



Fascicolo n° 1/2026
Data di pubblicazione: 11/03/2026

Autore: Giampaolo Parodi*

La legge di revisione costituzionale verso il referendum. Opzioni ordinamentali e ruolo della magistratura tra *judicial activism* e vocazione burocratica**

Sommario: Introduzione. – 1. Separazione delle carriere. – 1.1. L'indifferenza della scelta nella giurisprudenza costituzionale. – 1.2. Separazione delle carriere e articolo 111 della Costituzione. – 1.3. Pubblico ministero, cultura della giurisdizione e tutela dei diritti. – 2. Il pubblico ministero e la sua apparente sovraesposizione. – 2.1. L'inedita fraseologia costituzionale della legge di riforma. – 2.2. La successione nel tempo di fonti costituzionali. – 2.3. Il paventato assoggettamento al potere politico. – 3. I nuovi Consigli superiori. – 3.1. Sorteggio e funzioni di garanzia. – 3.2. Funzione di garanzia, pluralismo e carattere rappresentativo della compagine togata. – 4. L'Alta Corte disciplinare. – 5. Una valutazione prospettica.

Introduzione.

La discussione sulla legge di revisione recante “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*”¹ investe complesse questioni di natura ordinamentale cui si asso-

* Professore ordinario di diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Giurisprudenza.

** Il presente scritto costituisce una rielaborazione della relazione presentata al Convegno organizzato dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pavia e dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pavia sulla legge di revisione, Aula Magna, 4 dicembre 2025.

¹ G.U., *Serie generale* n. 253 del 30 ottobre 2025.

ciano – in modo più o meno palese – opposti atteggiamenti culturali destinati ad orientare in qualche misura le posizioni dell'opinione pubblica specializzata.

Anche a tali atteggiamenti si rivolge il presente scritto, nel quale si considerano partitamente, sotto taluni limitati profili, i quattro contenuti fondamentali del testo di revisione: la separazione delle carriere; le nuove enunciazioni costituzionali in tema di indipendenza del pubblico ministero; la riforma del Consiglio superiore della magistratura; l'Alta Corte disciplinare.

Non interessa, in queste pagine, argomentare l'opportunità di confermare ovvero respingere nella sede referendaria la proposta di revisione. Le non esaustive considerazioni che seguono potranno tutt'al più fornire qualche elemento ulteriore da soppesare unitamente agli altri, già ampiamente dibattuti.

Nella campagna referendaria in atto, peraltro, specie presso le fasce meno avvedute del corpo elettorale, sulle questioni di merito sembrano prevalere gli accenti propagandistici, ciò che è conseguenza anche dell'eterogeneità del testo², destinato al voto popolare³ senza una previa mediazione politico-parlamentare, nonostante la sua notevolissima portata⁴.

1. Separazione delle carriere.

La prima opzione ordinamentale che connota la legge di revisione riguarda la separazione delle carriere.

Si tratta di una scelta non secondaria, sebbene nella polemica referendaria ricorra l'osservazione che, nella separazione, individua una sorta di diversivo rispetto alla reale materia del contendere, rappresentata – in termini, per così dire, prospettici – dall'obiettivo di indebolire l'autorevolezza del C.S.M. e, di conseguenza, il potere giudiziario nel suo insieme⁵.

L'indebolimento del giudiziario nei rapporti con gli altri poteri sarebbe in particolare conseguenza del distanziamento tra giudici e pubblici ministeri, non più parte di una stessa categoria professionale perché non più accomunati nello stato giuridico e soggetti al medesimo organo di governo autonomo, seppure, anche nella prospettiva della revisione, parti a pari titolo della magi-

² Anche il referendum costituzionale dovrebbe consentire all'elettore di "maturare un consapevole convincimento che non trasmodi in manifestazione plebiscitaria", come si legge in Corte cost., sent. n. 496 del 2000, seppure con riguardo al referendum abrogativo.

³ L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, superando quanto deciso con la precedente ordinanza del 18 novembre 2025, con ordinanza del 6 febbraio 2026 ha riformulato il quesito referendario nei termini seguenti: «Approvate il testo della legge di revisione degli artt. 87, decimo comma, 102, primo comma, 104, 105, 106, terzo comma, 107, primo comma, e 110 della Costituzione approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 con il titolo "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"?».

⁴ Ancora Corte cost., sent. n. 496 del 2000, ricorda che "La decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare".

⁵ In termini più felpati, si evidenzia il proposito di determinare un riequilibrio nei rapporti tra poteri. Su questo aspetto cfr. R. BALDUZZI, *Riflessioni sulla riforma della giustizia e sulla separazione delle carriere* (testo della audizione di fronte alla Commissione del Senato della Repubblica, 27 febbraio 2025), in *Astrid Rassegna*, 2025, n. 4.

struttura unitariamente rappresentata nel primo comma dell'articolo 104 Cost. come ordine autonomo e indipendente. Né, in ogni caso, la riforma potrebbe impedire il mantenimento di un'unica ANM o di altre forme di aggregazione.

