della collettività -, quanto della giurisdizione e dell'esecuzione penale. Non pare invece matura la riunione in un unico Consiglio Superiore dei magistrati titolari della funzione di accusa e degli avvocati dello Stato. L'estrema diversità delle funzioni rischierebbe di indebolire, in questa fase storica, la specificità dei compiti di ciascuna categoria.

V. Esposito.

La scissione del Consiglio Superiore della Magistratura in due organi distinti determina certamente una maggiore coerenza istituzionale e un rafforzamento delle garanzie di terzietà, cui va aggiunta una specializzazione nella *governance* e una maggiore trasparenza, nel senso che, da un lato ciascun organo potrà occuparsi in modo più mirato delle esigenze specifiche del proprio ramo (formazione, valutazione, carriera) e, dall'altro, sarà più facile individuare responsabilità e dinamiche interne, evitando commistioni.

La scissione, però, presenta anche rischi di frammentazione, autoreferenzialità e politicizzazione. Tutto dipenderà da come saranno disegnati i nuovi organi, dalla loro composizione, dai meccanismi di controllo e dalla cultura istituzionale che li accompagnerà.

E con la speranza che il filo conduttore sia quello della *fairness*, sostanziale e processuale, che, evitando logiche di chiusura e alimentando una cultura istituzionale fondata sul dialogo, l'apertura e il senso di responsabilità, potrà evitare il pericolo dell'autoreferenzialità, simmetrico e concreto per entrambi i rami, ma sicuramente maggiore per il CSM requirente, in funzione dello *status* del pubblico ministero italiano che costituisce un *unicum* (per indipendenza strutturale e funzionale) nel panorama europeo (se non di tutto il mondo occidentale).

In questo scenario la sfida è coniugare l'autonomia del pubblico ministero con la sua responsabilità democratica e, in tale prospettiva, non può sottacersi il pericolo della possibilità di creazione di un corpo separato dello Stato privo di adeguati meccanismi di rendiconto democratico.

In sintesi, determinano l'aspetto negativo della scissione i seguenti elementi di valutazione: un auto-governo senza contrappesi esterni, che rafforza una cul-

tura autoreferenziale; lo svolgimento di un ruolo para-politico, con funzioni consultive su leggi e relazioni al Parlamento; la sottrazione, infine, a ogni forma di *accountability* democratica, nell'esercizio di un potere che incide profondamente sui diritti dei cittadini.

Sull'altra questione sollevata, va detto che l'unificazione, sotto un unico Consiglio superiore, dei magistrati titolari della funzione di accusa e degli avvocati dello Stato, costituisce certamente un'idea ambiziosa che mira a razionalizzare e rafforzare il sistema, superando la frammentazione tra le "magistrature speciali" per creare un unico *standard* di indipendenza e governo autonomo.

Tra i vantaggi dell'accorpamento si può indicare: una maggiore coerenza istituzionale, con uniformità nei criteri di nomina, formazione, valutazione e disciplina dei magistrati, riducendo le disparità oggi esistenti; una migliore efficienza, con semplificazione delle procedure, riduzione dei costi e miglioramento della trasparenza; una indipendenza rafforzata, con garanzia dello stesso scudo contro le interferenze esterne e identità culturale nella tutela della legalità e del patrimonio pubblico. Per converso, la proposta di unificazione comporta rischi in termini di autonomia, funzionalità e coerenza del sistema.

Quali criticità - accanto al rischio di una autoreferenzialità difficilmente sanabile - si possono indicare: l'istituzione di un quarto potere dello Stato, ipertrofico e senza obbligo di rendiconto; la violazione della specificità delle diverse funzioni, con ridotta sensibilità alle peculiarità dei singoli ambiti; l'isolamento culturale, con accentuazione delle singole mentalità, punitive o meramente contenziose.

Sotto il profilo comparativo dei modelli europei affini al nostro, nessun Paese adotta oggi un modello che unifichi, sotto un'unica struttura di autogoverno, gli organi di accusa penali, contabili, militari e l'Avvocatura dello Stato, con esclusione parziale della Turchia, ove il Consiglio dei giudici e dei pubblici ministeri (HSK) governa giudici ordinari, amministrativi e pubblici ministeri.

Infine, sotto il profilo pratico l'idea di unificare sotto un unico CSM tutte le magistrature (ordinaria, contabile, militare) e l'Avvocatura dello Stato solleva profondi interrogativi sul rispetto della *fairness* istituzionale: un unico organo di autogoverno, concentrando troppo potere, viene a minare l'equilibrio tra le diverse funzioni. La trattazione in modo uniforme delle singole magistrature - che hanno compiti, metodi e responsabilità differenti - rischia di compromettere l'equità sostanziale, che richiede trattamenti differenziati per situazioni diverse. La difficoltà - in mancanza di contrappesi e meccanismi di tutela del-

le minoranze funzionali - è garantire una rappresentanza equa di tutte le componenti, evitando che una prevalga sulle altre.

2.4. *Il sorteggio di uno tra tanti.* La novità oggetto delle critiche più aspre è l'introduzione del meccanismo del sorteggio per l'individuazione dei membri dei Consigli Superiori della Magistratura, nonché di alcuni dei componenti dell'Alta Corte disciplinare.

Soffermandoci sui primi, la riforma stabilisce che i membri - diversi dai membri di diritto, ovvero Presidente della Repubblica, primo presidente e procuratore generale della Corte di cassazione ciascuno per la propria carriera di appartenenza - siano individuati mediante estrazione a sorte.

Secondo il tenore letterale del nuovo art. 104 Cost., il sorteggio dovrebbe essere:

- secco per i componenti provenienti dalla fazione togata (salvo segno contrario nelle norme attuative);

- temperato per i componenti di designazione parlamentare, estratti da un elenco formato mediante elezione³⁷ nel primo semestre della legislatura.

L'intento più o meno palese del legislatore è ridurre il peso delle correnti all'interno del CSM ed evitare che la selezione dei consiglieri, e le decisioni assunte dall'organo, siano condizionate da logiche di appartenenza, *lobbies* o *cooptazioni*³⁸.