1.1. L'indifferenza della scelta nella giurisprudenza costituzionale.

In via preliminare, occorre ricordare che la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2000 – dichiarativa dell'ammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo avente ad oggetto alcune disposizioni dell'ordinamento giudiziario sui tramutamenti e sul passaggio da una funzione all'altra –, escludendo l'inerenza del quesito al novero delle disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato, aveva, seppure tramite un riferimento tutto sommato non essenziale ai fini della *ratio decidendi*⁶, chiaramente affermato la possibilità di separare in via legislativa ordinaria non solo le funzioni, come poi avvenuto, ma anche le carriere.

Tale impostazione ha trovato conferma nella più recente sentenza n. 58 del 2022, anch'essa pronunciata all'esito di un giudizio sull'ammissibilità di analoga richiesta di referendum, che richiama integralmente il precedente del 2000.

Dalle citate pronunce si è così fondatamente desunta, pur senza ignorare la complessità dell'operazione, l'idoneità dello strumento legislativo ordinario ad intervenire sul governo autonomo, anzitutto configurando, all'interno del CSM, due Sezioni. Si è inoltre ricordato che, con legge ordinaria, sarebbe possibile disciplinare e modulare, tra l'altro, “distinti concorsi, distinti percorsi formativi, distinti criteri per le valutazioni di professionalità”⁷, quindi nei termini, in ipotesi, di una separazione anche radicale.

Nell'ambito della richiamata giurisprudenza costituzionale, la separazione si configura pertanto come opzione – suscettibile di gradi diversi di rigidità – indifferente dal punto di vista costituzionale, rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario nei limiti dell'articolo 104 della Costituzione, in particolare laddove prevede un unico ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere e l'elezione di un unico Consiglio superiore della magistratura.

1.2. Separazione delle carriere e articolo 111 della Costituzione.

In una prospettiva strettamente ordinamentale, a giustificazione della riforma si assume – volendo adottare una chiave di lettura ellittica – che la separazione degli *status* e lo sdoppiamento dell'organo di governo autonomo, più che la specializzazione delle funzioni, possano determinare una forma di indipendenza reciproca tra magistrati appartenenti alle due categorie, nessuna delle

⁶ Se non per il fatto che l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione aveva intitolato il quesito “Ordinamento giudiziario: separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti”.

⁷ N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 21 ottobre 2024.

quali in condizione (attraverso i propri “rappresentanti” all’interno di un unico CSM) di interferire nelle progressioni di carriera nei ranghi apicali dell’altra, con accentuazione del requisito di terzietà del giudice rispetto al pubblico ministero.

Va detto subito che ciò dipende anzitutto dalla disciplina elettorale di fonte legislativa ordinaria, giacché da quella discende la capacità di condizionamento di ciascuna delle “varie categorie”, in virtù delle variabili proporzioni stabilite dalla legge⁸ (quando il legislatore non ometta di distinguere tra giudici e pubblici ministeri ai fini dell’elezione della componente togata⁹).

Di norma, l’apparato argomentativo dispiegato a sostegno della separazione si snoda intorno ai principi di terzietà e imparzialità del giudice enunciati all’art. 111, secondo comma, della Costituzione¹⁰, disciplina di contenuto prioritariamente processuale ma suscettibile di indirizzare anche il legislatore ordinamentale.

Appare in effetti plausibile ritenere che la differenziazione di *status* determini un più lineare svolgimento del disegno dell’art. 111, secondo comma, Cost., sebbene l’effetto distorsivo della comunanza di *status* costituisca una patologia non conoscibile nella sua reale portata.

Non si tratta di uno svolgimento del parametro costituzionale a rime obbligate, bensì di un esercizio di discrezionalità legislativa orientato ad una più compiuta attuazione dei principi richiamati, suscettibile, nella visione dei promotori della riforma, di accrescere la garanzia di terzietà non solo nel processo propriamente inteso, ma anche – anzi, soprattutto – nella fase delle indagini preliminari.

Non va sottaciuto che la nozione di terzietà del giudice è oggetto di letture non univoche. Avvinto all’imparzialità nella “maliziosa endiadi”¹¹ recepita nell’art. 111, secondo comma, Cost., tale requisito non ha una fisionomia autonoma nella giurisprudenza costituzionale, che tende a considerare terzietà e imparzialità alla stregua di un abbinamento reciprocamente rafforzativo¹².

In una diversa prospettiva, una parte della dottrina tende a distinguere il significato per lo più ordinamentale della prima da quello più strettamente processuale della seconda¹³, presidiata dalla

⁸ Nell’attuale assetto del CSM, le capacità di condizionamento dei magistrati requirenti risultano affidate ad una compagine, non si sa quanto compatta, numericamente esigua in rapporto al numero complessivo dei consiglieri togati.

⁹ In questo senso si era orientato il disegno di legge Bonafede A.C. 2681, presentato alla Camera dei deputati il 28 settembre 2020, il quale prevedeva l’elezione della componente togata in un collegio plurinominali (destinato ad esprimere 2 magistrati di legittimità) e diciotto collegi uninominali senza distinguere, ai fini della candidatura individuale e della elezione, tra appartenenti alla magistratura giudicante e requirente.

¹⁰ Non è isolata l’opinione di P. FERRUA, *Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, Inserimento dei principi del giusto processo nell’articolo 111 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Bologna-Roma, 2006, 103, secondo il quale nessuno dei principi di cui al citato art. 111, secondo comma, Cost. “costituisce una novità nel nostro ordinamento perché la stessa Corte costituzionale li ha sempre riconosciuti, desumendoli da altre disposizioni. Il contraddittorio dall’art. 24, comma 2°, la parità dagli artt. 3 e 24, la terzietà-imparzialità dall’art. 101, comma 2° Cost.”.

¹¹ P. FERRUA, *Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, cit.*, 107: “non c’è da meravigliarsi se, per effetto della ‘maliziosa’ endiadi, si è immediatamente riaccesa la polemica, mai del tutto sopita, sulla separazione delle carriere, da tempo reclamata con forza dall’Unione delle camere penali”.

¹² Cfr. tra le tante Corte cost., sent. n. 240 del 2003, nella quale si richiama il “fondamentale principio di imparzialità-terzietà del giudice” che “conservi il fondamentale requisito di soggetto *super partes* ed equidistante rispetto agli interessi coinvolti”.

¹³ Cfr. ancora P. FERRUA, *Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, cit.*, 106.

trama delle incompatibilità inerenti ad atti compiuti in altri gradi o fasi del procedimento e a rapporti preesistenti determinanti obbligo di astensione¹⁴.

Le oscillazioni terminologiche cui si è fatto cenno non sembrano, in ogni caso, tali da pregiudicare la comprensione degli obiettivi alla base dell'opzione favorevole alla separazione.

Del pari non decisiva, poi, appare la discussione che allude al rapporto di necessaria derivazione – da molti ritenuto autoevidente, da altri disconosciuto – della nuova disciplina ordinamentale dal modello di processo penale introdotto dal codice del 1988.

Per un verso, infatti, i principi enunciati all'art. 111, secondo comma, Cost. – pur concepiti in funzione del consolidamento del processo tendenzialmente accusatorio introdotto dal codice Vassalli, indebolito da alcune pronunce del Giudice costituzionale degli anni novanta¹⁵ – s'impongono a prescindere dalle variabili geometrie e dinamiche evolutive cui risultano informati i differenti riti nelle diverse fasi storiche¹⁶, come indirettamente pare desumersi anche dalla sentenza n. 125 del 2025, nella quale peraltro, seppure ad altro proposito, la Corte costituzionale sembra aver annoverato il principio di terzietà tra i principi supremi¹⁷.

Per altro verso, è pacifico e non secondario che i principi contenuti nel citato secondo comma dell'art. 111 debbano trovare applicazione, oltre che nel processo propriamente inteso, anche nei procedimenti davanti al giudice per le indagini preliminari – estranei all'impostazione accusatoria – rispetto ai quali difficilmente confutabile è l'esigenza di potenziare la capacità di controllo del giudice sull'operato del pubblico ministero.

A questo riguardo, va ricordato che la giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, riferisce i principi di terzietà e imparzialità non solo al dibattimento ma anche alla fase delle indagini e al “giusto processo cautelare”¹⁸.

Il descritto approccio “ordinamentale” è oggetto di rilievi critici in alcuni contributi nei quali, a tutela dei principi di terzietà, imparzialità e parità tra le parti nel contraddittorio, si privilegia decisamente, con ampiezza di argomenti, il versante delle garanzie processuali e del diritto di difesa rispetto a quello della separazione ordinamentale¹⁹.

¹⁴ Da ultimo, con ampi richiami ai precedenti, Corte cost., ord. n. 28 del 2023.

¹⁵ Cfr. in particolare la sent. n. 361 del 1998.

¹⁶ In Corte cost., sent. n. 45 del 2023, si ribadisce che “il «principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione ha pieno valore costituzionale con riferimento a qualunque tipo di processo (sentenze n. 51 del 1998; n. 326 del 1997)» (sentenza n. 387 del 1999)”.

¹⁷ Nella recente sentenza di inammissibilità n. 125 del 2025, inerente ad una disciplina impugnata perché ritenuta in contrasto con il principio *ne procedat iudex ex officio*, la Corte ha affermato che, “Per quanto riguarda la *terzietà* del giudice, questa Corte ha più volte evidenziato che il novellato art. 111 Cost. non ha introdotto un'innovazione del contenuto essenziale del principio supremo che gli è sotteso (sentenza n. 240 del 2003, ordinanze n. 21 del 2014, n. 168 del 2002 e n. 75 del 2002), pur esplicitando con nettezza l'importanza delle sue singole specificazioni, con non trascurabili effetti normativi”.

¹⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 91 del 2023.

¹⁹ Cfr. in particolare S. QUATTROCOLO-M. GIALUZ, *Sulla riforma costituzionale. Una prospettiva critica dal punto di vista processuale penale*, in *Osservatorio Ordinamento Giudiziario (ordinamentogiudiziario.info)*, 23 dicembre 2025.

La separazione degli *status* non si pone tuttavia in alternativa con gli adeguamenti normativi necessari per una migliore articolazione del rito e delle relative garanzie difensive, potendo garanzie processuali e riforma ordinamentale operare di conserva nella medesima direzione²⁰.

1.3. Pubblico ministero, cultura della giurisdizione e tutela dei diritti.

Prima di passare agli altri contenuti della riforma merita un cenno, tra le obiezioni ad essa abitualmente rivolte, quella che paventa un allontanamento del pubblico ministero dalla cultura della giurisdizione.