In questa prospettiva, il sorteggio è una soluzione radicale, che mira ad assicurare all'interno dell'organo di alta amministrazione della magistratura (*rectius*, degli organi) l'imparzialità che l'art. 97, co. 4 Cost. demanda ad ogni pubblica amministrazione.

Ciononostante, c'è chi, nel sorteggio, non vede una forma di affrancamento dei magistrati³⁹ e discredito del correntismo, bensì una perdita di legittimazione dell'organo di governo autonomo, posto a garanzia dell'indipendenza

³⁷ PICCIRILLI, *La compilazione parlamentare degli elenchi per il sorteggio dei componenti laici dei "nuovi" CSM e dell'Alta Corte disciplinare*, in *Osservatorio Ordinamento Giudiziario*, 19 novembre 2025, 3-4.

³⁸ Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE), Parere n. 24 (2021), par. 20: «Le decisioni relative alla carriera dei giudici non devono essere prese per lealtà nei confronti di politici o di altri giudici» e par. 32: «I componenti del Consiglio di Giustizia non devono essere soggetti ad altro tipo di autorità o influenza».

³⁹ PADOVANI, *Con il Sì il pm sarà libero. Non avrà più bisogno della "tessera del pane"*, in *Il Dubbio*, 11 dicembre 2025.

esterna della magistratura. Tale argomentazione muove dalla differenza ontologica che corre tra l'essere scelti per ricoprire una carica, in sé responsabilizzante, e l'essere chiamati a farlo per pura sorte e mandato fortuito, che avallerebbe invece un irriducibile grado di irresponsabilità e leggerezza (come negazione di autorevolezza)⁴⁰. L'obiezione, dai toni tutto sommato paternalistici, guadagna consensi se letta assieme alla seconda critica mossa al sorteggio: facendo leva sull'idoneità⁴¹ e sull'attitudine a determinate cariche che, normalmente, dovrebbero precedere l'investitura dei membri di un organo con attribuzioni e funzioni pari a quelle dei Consigli Superiori della Magistratura, si stigmatizza l'estrazione a sorte perché, per natura, elusiva di tali qualità.

E mentre parte della dottrina presagisce la dipendenza del sorteggiato eventualmente sprovvisto di qualità manageriali dagli apparati amministrativi serventi⁴², finendo per annichilire la *ratio* alla base della modifica, la magistratura manifesta la propria ostilità alla stessa, suggerendo, con intenzionale ironia, di iniziare a sorteggiare anche i parlamentari e, volendo, il «capitano della Nazionale di calcio tra i giocatori di Serie A»⁴³.

In questo panorama, lei legge nel sorteggio un'effettiva delegittimazione della magistratura, tramite il suo organo di alta amministrazione? O, come pure si è sostenuto, ritiene che un magistrato della Repubblica, uno fra tanti, debba necessariamente essere capace di decidere di burocrazia, di questioni professionali e deontologiche⁴⁴, prima di decidere sull'accusa o la condanna di un essere umano?

⁴⁰ È una delle obiezioni di DANIELE, *La riforma costituzionale della magistratura e il monito di Jurassic Park*, cit. A seguire, l'autore ipotizza scenari se non distopici quanto meno fondati su una considerazione di laici e togati sorteggiabili al CSM degna di marionette (se vittime di un proselitismo preventivo al sorteggio) o burattini (se bersagli di uno *scouting ex post*).

⁴¹ Ad oggi, ai sensi dell'art. 24 L. 24 marzo 1958, 195, è inserito nell'elettorato passivo del CSM solo il magistrato che abbia superato la terza valutazione di professionalità. Sembra, tuttavia, che le bozze di legge attuativa siano orientate verso l'innalzamento del requisito alla quinta o alla sesta valutazione.

⁴² VPOSO, *Il referendum sulla riforma costituzionale della magistratura ordinaria. Opinioni a confronto*. Intervista a Francesca Biondi, in *Giustizia Insieme*, 4 gennaio 2026.

⁴³ PERRONE, *La panacea del sorteggio: quando il caso bussava alla porta della giustizia*, in *La Magistratura*, 20 novembre 2025.

⁴⁴ MIRENDA, *Chi ha paura di un CSM libero dalle correnti?*, in *PQM, il Riformista*, 25 ottobre 2025: «per svolgere i compiti di Alta Amministrazione assegnati al CSM è necessario e sufficiente possedere elevata cultura giuridica (il *proprium* di ogni magistrato), elevata professionalità nell'applicazione delle regole primarie e secondarie, equilibrio, terzietà, indipendenza interna (e ce n'è davvero bisogno...) ed esterna».

O. Diliberto.

Ciò che colpisce negativamente di questa riforma non è (almeno ai miei occhi) la separazione delle carriere, ma l'estrazione a sorte del CSM. La giustificazione addotta, cioè la limitazione del potere delle correnti, è smentita da un'altra estrazione a sorte che esiste in Italia: quella delle commissioni nazionali per l'abilitazione scientifica dell'università, che a mio modo di vedere non hanno funzionato come si sperava, tanto da essere oggi proposta la loro abolizione. Non si può (non si dovrebbe) affidare al caso scelte così delicate. Inoltre, non è che le cordate perdano il loro peso: in astratto, basta accordarsi con chi viene estratto a sorte.

Suggerisco di leggere un meraviglioso racconto di J.L. Borges, intitolato "La lotteria di Babilonia", che disegna il paradosso dell'estrazione, ma che dubito i nostri legislatori conoscano.

M. Ronco.

Il criterio del sorteggio costituisce una forma di affrancamento dei magistrati dal potere delle correnti.

In primo luogo, va ricordato che un aspetto fondamentale dell'indipendenza del giudice è di carattere interno. L'attuale sistema, che prevede l'elezione dei rappresentanti nel Consiglio a imitazione del criterio di rappresentanza politica, costituisce un pericolo per l'indipendenza interna del magistrato, che diventa soggetto al giudizio di un collegio che ha contribuito a eleggere sulla base di programmi e proposte differenziate. Che, inoltre, le elezioni siano inquinate dall'apparato correntizio, costituisce un'aggravante del sistema, come l'esperienza pluriennale ha dimostrato.

Il criterio del sorteggio tra pari è in via di principio ineccepibile. Attesa l'alta qualificazione, nel suo insieme, del corpo della magistratura, sembra pretestuosa l'obiezione circa la possibile degradazione qualitativa dello svolgimento delle funzioni del Consiglio. Occorre al riguardo tener conto della natura dell'organo, che non è di rappresentanza politica, bensì di alta amministrazione.

Evidentemente anche il sorteggio presenta dei rischi: che vengano preposti dei soggetti disinteressati all'attività amministrativa, ovvero che si consumino delle manovre *a posteriori* per condizionare in senso correntizio i componenti del Consiglio, ovvero, infine, che questi ultimi divengano serventi degli apparati amministrativi.

A tali rischi, che pure sono effettivi, si deve rispondere che una delle carenze più gravi attinenti al funzionamento della magistratura è la mancanza di attitudine manageriale di molti tra i suoi componenti. L'apertura a tutti della possibilità di svolgere compiti amministrativi costituisce la via per l'acquisizione generalizzata della consapevolezza circa l'importanza di una gestione più efficiente del sistema.

V. Esposito.

Il sorteggio - in un'istituzione democratica, quale nel nostro ordinamento è il CSM - non è una resa al caso, ma un atto di fiducia nella pari dignità e responsabilità dei magistrati. È una sfida alla cultura della selezione per cooptazione o per appartenenza, e un invito a pensare la magistratura non come un'aristocrazia del sapere, ma come una comunità di giurisdizione.

La *fairness*, quale garante della legittimità democratica dell'ordinamento, non gioca, come pure è stato sostenuto, solo un ruolo moderatore per la soluzione del quesito sul sorteggio, ma ne costituisce il cuore pulsante, ricordando che l'istituto (del sorteggio, *n.d.R.*) storicamente sorse ad Atene per impedire la formazione di *élite* permanenti, proprio a garanzia dell'equità tra pari, evitando favoritismi, clientele e concentrazioni di potere.

Ed è la *fairness* che indica nel sorteggio, da un lato, un meccanismo di neutralizzazione del potere - nessuno può "meritare" il sorteggio, quindi nessuno può rivendicare un diritto esclusivo alla carica - e, d'altro lato, rende trasparente la selezione dato che il sorteggio è fisiologicamente immune da pressioni esterne, scambi di favori o logiche correntizie.

Alla seconda domanda - un magistrato della Repubblica, uno tra i tanti, deve essere capace di decidere su burocrazia, deontologia, organizzazione? - la risposta alla luce della *fairness* è ancora più radicale, se si crede in una magistratura adulta, responsabile, autonoma. In tale contesto fisiologico, il sorteggio non è affatto una delegittimazione della magistratura, ma, al contrario, una forma profonda di legittimazione democratica.

Un magistrato che giudica della libertà o della colpevolezza di una persona non può essere estraneo alla cultura dell'organizzazione, della deontologia, della responsabilità istituzionale. La capacità di decidere su un essere umano non è, invero, solo tecnico-giuridica: è anche sensibilità etica, consapevolezza del proprio ruolo, visione del sistema.

In questo senso, la *fairness* non è solo una regola procedurale, ma una virtù istituzionale: ci chiede, con il sorteggio, un atto di fiducia nella magistratura come corpo professionale diffuso, non come *élite* autoreferenziale.

2.5. *Meccanismi e correttivi contro la politicizzazione della magistratura.* Ancora sul sorteggio, o meglio sulla ragione d'essere di una modifica radicale ma necessitata dall'immoralità⁴⁵ che, di recente, ha colpito parte dell'associazionismo della magistratura⁴⁶.

Il meccanismo servirebbe a fermare la “correntocrazia”, ossia il «controllo totalizzante dei partiti in toga»⁴⁷, che sembra voler ristrutturare il Consiglio Superiore, mutandone la destinazione da organo tecnico-amministrativo a «terza camera politica»⁴⁸.

Crede che il sorteggio sia decisivo, o anche solo sufficiente, a contenere le dinamiche di potere? Saprebbe immaginare correttivi⁴⁹ utili ad accordare le parti interessate? Quali?

O. Diliberto.

A me il termine “correntocrazia” non piace, perché suggerisce l'idea che ci sia un potere che governa la magistratura. La quotidianità consegna una realtà diversa, perché moltissimi magistrati sono davvero indipendenti, anche dalle correnti. Sono magari pure iscritti a un'associazione, ma pensano con la propria testa. Ne conosco personalmente molti, anche tra i nominati agli uffici direttivi più importanti.

Le correnti condizionano sicuramente le nomine e occorrerebbe sempre un concerto *de facto* con il Ministro della Giustizia, ma è chiaro che se si passa il

⁴⁵ Un rinnovamento etico è richiesto da MATTARELLA, *Intervento in occasione della cerimonia commemorativa dell'anniversario di alcuni magistrati uccisi per l'impegno nel contrasto alla violenza terroristica e mafiosa*, Roma, Palazzo del Quirinale, 18 giugno 2020, in www.sistemapenale.it, 20 giugno 2020.

⁴⁶ Sulla storia e sulle battaglie democratiche portate avanti dalla parte etica e morale dell'associazionismo dei magistrati, basti il rimando a FERRAJOLI, *Associazionismo dei magistrati e democratizzazione dell'ordine giudiziario*, in *Quest. Giust.*, 2015, 4; MENICONI, *La storia dell'associazionismo giudiziario: alcune notazioni*, *ivi*.

⁴⁷ CASTIGLIA, *Referendum sulla giustizia: il mio sì alla riforma*, in dirittodidifesa.eu, 20 dicembre 2025, 2.

⁴⁸ MAZZA, *Il pm “pilotato” dall'Esecutivo? Questa riforma dice il contrario*, in *Il Dubbio*, 5 novembre 2025. Condanna la “lottizzazione” per gli incarichi direttivi SPANGHER, *Le iniziative del pubblico ministero tra carenze ordinamentali e rischio di condizionamenti politici*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, *cit.*, 125.

⁴⁹ DI FEDERICO, *Il correntismo nel CSM: cause e disfunzioni*, in *questa Rivista*, 2019, 2.

tempo a bastonare i magistrati questo concerto non ha da farsi (il che, da parte di un *ex* magistrato, raggiunge i toni dell'assurdo).