Se con la locuzione “cultura della giurisdizione” s’intende fare riferimento al principio di legalità della giurisdizione, alla soggezione alla legge del giudice e del pubblico ministero, al rispetto dei diritti e della dignità delle persone sottoposte a indagine o imputate in un processo penale, tale patrimonio culturale dovrebbe essere condiviso da tutti i soggetti del processo, in qualsiasi scenario ordinamentale.

Se nel procedimento penale soggetti diversi dal giudice faticano a sintonizzarsi sui richiamati principi, sarà il giudice delle indagini o del dibattimento (ancor prima del giudice disciplinare) a ricordare loro, con gli strumenti ordinari, la necessità di attenersi alle previsioni costituzionali e al dettato legislativo, inclusa la previsione che impone al pubblico ministero di ricercare elementi a favore dell’indagato (art. 358 c.p.p.), quand’anche declinata come mero criterio di efficienza in sede di esercizio dell’azione penale²¹.

Pur in una prospettiva fortemente critica verso la revisione costituzionale sottoposta al voto referendario, Gaetano Silvestri non ha esitato ad osservare che “l’apprezzabile finalità garantista che muove tanti sostenitori della riforma avrebbe potuto essere più efficacemente perseguita, a livello simbolico e assiologico, dall’inserimento in Costituzione di una norma simile all’art. 358 c.p.p. (purtroppo negletto nella prassi)”²².

Alla cultura della giurisdizione si associa di norma, con qualche forzatura del percorso argomentativo, la funzione di tutela dei diritti – esaltata nella dimensione “multilivello” – intesa soprattutto come protezione dell’individuo nei rapporti con i poteri pubblici e gli altri “poteri for-

²⁰ Di recente, il legislatore è intervenuto con riguardo alle garanzie del procedimento cautelare con l’introduzione del cosiddetto interrogatorio preventivo di cui all’art. 291, c. 1-*quater*, ad opera dell’art. 2, c. 1, lett. *e*), della legge n. 114 del 2024, la quale, con effetto differito al 25 agosto 2026, ha altresì introdotto il gip collegiale, sul quale cfr. V. SAVIO, *L’“interrogatorio preventivo” e il “gip collegiale” di cui alla legge 9 agosto 2024, n. 114*, in *Questione giustizia*, 29 maggio 2025; A. MARANDOLA, *Troppi i dubbi sulle garanzie dell’interrogatorio cautelare anticipato*, in *Sistema Penale*, 10 maggio 2024.

²¹ Corte cost., ord. n. 96 del 1997, a proposito dell’obbligo del pubblico ministero di svolgere indagini anche in favore dell’indagato, afferma che “il principio di obbligatorietà dell’azione penale non comporta (...) l’obbligo di esercitare l’azione ogni qualvolta il pubblico ministero sia stato raggiunto da una notizia di reato, ma va razionalmente temperato con il fine di evitare l’instaurazione di un processo superfluo (v. sentenza n. 88 del 1991)”. Riporta l’art. 358 c.p.p. anche al principio di imparzialità del pubblico ministero, da ultimo, E. BRUTI LIBERATI, *L’imparzialità del pubblico ministero*, in *Questione giustizia*, 2024, n. 1.

²² G. SILVESTRI, *Introduzione al Seminario AIC su “La revisione del Titolo IV della Parte II della Costituzione”*, Firenze, 23 gennaio 2026, in *Osservatorio AIC*, 2026, n. 1.

ti”²³, resa possibile dalla posizione di imparzialità del magistrato sia giudicante che requirente, fondata sulla garanzia di indipendenza²⁴.

Tale ineccepibile visione della giurisdizione – se eccedente l’eguale applicazione della legge a garanzia dei diritti individuali – va naturalmente coordinata con la pacifica correlazione secondo la quale, all’affermazione in sede giurisdizionale di un diritto, “automaticamente consegue l’imposizione di un corrispondente ‘obbligo’ a carico di qualcuno”²⁵, secondo ponderazioni di interessi rimesse di norma, e tipicamente, al legislatore²⁶.

Ad una propensione (ideologica) per la giustizia del caso concreto, affidata al prudente e mite²⁷ apprezzamento del giudice animato dall’intento di perseguire la “massima espansione delle garanzie” previste dai principi costituzionali, sovranazionali e convenzionali²⁸ si contrappone così la preferenza (del pari, ideologica) per l’applicazione della legge quale esercizio di eteronomia²⁹ diretto alla ricerca – talora notevolmente impegnativa – della soluzione interpretativa e applicativa conforme al comando legislativo, idonea a realizzare il risultato “voluto” dalla legge, salvo il controllo di costituzionalità doverosamente attivato in presenza delle previste condizioni di proponibilità³⁰.

²³ A puro titolo di esempio, si veda il Comunicato dell’ANM del 6 febbraio 2023, Separazione delle carriere: a rischio tutela diritti dei cittadini, in *associazionemagistrati.it*: “Il pubblico ministero disegnato dalla riforma ... rischia di allontanarsi dal ruolo di primo tutore delle garanzie individuali e dei diritti costituzionali. (...) La prima garanzia di ciò è la forte cultura comune che unisce, e deve sempre unire, i giudici e pubblici ministeri, costruendo in ogni magistrato una precisa identità a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini contro ogni arbitrio, ogni violenza, ogni forma di criminalità”.

²⁴ In Corte cost., sent. n. 60 del 1969, si afferma che “il principio di indipendenza è volto ad assicurare l’imparzialità del giudice o meglio, come è stato osservato, la esclusione di ogni pericolo di parzialità, onde sia assicurata al giudice una posizione assolutamente *super partes*”. Non interessa in questo scritto considerare la discussione sulla qualità di “parte imparziale” del pubblico ministero, sulla quale appare utile ricordare quanto ribadito nella sent. n. 52 del 1976: “questa Corte, con sentenza n. 190 del 1970, ha definito la posizione del pubblico ministero come quella di un magistrato appartenente all’ordine giudiziario, che, fornito di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere, ‘non fa valere interessi particolari, ma agisce esclusivamente a tutela dell’interesse generale all’osservanza della legge, perseguendo fini di giustizia”.

²⁵ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Seconda edizione, Padova, 1990, 7.

²⁶ Salvo i casi nei quali la legge ritenga necessario ricorrere alle cosiddette “deleghe di bilanciamento in concreto”, sui quali cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 90-93, 127 ss.; ID., *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale (con particolare attenzione alle più recenti sentenze in tema di licenziamento illegittimo)*, in *Lo Stato*, 2022, il quale rinvia, tra le tante, alle sentenze n. 253 del 2003, n. 367 del 2004, n. 7 del 2013, n. 213 del 2013, n. 232 del 2013.

²⁷ Nei termini chiariti da G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, 1992.

²⁸ Sulla tutela “sistemica e non frazionata” dei diritti fondamentali, quale criterio orientativo del giudizio costituzionale tendenzialmente orientato alla “massima espansione delle garanzie” la giurisprudenza della Corte è ormai cospicua. Cfr. Corte cost., sent. n. 317 del 2009, n. 264 del 2012, n. 85, 170 e 202 del 2013, n. 165 e 191 del 2014, n. 10 del 2015, n. 30, 126 e 285 del 2016, n. 124 e 166 del 2017, n. 56 e 254 del 2020, n. 46 del 2021, n. 2, 27 e 54 del 2022.

²⁹ Un riferimento particolarmente esplicito all’eteronomia come connotato identificativo della funzione giurisdizionale in M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Annali*, IX, 2016, 429, osserva senza ambiguità che “Mai, in particolare, il giudice potrà osare presentare la propria attività come *Rechtsgebung* anziché *Rechtsfindung*, sicché le sue proposizioni dovranno essere strutturate come fondate sull’intermediazione del “voluto” di un’autorità esterna, che in genere è quella del legislatore”.

³⁰ La connotazione volontaristica non è estranea al linguaggio della Corte, la quale, ad esempio nelle sentenze n. 230 del 2012 e n. 25 del 2019, ragiona di “atto di volontà del legislatore” e ricorda la politicità del bilanciamento legislativo, suscettibile di essere sottoposto al controllo di costituzionalità (*ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 54 del 2022, che

Il primo dei due approcci – orientato a promuovere un *judicial activism* in funzione di garanzia e promozione dei valori costituzionali – si associa al rifiuto del ruolo burocratico del magistrato e ha séguito principalmente tra gli avversari della riforma, alla quale si imputa di comprimere l'autonomia del potere giudiziario attraverso una rivisitazione anacronistica del suo ruolo.

2. Il pubblico ministero e la sua apparente sovraesposizione.

2.1. *L'inedita fraseologia costituzionale della legge di riforma.*

Il secondo profilo innovativo introdotto dal testo della riforma riguarda l'inedita fraseologia dedicata al pubblico ministero, i cui riflessi ed effetti potranno essere colti, se la riforma sarà approvata, in un futuro non immediato.

Prima facie, il legislatore costituzionale ha inteso affermare testualmente, e non più solo per implicito, che i principi di autonomia e indipendenza enunciati al primo comma dell'art. 104 si estendono alla magistratura requirente collocata, nella nuova iconografia costituzionale, accanto alla magistratura giudicante.

Una sorta di omologazione all'interno di una *comune* posizione di indipendenza³¹, topograficamente preceduta dal nuovo testo dell'art. 102, primo comma, anch'esso evocativo di una tendenziale equiordinazione, peraltro ambigua nell'evocazione del pubblico ministero all'interno di un articolo disciplinante l'esercizio della giurisdizione. La formulazione adottata (“La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, le quali disciplinano altresì le *distinte carriere* dei magistrati giudicanti e requirenti”) risponde probabilmente all'esigenza di reperire, nel riferimento alle norme sull'ordinamento giudiziario, una *sedes materiae* per la disciplina della prevista distinzione.

È soprattutto l'integrazione dell'art. 104, primo comma, Cost. che, come anticipato, conferisce maggiore visibilità alla posizione della magistratura requirente nell'ordinamento giudiziario, specificando che la *magistratura*, “ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”, “è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente”.

attribuisce alla Corte stessa il compito di “valutare il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie”). Si veda anche Cass., SS.UU. civili, sent. n. 1946 del 2017, in tema di séguito giurisdizionale delle sentenze additive di principio, nella quale si sottolinea come non spetti al giudice comune «produrre un *quid novi* sulla base di una *libera scelta*».