Ahimè, ormai tanti anni fa, le correnti esistevano, erano robuste e in piena salute, però sceglievano il meglio, perlomeno per gli incarichi più delicati. Ultimamente, nessuno dubita che vi sia stata una progressiva deriva verso l'adozione della logica dello scambio, che non è mai un buon metodo, nemmeno in ambito parlamentare. Quindi, è vera la degenerazione delle correnti. Ma d'altro canto è degenerato anche il sistema dei partiti, sono degenerati le *Authorities* indipendenti, è complessivamente degenerato (scusate il mio pessimismo) il sistema Italia. Basta leggere le cronache dei giornali.

Per rispondere ad un'altra suggestione, non credo che questa campagna referendaria, a prescindere dall'esito, porti ad accentuare la politicizzazione della magistratura, come potere altro. Anche nella "precettazione" dei magistrati a sponsorizzare il no, non ci trovo niente di strano; è del tutto naturale che un'associazione (qualunque essa sia) cerchi di convincere i propri aderenti. C'è però il rischio di un'ulteriore stagione di conflitto tra politica e magistratura, che è quanto di peggio si possa immaginare per un Paese civile. Il nostro è un Paese strano: è dai tempi dei guelfi e dei ghibellini, e pure prima, dai tempi dell'antica Roma, che esplodono le guerre civili. E questa è una guerra civile, non armata, ma è una guerra civile a tutti gli effetti, tra Parlamento, Governo e Magistratura: tre istituzioni che dovrebbero, in un Paese normale, convivere senza sconfinamenti continui, da una parte e dall'altra.

Temo, in definitiva, che ormai la degenerazione sia inarginabile. Vivo, come si sarà compreso, in una fase di "pessimismo della ragione", mantengo un briciolo di "ottimismo della volontà".

M. Ronco.

Il sorteggio è un elemento necessario, ma non sufficiente, per contenere le dinamiche scorrette di potere. Allo stato, però, non sussistono rimedi migliori. Peraltro, modalità diverse di nomina, con l'introduzione di poteri terzi, potrebbero ledere l'indipendenza esterna della magistratura.

V. Esposito.

La correntocrazia costituisce un cancro in metastasi all'origine di quella degenerazione correntizia che va eliminata con il bisturi del sorteggio - qualunque altro rimedio apparendo inutile panacea - per salvaguardare il corpo ancora

potenzialmente reattivo del CSM. Ed è la *fairness*, l'equità, che lo impone perché occorre eliminare il vantaggio competitivo delle *élite* organizzate, dissinnescando la logica spartitoria delle correnti.

Il bisturi, però, utile per incidere il male, da solo non basta, occorrendo anche una terapia sistemica che ricostruisca fiducia, legittimità e senso del dovere. La sfida vera, ammonisce la *fairness*, è ricostruire un'etica pubblica, della quale il merito, la trasparenza e la responsabilità possano tornare ad essere i pilastri condivisi. Ma la terapia sistemica ispirata alla *fairness* resta inapplicabile in un ordinamento dove, come si è già detto, il primato della legge ha soppiantato la preminenza del diritto, e dove la cultura giuridica dominante confonde legalità formale con giustizia sostanziale.

2.6. *Nomine di garanzia e sorteggiati nella giurisdizione disciplinare.* Parzialmente diversa è la questione del sorteggio, meccanismo che evidentemente piace al legislatore⁵⁰, in seno alla giurisdizione disciplinare.

Qui l'estrazione a sorte riguarderebbe i tre giudici d'individuazione parlamentare e i nove magistrati estratti dalle rispettive categorie, convalidando, secondo parte della dottrina⁵¹, una flagrante difformità rispetto ai tre giudici nominati - e dunque non estratti - dal Presidente della Repubblica.

È plausibile che tale difformità tra la nomina presidenziale e il sorteggio giudiziario e parlamentare si traduca in una gerarchia interna all'Alta Corte tanto implicita quanto incostituzionale, esautorando il principio di prevalenza dei pari? Oppure ritiene che le persone designate dal Presidente della Repubblica - professori ordinari di materie giuridiche e avvocati con almeno vent'anni di esercizio - conservino la natura di nomina di garanzia?

O. Diliberto.

⁵⁰ Giova segnalare che l'ordinamento italiano prevede diversi sorteggiati in funzione giudicante: basti pensare ai giudici popolari che compongono la Corte di Assise, chiamata a giudicare i delitti più gravi ai sensi dell'art. 5 c.p.p., estratti a sorte tra i cittadini "comuni", d'età compresa fra i 30 e i 65 anni; o ancora, ai giudici aggregati che integrano la Corte costituzionale in caso di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica.

⁵¹ Per i profili di difformità, e il presagio delle correlate conseguenze, v. BIONDI, intervento in *L'Alta Corte disciplinare nella proposta di riforma: riequilibrio di poteri o "gigantismo disciplinare"*, Convegno organizzato dall'Associazione Vittorio Bachelet, Milano, 4 novembre 2025, disponibile su Radio Radicale.

Problematica è la composizione anomala dell'Alta Corte disciplinare: un ibrido, tra estrazione a sorte e nomina del Presidente della Repubblica, con un'estrazione mediata da parte del Parlamento nell'ambito di un elenco di professori e avvocati che non si sa come verrà formato. Io professore posso fare domanda per entrare in questo elenco?

Per come è costruita, la norma è difficilissima da attuare: un pasticcio terrificante.

M. Ronco.

La nomina da parte del Presidente della Repubblica di tre componenti dell'Alta Corte disciplinare risponde all'esigenza di conferire la massima indipendenza esterna all'organo di disciplina, esigenza di valore ben superiore al rischio di un'ipotetica gerarchizzazione interna tra i giudici.

V. Esposito.

Il rischio di una gerarchia interna nella nuova Alta Corte disciplinare sussiste in quanto la composizione della stessa, pur essendo formalmente analoga a quella della Corte costituzionale, opera in un contesto in cui l'equilibrio tra poteri e l'indipendenza della magistratura risulta più vulnerabile, soprattutto per via della selezione e del ruolo minoritario dei magistrati al suo interno.

La riserva al Presidente della Repubblica può essere letta come un tentativo di bilanciare la casualità del sorteggio con un elemento di garanzia istituzionale. Tuttavia, questa soluzione ibrida solleva dubbi sulla coerenza interna del sistema e sulla parità tra i membri dell'organo disciplinare. La sfida sarà garantire che tutti i componenti godano della stessa legittimità e autorevolezza, indipendentemente dalla modalità di selezione.

2.7. Composizione e procedura dell'Alta Corte disciplinare. In ordine all'Alta Corte disciplinare⁵², sono stati individuati almeno altri due profili problematici, tra loro verosimilmente interconnessi: da un lato, la "procedura" di controllo delle decisioni adottate dall'organo; dall'altro, l'elenco dei sorteggiabili. Ad essere contestato è l'elenco di partenza dei magistrati estraibili per sorteggio, che risulterebbe circoscritto ai soli magistrati di legittimità.

⁵² Prevista già dal progetto di riforma costituzionale formulato dalla Commissione Bicamerale del 1997, sotto il governo D'Alema. Illuminante, in argomento, DI FEDERICO, *Riforma del sistema di disciplina dei magistrati in prospettiva comparata*, in *questa Rivista*, 2021, 3, 19.

A detta di alcuni (costituzionalisti), una simile limitazione sarebbe in aperta tensione con l'art. 107, co. 3, Cost., disposizione rimasta intonsa dalla riforma, che sancisce il principio secondo cui i magistrati si distinguono solo per funzione.

Stando a un diverso orientamento (processual-penalista), tuttavia, la scelta di limitare l'elenco ai magistrati di legittimità servirebbe a fornire una giustificazione sistematica alla procedura di controllo delle decisioni disciplinari. Detto altrimenti, la selezione di magistrati con esperienza nella funzione di legittimità consentirebbe di surrogare l'ordinaria impugnazione in Cassazione, che, per interpretazione letterale, sembra da escludersi.

In tal senso, la composizione dell'Alta Corte non introdurrebbe una gerarchia tra magistrati, ma assolverebbe semplicemente a una funzione compensativa, volta a garantire un elevato livello di legalità e di uniformità interpretativa, in assenza dell'ulteriore grado di giudizio.

A quale lettura aderisce, e per quali ragioni?

O. Diliberto.

Ripeto, il problema è nel meccanismo del sorteggio, tecnica inadeguata per organi di alta amministrazione o giurisdizione disciplinare. Chi ha pensato questa norma, evidentemente, non conosce la magistratura.

M. Ronco.

La circoscrizione dei magistrati eleggibili all'Alta Corte a quelli che esercitano o abbiano esercitato funzioni di legittimità giustifica l'esclusione del sindacato della Corte di cassazione delle pronunce disciplinari. La previsione di tale sindacato sminuirebbe l'autorevolezza dell'Alta Corte; la presenza di giudici con esperienza di legittimità garantisce il rigore dello scrutinio giuridico di tipo disciplinare.

V. Esposito.

La previsione di limitare il sorteggio ai soli magistrati di legittimità trova la sua *ratio* nella necessità di conciliare esigenze tra loro strettamente intrecciate quali ponderazione e anzianità, esperienza e competenza tecnica nelle funzioni di legittimità, con compensazione dell'assenza di un ulteriore grado di giudizio (soluzione, quest'ultima, conforme a quella della Corte europea di Strasburgo). Il rischio di chiusura corporativa o gerarchica, *d'antan* - con re-

stringimento della platea a una cerchia ristretta, potenzialmente autoreferenziale, eliminando, altresì, sensibilità diverse presenti nella magistratura di merito - appare però escluso in funzione del pluralismo con prospettive esterne, assicurato dalla composizione della corte nel suo complesso e dalla necessaria varietà di precedenti esperienze di merito dei magistrati di legittimità.

Si è in presenza di un equilibrio delicato: le esigenze esposte sono comprensibili e fondate, ma la loro applicazione congiunta può produrre l'effetto paradossale di una Corte formalmente imparziale, ma sostanzialmente sbilanciata verso una visione verticistica e poco rappresentativa della magistratura.

2.8. Il Pubblico Ministero nel futuribile: tale e quale, assoggettato o irresponsabile? C'è chi argomenta l'opposizione alla riforma sul futuribile. Assumendo come premessa la separazione tra pubblico ministero e giudice, si conclude che, *logicamente*, il titolare dell'accusa finirà per essere attratto nella sfera di gravità di altri poteri dello Stato⁵³, e in particolare dell'Esecutivo.

Allo stato attuale delle cose, i magistrati del pubblico ministero godono delle garanzie stabilite nei loro riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario, in forza di una decostituzionalizzazione⁵⁴ delle garanzie di indipendenza dell'ufficio e nell'ufficio del p.m. operata dal legislatore costituzionale in epoche non sospette.

Constatato che la riforma in *referendum* non subordina il pubblico ministero ad altre autorità e assodato che, pur non intervenendosi sull'ultimo comma dell'art. 107 Cost., l'art. 104 Cost. eleva anche la magistratura requirente a titolare, in proprio, di indipendenza e autonomia da ogni altro potere, ritiene che il paventato futuribile sia in rapporto di implicazione necessaria con la separazione delle carriere?

Nella confusione di voci, c'è chi parla di un potere "irresponsabile"⁵⁵, come tale estraneo a un ordinamento democratico e liberale; c'è chi teme

⁵³ JANNACCONE, *Il p.m. nel sistema costituzionale*, in *Il p.m. nell'ordinamento italiano*, Atti del Convegno, Isola di Capo Rizzuto, 5-7 giugno 1977, in *Rass. Magistrati*, 1977, 267.

⁵⁴ ZANON, "Ordine" dei giudici, "ufficio" del pubblico ministero e Consigli superiori "gemelli": come raffigurare a livello costituzionale, in *Italia, la separazione delle carriere*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 6 giugno 2011.

⁵⁵ Contro la "irresponsabilità privilegiata" avverte MARAFIOTI, *L'egemonia giudiziaria*, Milano, 1999: l'A. segnalava la vistosa anomalia di un sistema in cui manca una «netta separazione, oltre che di funzioni, di ordinamento di carriere tra giudici e pubblici ministeri. In tale condizione di commistione risiede una delle ragioni precipue del mancato adeguamento dell'organo di accusa alle regole del coordinamento all'interno, del collegamento con l'esterno, a quelle dell'uso razionale, efficiente e quindi realmente

l'autocrazia del pubblico ministero⁵⁶, superpoliziotto o avvocato d'accusa; c'è chi, all'opposto, sospetta che la separazione dai giudici esponga i pubblici ministeri a vulnerabilità esterne o politiche⁵⁷.