³¹ Più radicalmente, N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, cit., il quale, con riferimento alla riforma del CSM, osserva che “la separazione è ampiamente compensata dalla gratificazione costituzionale (...) una inquietante *Prokuratura* (Bartole), collocata in Costituzione, autoreferenziale e irresponsabile; e, ovviamente, anche sul piano della giustizia costituzionale, un nuovo potere dello Stato, pronto a entrare in conflitto con gli altri poteri, ai sensi dell'art. 134 Cost.”. In argomento anche S. QUATTROCOLO-M. GIALUZ, *Sulla riforma costituzionale. Una prospettiva critica dal punto di vista processuale penale*, cit.

Si tratta di un'assimilazione delle figure del pubblico ministero e del giudice nella comune appartenenza, ora esplicita, all'ordine della magistratura, cui tuttavia non pare corrispondere una piena equiparazione di *status*, giacché il testo di riforma lascia invariate le disposizioni, riguardanti il primo, contenute negli articoli 107 e 108 della Costituzione e solo l'indipendenza del giudice rimane fondata sul principio di soggezione *soltanto* alla legge³².

A dimostrazione di una più marcata posizione istituzionale del pubblico ministero, non pare invece giustificato enfatizzare il mantenimento, all'interno del primo comma dell'art. 104, dell'aggettivo "altro", per configurare espressamente la magistratura requirente, al pari di quella giudicante, quale potere dello Stato tra gli altri poteri³³.

Si tratta di una *querelle* un po' oziosa, giacché la qualità di "potere" che indirettamente, o di riflesso, la magistratura viene ad assumere in virtù della formulazione del primo comma in esame, si definisce – come non potrebbe essere diversamente – a partire dalle attribuzioni costituzionali della stessa, tanto nella veste giudicante quanto in quella requirente.

La presenza o l'assenza della parola "altro" non rileva neppure ai fini del riconoscimento, pacifico nella giurisprudenza costituzionale, della natura diffusa (o, nel caso del pubblico ministero, "parzialmente diffusa"³⁴) del potere impersonato dalla magistratura, poiché ogni appartenente ad essa è titolare di attribuzioni costituzionalmente delineate che nell'esercizio delle funzioni gli consentono – volendo evocare la regola processuale sulla legittimazione al conflitto – di manifestare in via definitiva la volontà del potere cui appartiene³⁵.

In ogni caso, ciò che più importa, riconoscere alla magistratura la qualità di "potere" tra gli altri poteri, in senso soggettivo e oggettivo, non dovrebbe aggiungere nulla a quanto già desumibile dalle previsioni costituzionali che disciplinano la funzione giurisdizionale e l'esercizio dell'azione penale.

È usuale del resto ragionare fondatamente di "potere" anche con riguardo ad attività vincolate o espressione di mera discrezionalità interpretativa, o tecnica, dissociate da valutazioni di ordine

³² *Ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 116 del 2023 e ord. n. 28 del 2023.

³³ Sull'origine della formulazione costituzionale, anche con riguardo alla qualificazione della magistratura come "ordine", cfr. F. BONIFACIO-G. GIACOBBE, *La magistratura. Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Art. 104-107*, Tomo II, Bologna-Roma, 1986, 15 ss.

³⁴ Con riguardo alla posizione del pubblico ministero la Corte costituzionale, nella sent. n. 1 del 2013 precisa che "costante è la giurisprudenza della Corte nel riconoscere la natura di potere dello Stato al pubblico ministero. Gli organi inquirenti sono infatti investiti dell'attribuzione, essa pure costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (tra le molte, sentenze n. 88 e n. 87 del 2012, ordinanze n. 241 e n. 104 del 2011). A fronte del riparto di detta attribuzione fra i diversi uffici giudiziari territorialmente e funzionalmente competenti, ma, al tempo stesso, della organizzazione gerarchica interna ai singoli uffici, quello requirente si presenta come un potere "parzialmente diffuso": legittimato ad agire e a resistere nei giudizi per conflitto di attribuzione è il capo dell'ufficio interessato – in particolare, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale – in quanto competente a dichiarare definitivamente, nell'assolvimento della ricordata funzione, la volontà del potere cui appartiene (ordinanza n. 60 del 1999)".

³⁵ Si veda però la precisazione contenuta nel passaggio della sent. n. 1 del 2013 riportato alla nota precedente.

politico-legislativo o politico-amministrativo, come nel caso dell'attività, per sua natura legislativamente eterodiretta, del giudice e del pubblico ministero³⁶.

Indipendentemente dal mantenimento della parola “altro” all'interno del primo comma dell'art. 104, il “potere” giudiziario, in altri termini, rimane tale quand'anche si configurasse il giudice come *bouche de la loi*, abilitato a decidere la controversia per il tramite di provvedimenti, idonei ad acquisire la stabilità del giudicato, applicativi di norme (desunte da disposizioni) precostituite al giudizio.

Che la soggezione del giudice alla legge debba coordinarsi con il potere-dovere, in presenza dei necessari presupposti, di sollevare questioni di legittimità costituzionale o disporre rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia – salva la possibilità, nei limiti consentiti, di adeguamento interpretativo o disapplicazione del diritto interno – è cosa ovvia che non sembra richiedere particolari precisazioni.

2.2. La successione nel tempo di fonti costituzionali.

Come si è detto, la riforma conferisce alla magistratura requirente uno statuto costituzionale più definito, in forza di esplicite previsioni che si affiancano alle disposizioni vigenti dalle quali, solo implicitamente, seppure univocamente, si deriva in via interpretativa il principio di indipendenza del pubblico ministero.