Ammesso e non concesso tali proiezioni vengano a esistenza⁵⁸, senza opzioni di incostituzionalità⁵⁹ o serie opposizioni politiche, cosa comporterebbe l'assoggettamento delle Procure della Repubblica a controlli politici⁶⁰?

responsabile dell'azione penale e del suo svolgimento nelle diverse fasi del processo». E, prima ancora, «è necessario liberare il P.M. dal limbo in cui è collocato: come non vi è responsabilità senza potere, così non vi è potere senza responsabilità. È necessario creare un vertice centrale del P.M., collegato al Parlamento, o direttamente o tramite l'esecutivo», d'altronde è assurdo il sistema «che non consente allo Stato-amministratore, vittima del reato, di controllare chi è preposto alla tutela dei suoi interessi», in MARAFIOTI, *L'assurdo sistema italiano*, in ID., *La Repubblica dei Procuratori. Le inquietanti tendenze all'integralismo giudiziario*, Bari, 1983, 138.

⁵⁶ In questo senso SANTALUCIA, *La separazione delle carriere dei magistrati: la rottura di un equilibrio costituzionale difficilmente rimediabile*, in *Dir. pen. proc.*, 2025, 7, 844.

⁵⁷ Acutamente è stato segnalato il rischio antitetico, di una politica condizionata dalle sollecitazioni degli uffici apicali del pubblico ministero: SPANGHER, *La riforma costituzionale dell'ordinamento giudiziario*, in *Dir. pen. proc.*, 2025, 7, 838.

⁵⁸ Estremamente interessanti le considerazioni di SANTORIELLO, *Qualche spunto (preoccupato) per il futuro*, in GAITO (coord.), *Diritto Processuale Penale. Principi, regole, prassi*, Milano, 2025, 856-857: «allora non ci potrà limitare alla modifica del quadro costituzionale ma si dovrà intervenire anche sul codice di procedura a meno che non si ritenga che un pubblico ministero, completamente avulso dal potere giurisdizionale, possa continuare a disporre della polizia giudiziaria con le modalità previste dal primo libro del codice di procedura; del pari, davvero si pensa che alla separazione non debba affiancarsi un qualche strumento di controllo sulle scelte e funzionamento degli uffici inquirenti? Senza tralasciare il profilo delle impugnazioni: se si intende rifarsi all'esperienze straniere per sostenere la non appartenenza del pubblico ministero all'ordine giudiziario, se ne seguano fino in fondo le conseguenze e si prenda atto che dove la separazione esiste non esiste l'appello!».

⁵⁹ NOBILI, *Vecchie e recenti tendenze*, in ID., *Scenari e trasformazioni del processo penale*, Padova, 1998, 167: «Infine, che occorrono *controlli all'esterno* del processo, sul potere del pubblico ministero, credo integri addirittura *una tautologia*. E che quelli attuali proprio non funzionino, va ripetuto. Ma, anche qui, non si riesce a capire perché esprimersi in tal senso dovrebbe necessariamente equivalere a ordire macchinazioni eversive, ossia a postulare un pubblico ministero imbavagliato dall'esecutivo, e perché ci si dimentichi che *esistono pure i controlli democratici*» (corsivo aggiunto).

⁶⁰ STELLA, *La separazione crea un'autocrazia del pm. E il controllo politico non è un tabù...*, in *Il Dubbio*, 21 novembre 2025, intervista Paolo Ferrua: «Diro di più: penso, con Franco Cordero, che la separazione delle carriere, nell'ambito di una magistratura non elettiva ma reclutata per concorso, abbia un senso solo se accompagnata da un controllo politico sul pm». Responsabilizzazione e/o controlli, insomma.

Tempo addietro, affrontavano la questione considerandone tutte le implicazioni: DOMINIONI, *Per un collegamento fra ministro della giustizia e pubblico ministero*, in CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale, Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, 1979, 44; NOBILI, *Accusa e burocrazia*.

O. Diliberto.

Non credo che la separazione delle carriere sia l'anticamera della subordinazione dei magistrati inquirenti all'esecutivo: potrebbe diventarlo solo se, concretamente, verranno messe in pratica altre misure legislative. Non vedo lo scandalo. Avverto tuttavia numerosi pericoli: chiaramente c'è dietro una volontà politica della maggioranza, che ha ingaggiato (certamente non da oggi!) un braccio di ferro con la magistratura, che non giova a nessuna delle parti.

M. Ronco.

Il paventato futuribile dell'attrazione del pubblico ministero nella sfera dell'esecutivo non è, alla luce delle garanzie costituzionali di indipendenza riconosciute alla magistratura requirente, giuridicamente ipotizzabile.

Piuttosto, la separazione del pubblico ministero dal giudice accentua il potere *lato sensu* politico del pubblico ministero quale garante della politica criminale dello Stato. Il rischio di un eccesso di potere su quest'ultimo versante è controbilanciato dall'acquisizione effettiva della terzietà istituzionale del giudice, deputato al controllo formale e sostanziale dell'operato del pubblico ministero.

V. Esposito.

Per prevedere il futuro serve una sfera di cristallo che, purtroppo, non possiedo. Ho però riscontrate doti di inascoltata Cassandra, che forse mi potrebbero consentire di trarre, dall'esame delle carte, vaghe previsioni. In questo caso il rischio di una vulnerabilità esterna o politica del pubblico ministero potrebbe trarsi, allo stato, solo da elementi in tal senso significativi, desumibili dal testo della legge.

Il tenore della legge sembrerebbe, però, escludere ogni congettura malevola, essendo stato testualmente ribadito che «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente».

Profilo storico-costituzionale, ivi, 89; PIZZORUSSO, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, ivi, 30.

In ragione del sottotitolo di questo numero della rubrica, poi, è opportuno segnalare ai lettori che, in sede Costituente (nel dettaglio della seduta del 14 novembre 1947), un altro fuoriclasse, Giovanni Leone, ebbe a sostenere un pubblico ministero in "diretto collegamento" col ministro della giustizia, utile anche a evitare l'instaurazione di una "organizzazione di casta".

Orbene, questa positiva opzione – correlata alla circostanza obiettiva che, nel variegato panorama europeo, nessun altro Paese riconosce al P.M. lo stesso livello di indipendenza strutturale e funzionale qui esistente – avrebbe dovuto consigliare, per coerenza istituzionale, che – accanto alla separazione delle carriere (necessaria, come si è visto, per assicurare la terzietà del giudice) – nessun altro intervento fosse effettuato, mantenendo, in particolare, l’unità del CSM. Al riguardo va posto in evidenza che la Commissione di Venezia – organo consultivo del Consiglio d’Europa – sin dal suo rapporto del 2010 abbia segnalato che la reale forza di indipendenza del pubblico ministero deve essere accompagnata da una *accountability* reale, con introduzione di criteri di priorità dell’azione penale, valutazioni di *performance* e maggiore trasparenza.

E qui si annida il paradosso di un doppio Consiglio che, nato proprio per correggere i difetti di efficienza e di *accountability*, porta con sé il rischio di una ulteriore concentrazione di potere – già oggi eccessivo – del pubblico ministero, producendo l’effetto opposto di maggiore corporativismo, più potere interno, meno controlli esterni, più distanza dal giudice. Un corpo separato dello Stato senza obbligo di rendiconto. La sfera di cristallo si è infranta, ogni ulteriore considerazione appare di natura politica e Cassandra maledice il bacio e lo sputo ricevuto da Apollo sulla bocca.

2.9. *Il contraddittorio tecnico, a fronte di scelte (avventatamente) politiche.*
 Discusso il merito, veniamo ora al metodo della riforma.

Il legislatore avrebbe potuto operare alcune delle modifiche *de lege ferenda* mediante l’ordinario procedimento legislativo, ad esempio intervenendo sull’ordinamento giudiziario per separare l’ufficio del pubblico ministero dalla carriera giudicante. E, pure nelle more della revisione costituzionale, avrebbe potuto garantire un maggiore contraddittorio tecnico⁶¹ tra tutte le parti interessate (magistratura, avvocatura e, quasi *super partes*, accademia).

Nei pochi mesi che separano l’ultima approvazione del testo di riforma dalle giornate referendarie, ognuna delle fazioni menzionate sta facendo il possibile per dire la sua, attrarre consensi o dissuadere⁶². A margine di argomenti mar-

⁶¹ Come suggerito da LORUSSO, *Separazione delle magistrature giudicante e requirente e modello accusatorio*, in www.sistemapenale.it, 23 gennaio 2025, 18.

⁶² È interessante osservare come le modalità della campagna referendaria per il “no” abbiano assunto forme e contenuti definiti dal Guardasigilli “impropri” e tali da veicolare informazioni “false e tenden-

catamente tecnici (come, ad esempio, l'impugnabilità di una decisione disciplinare), gran parte del testo è frutto di scelte di politica costituzionale (due CSM invece di un CSM a doppia sezione; sorteggio invece di elezione o selezione), ragion per cui, in ipotesi, si potrebbe argomentare tutto e il contrario di tutto.

Per cui le chiedo, da giurista, nel nostro ordinamento che spazio c'è per il dibattito tecnico?

O. Diliberto.

Sul metodo della revisione costituzionale, io provai da Ministro - devo dire con successo - a organizzare, prima di qualunque riforma, un tavolo di concertazione, con magistratura e avvocatura organizzata. Ha funzionato bene, anche perché (chi lo nega è in palese malafede) i vertici di entrambe le categorie sono vertici politici a tutti gli effetti: in certe sedi non si discute dell'esegesi dell'art. 513 (c.p.p.), ma dello scopo politico di esso.

Io mi sarei mosso, dunque, in modo diverso: separazione delle carriere secca, punto. Non avrei creato questo complesso di norme di rango costituzionale che, a dirla tutta, mette in difficoltà anche coloro che sarebbero stati a favore della separazione delle carriere, ma inorridiscono di fronte a questo pasticcio. Attualmente, la grande difficoltà è non poter entrare nel merito delle questioni. Aggiungo: quanti saranno i nostri concittadini che voteranno con consapevolezza rispetto all'oggetto del *referendum*? E, infine: tutti i *referendum* hanno una chiara e inevitabile valenza squisitamente politica, sin dai tempi del *referendum* sul divorzio, mezzo secolo fa. Ma la valenza politica non cancellava il tema in discussione, che per un periodo non banale è stato molto chiaro a tutti gli elettori. Oggi, ripeto, siamo di fronte a due tifoserie in uno stadio di calcio.

ziose", idonee a ingenerare nel corpo elettorale l'allarme sociale che la riforma subordini i giudici alla politica, allarmismo che non trova riscontro nel testo di legge; addirittura, Giorgio Spangher, in qualità di Presidente onorario del Comitato Pannella-Sciascia-Tortora, ha depositato un esposto presso la Procura di Roma per la contravvenzione di cui all'art. 656 c.p., vedasi *Il Fatto Quotidiano*, 15 gennaio 2026.

Pur non prendendo le parti di nessuno, è un utile esercizio, accademico e di cronaca riportare un caso francese, «del giudice Bidalou, sospeso dalle funzioni e sottoposto a giudizio disciplinare su richiesta del Ministro Guardasigilli, per avere nelle sue decisioni "*critiqué l'action gouvernementale*" così violando "*le principe de séparation des pouvoirs*" (da *Le Monde*, 7 febbraio 1981)», citato da MARAFIOTI, *I pentiti nel labirinto giudiziario*, in ID., *La Repubblica dei Procuratori*, cit., 130.

M. Ronco.

Quanto al metodo della riforma, condivido che sia stata adottata la procedura di revisione costituzionale, che fornisce le più elevate garanzie in ordine all'effettività di un dibattito politico che coinvolga l'intero Paese e non soltanto le componenti specializzate in tecniche normative.

Allo stato delle cose – cioè a fronte di una crisi del funzionamento della giustizia quale fatto lamentato nell'intero Paese da tutte le categorie sociali – le riforme di tipo meramente tecnico, che sono state più volte attuate, non avrebbero alcun rilievo pratico, come è accaduto in passato.