Sebbene la giurisprudenza desuma dall'art. 112 Cost. un principio di piena indipendenza nell'esercizio dell'azione penale, meno esplicite – rispetto all'articolo 101, secondo comma – sono le previsioni dello stesso art. 112 e in una direzione contraria operano gli articoli 107 e 108 Cost. In particolare, dall'art. 107, quarto comma, Cost., secondo una chiave di lettura non isolata, si deriva, se non una decostituzionalizzazione³⁷, una sorta di derubricazione della materia delle garanzie di indipendenza del pubblico ministero, pur “sancite, a livello costituzionale, dall'art. 107”³⁸, mediante rinvio alla legge ai fini della loro compiuta individuazione e disciplina³⁹.

La modifica dell'art. 102 Cost. parrebbe confortare tale conclusione anche nel nuovo sistema, laddove proprio nelle norme sull'ordinamento giudiziario si individua la sede per la disciplina delle *distinte* carriere⁴⁰, secondo una modulazione terminologica priva di riscontro nella relazione illu-

³⁶ Del pari in un quadro di eteronomia, il pubblico ministero “non fa valere interessi particolari, ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge, perseguendo fini di giustizia”: Corte cost., sentt. n. 190 del 1970 e n. 52 del 1976.

³⁷ In generale, sull'ambiguità e le diverse accezioni del termine cfr. A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sulla decostituzionalizzazione della Costituzione*, in *dirittifondamentali.it*, 2025, n. 2.

³⁸ Corte cost., sentt. n. 52 del 1976.

³⁹ Da ultimo, in questo senso, P. FERRUA, *Intervista*, in *Il Dubbio*, 21 novembre 2025. Sull'argomento rimane attuale la ricostruzione proposta da N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, 1996, spec. 1 ss.

⁴⁰ Sul punto anche F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio: le ragioni, le soluzioni e i rischi*, in *Osservatorio AIC*, 2026, n. 1, 71 ss.

strativa, nella quale, con riguardo alla modifica dell'articolo 102, si ragiona indistintamente in termini (peraltro estranei al testo della legge) di separazione⁴¹.

Sulla portata dei parametri richiamati, sotto il profilo della meno “assoluta” indipendenza del pubblico ministero rispetto a quella del giudice, la Corte costituzionale si era espressa in una sentenza precedente l'entrata in vigore del nuovo codice, la n. 52 del 1976, già citata, della quale si riportano alcuni passaggi: dopo aver premesso che “la Costituzione, nell'art. 108, secondo comma, ha distinto gli organi del pubblico ministero da quelli della giurisdizione e, nell'art. 112, ha attribuito al pubblico ministero la titolarità dell'azione penale, che è ben diversa dalla potestà di giudicare”, la citata sentenza precisa che “*le garanzie di indipendenza del pubblico ministero sancite, a livello costituzionale, dall'art. 107, vengono rimesse, per la determinazione del loro contenuto, alla legge ordinaria sull'ordinamento giudiziario*”⁴².

Si tratta di comprendere se la richiamata trama costituzionale, indicativa di una meno incondizionata garanzia di indipendenza del pubblico ministero, uscirebbe confermata ovvero rivisitata dalla *lex posterior* costituita dalla legge di revisione di cui si discute. In quest'ultima prospettiva, in conformità all'apparente equiordinazione attestata dagli articoli 102 e 104 si dovrebbero reinterpretare le vigenti disposizioni rimaste intatte: in particolare, gli articoli 107, 108 e 112, nella parte in cui in termini espliciti o impliciti si riferiscono al pubblico ministero e alla sua posizione di indipendenza.

Si tratta in altre parole di stabilire se tali disposizioni, in quanto non espressamente incise dalla riforma – e questo pare il dato testuale più rilevante – in ossequio al canone interpretativo, peraltro non cogente⁴³, per cui *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, continueranno a giustificare una meno incondizionata posizione di indipendenza del pubblico ministero, determinata in particolare dalla già richiamata formulazione dell'art. 107, quarto comma; oppure se, con l'entrata in vigore della revisione, tali previsioni costituzionali dovranno cessare di operare nella direzione di una derubricazione dell'indipendenza del pubblico ministero rispetto a quella del giudice.

Ci si potrebbe domandare, ad esempio, se la (*prima facie*) scultorea definizione costituzionale del pubblico ministero, possa mettere in dubbio la nuova disciplina dei criteri di priorità⁴⁴, oppor-

⁴¹ Camera dei deputati, n. 1917, Disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia, “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*”, 13 giugno 2024.

⁴² Corsivo non testuale. Prosegue la sentenza n. 52 del 1976, che ha dichiarato non fondate le censure rivolte contro l'art. 70 dell'ordinamento giudiziario, nella parte in cui istituiva all'interno degli uffici del pubblico ministero rapporti di dipendenza gerarchica, in asserito contrasto con gli artt. 101, secondo comma, e 107, terzo e quarto comma, della Costituzione: “a differenza delle garanzie di indipendenza previste dall'art. 101 Cost. a presidio del singolo giudice, quelle che riguardano il pubblico ministero si riferiscono all'ufficio unitariamente inteso e non ai singoli componenti di esso. Del resto, nella fase istruttoria e predibattimentale, vi sono rapporti, tra il titolare dell'ufficio e i ‘dipendenti magistrati’, di carattere amministrativo e non giurisdizionale, ben diversi da quelli che coinvolgono la sfera di competenza del giudice (...) Mette conto far presente che la legge delega per la riforma del codice di procedura penale, col sancire l'autonomia gerarchica e la insostituibilità del pubblico ministero d'udienza, implicitamente questa e quella esclude nelle altre fasi”.