V. Esposito.

Da giurista ritengo che, nel nostro ordinamento, ci sarebbe certamente spazio per un dibattito tecnico sulla riforma costituzionale. Allo stato attuale, tuttavia, discutere nel merito è poco più che esercitarsi sul sesso degli angeli. La virulenza dello scontro tra forze politiche contrapposte ha ormai spostato il baricentro del confronto: non siamo davanti a un dibattito tecnico, ma a una scelta eminentemente politica. Finché il terreno resta questo, ogni analisi giuridica rischia di essere strumentalizzata o semplicemente ignorata.

2.10. *Oltre ai benefici, il costo della riforma.* Infine, la macchina della giustizia, persino nella sua dimensione ordinamentale, non è economicamente neutra: come ogni riforma, anche quella in corso comporta costi diretti e indiretti per il bilancio pubblico (oltre a quelli derivanti dall'organizzazione del referendum in sé).

Ad oggi, il Consiglio Superiore della Magistratura ha una dotazione di oltre 36 milioni di euro, aumentati a 49 milioni nella legge di bilancio per il 2026⁶³, fondi che spende per risorse varie, segreteria, personale e rimborsi ai consiglieri⁶⁴.

La scelta di duplicare l'organo, invece che renderlo un CSM a doppia sezione, una per la carriera giudicante e una per la carriera requirente, unite nella medesima presidenza, potrebbe risultare involutiva in anni in cui, da un lato, tutto il sistema giustizia affronta questioni di efficienza e, dall'altro, le altre amministrazioni subiscono tagli non indifferenti.

⁶³ <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/gi0096.pdf>.

⁶⁴ ARBIA, *Quanto costerebbe non dire NO? Il costo della riforma costituzionale*, in *Giustizia insieme*, 7 dicembre 2025, analitico sui costi.

Come si è giustificata la manovra? Crede che la questione economica incida sui profili di merito dell'intervento di revisione?

O. Diliberto.

La questione economica non mi sembra particolarmente rilevante. Di certo, questa riforma non c'entra affatto con il miglioramento del funzionamento della giustizia o con la velocizzazione dei processi, argomenti del fronte del sì assolutamente fasulli (come altri del fronte del no, peraltro). Il grande problema della giustizia sarebbe spostare dalla giurisdizione all'amministrazione una grande quantità di cause (penso alle liti condominiali, a quelle relative alla RC auto, al contenzioso INPS: si tratta, quasi sempre, di questioni tecniche, da risolvere con un perito, non con un giudice). E però nessuno vuole operare questi interventi: non lo vogliono gli avvocati e non lo vogliono i magistrati. Perché perderebbero ruolo e potere. Alla fine, se non si vuole essere ipocriti, la parola chiave è sempre la stessa: "potere". Sin dai tempi di Caino e Abele.

M. Ronco.

Il tema dell'aumento delle spese con due Consigli Superiori e un'Alta Corte di giustizia è realisticamente prospettabile. Allo scopo di evitare sprechi sarà necessario un rinnovato rigore della Corte dei conti nell'esame dei bilanci dei Consigli Superiori, sul rilievo anche che i *budget* di spese dell'unico Consiglio si sono accresciuti in modo rilevante con il passare del tempo.

V. Esposito.

La scelta di istituire due consigli separati, invece di una semplice sezione specializzata all'interno dell'attuale CSM, comporterà inevitabilmente costi organizzativi e finanziari rilevanti. Ma soprattutto si tratta di una scelta che rischia di essere involutiva: la duplicazione delle strutture di autogoverno finirà per assorbire energie, risorse e attenzione politica, distogliendole dagli interventi necessari per migliorare il funzionamento della giustizia. In questo modo, la riforma rischia di incidere negativamente proprio sul merito degli ulteriori interventi, rallentandoli o distorcendone le priorità.

3. *Considerazioni conclusive.* Trarre le somme di un confronto di tale levatura è una fatica tanto erculeo quanto ingrata. Le suggestioni offerte dai giuristi convocati in questa sede non si fermano alla questione esposta alla conferma

referendaria. “Usando” le implicazioni sistemiche che deriverebbero dal perfezionamento o dal fallimento della revisione costituzionale in corso, infatti, Oliviero Diliberto, Mauro Ronco e Vitaliano Esposito sono riusciti nel dichiarato intento dell’intera rubrica: farci riflettere.

Come mostrato dalle loro risposte, le note essenziali della revisione sono tali per cui determinate opzioni del legislatore non rispondono a categorie come il “vero” o il “falso”, inadeguate allo scopo, ma piuttosto alla logica del “più preferibile che non”.

Certo, che a valutare la carriera di “un giudice a Roma” non sia il pubblico ministero che gli siede di fronte in udienza e che, poco prima, non ha ottenuto un rinvio a giudizio e, poco dopo, concluderà per condanne severe, è decisamente più che preferibile all’innaturale osmosi odierna. L’inadeguatezza dell’articolazione attuale della magistratura ordinaria, la necessità di una revisione seria dell’ordinamento giudiziario, deriva dalla natura stessa dell’ordinamento democratico⁶⁵ prima ancora che processuale. Ciononostante, come evidenziato da Paolo Ferrua⁶⁶, la reazione della magistratura è attaccare il modello accusatorio e le garanzie del giusto processo come responsabili della separazione.

Eppure, ce lo insegnano i Maestri: è essenziale alla giustizia sostanziale che chi accusa sia diverso da chi dovrà giudicare. Uniti nel peso e nella responsabilità della toga, giudici, pubblici ministeri e difensori, devono essere separati su ogni altro versante, non per indebolirne il ruolo ma per tutelarlo al meglio. La Procura della Repubblica deve avere un indirizzo, non solo PEC ma pure fisico, diverso dall’aula del giudice, ove i suoi magistrati dovrebbero accedere solo all’orario di convocazione dell’udienza, proprio come chi all’imputato garantisce il diritto di cui all’art. 24 Cost.

⁶⁵ Basti leggere la VII Disp. Trans. Fin. Cost.

⁶⁶ FERRUA, II, *La Magistratura tra processo accusatorio e separazione delle carriere*, cit., 106.