⁴³ Corte cost., sent. n. 95 del 2020.

⁴⁴ Art. 9 della legge n. 134 del 2021.

tunamente affidata ad una predeterminazione legislativa di “criteri generali”⁴⁵, ma, in una inedita (e forzata) prospettiva di massima valorizzazione della posizione di indipendenza del pubblico ministero da ogni altro potere, forse suscettibile di essere messa in discussione⁴⁶.

2.3. Il paventato assoggettamento al potere politico.

L’analisi testuale segnala, per un verso, la fragilità delle allusioni a propositi di sottoposizione del pubblico ministero all’esecutivo; per altro verso, la scelta, forse anche “strategica”, di delineare una posizione del pubblico ministero più marcata, con apparente incremento della capacità di resistenza a iniziative legislative dirette ad interferire con l’esercizio obbligatorio dell’azione penale e con l’organizzazione degli uffici di procura.

Quanto appena osservato si coordina, come si è detto, con l’accresciuta rilevanza costituzionale del pubblico ministero per il tramite dell’autonomo CSM, nel quale la magistratura requirente avrà una “rappresentanza” ben più consistente (anzi, totalitaria) rispetto a quella attualmente prevista nella compagine togata dell’organo di governo autonomo.

Tra gli oppositori della riforma, alcuni osservano che, alle modifiche testuali, non corrisponderebbe alcuna reale e definitiva garanzia dell’indipendenza del pubblico ministero, destinato presto o tardi a forme di assoggettamento. In questo quadro prognostico, si paventa un ridimensionamento del pubblico ministero anche, e per lo più, per il tramite di modifiche della disciplina legislativa ordinaria.

Si è fatto riferimento, in particolare, alla norma del codice che incarica il pubblico ministero di prendere notizia dei reati di propria iniziativa, la cui riformulazione potrebbe limitare la sua attivazione solo a valle della trasmissione della *notitia criminis* ad opera della polizia giudiziaria, controllata dall’esecutivo.

Si tratta di scenari futuri, senz’altro meritevoli della massima attenzione, nei quali, nondimeno, iniziative legislative orientate in tale direzione non potrebbero in ogni caso sottrarsi al vaglio di costituzionalità, in riferimento agli articoli 109 e 112 della Costituzione⁴⁷.

⁴⁵ Art. 13 della legge n. 71 del 2022, modificativo dell’articolo 1 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106. Di recente, in argomento, P. FERRUA, *I criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale*, in *Cassazione penale*, 2020, n. 1, 12 ss.; R.E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell’azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, ivi, 2020, n. 6, 2178 ss.; M. CHIAVARIO, *Obbligatorietà dell’azione penale: né un mito da abbattere né un feticcio da sottrarre a ogni discussione*, ivi, 2021, n. 5, 1469 ss.

⁴⁶ Già nell’attuale quadro costituzionale cfr. ad esempio E. ALBAMONTE, *I criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale*, in *Penalista.it*, 22 settembre 2021, 8, secondo il quale la riforma del 2021 “rischia di determinare una alterazione dei rapporti tra i poteri dello Stato ed una interferenza del potere legislativo sulla funzione giudiziaria, proprio per l’esistenza di un forte collegamento tra i criteri di priorità ed il principio di obbligatorietà dell’azione penale”. Critiche in analogia direzione sono state avanzate anche da A. SPATARO, *La selezione delle priorità nell’esercizio dell’azione penale: la criticabile scelta adottata con la Legge 27 settembre 2021, n. 134*, in *Questione Giustizia*, 20 dicembre 2021. Meno critica è la posizione di E. BRUTI LIBERATI, *Pubblico ministero. Un protagonista controverso della giustizia*, Milano, 2024, 155 ss. L’ipotesi di un’attività di indirizzo politico in materia di azione penale esercitata in forma legislativa è oggetto di analisi già in N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, cit., 213 ss.

⁴⁷ Di recente, per un inquadramento dei rapporti tra autorità giudiziaria requirente e polizia giudiziaria, con ampi richiami alla giurisprudenza precedente, Corte cost., sent. n. 229 del 2018.

In fin dei conti, considerando anche l'istituzione di un Consiglio superiore della magistratura requirente composto, nella prevalente compagine togata, da soli pubblici ministeri, la riforma – come viene riconosciuto sia dai sostenitori che dai detrattori – determina una sovraesposizione dell'accusa, probabilmente destinata ad essere accentuata dal clima di crescente populismo penale⁴⁸.

Non è tuttavia isolato l'assunto che presenta le due letture alternative – apparente fortificazione costituzionale *versus* indebolimento del pubblico ministero – come destinate in realtà a coniungersi diacronicamente: dapprima un pubblico ministero “samurai senza padrone”⁴⁹; poi, dopo una prima fase di eccessivo protagonismo, prevedibile (anzi, secondo alcuni, inevitabile) reazione contraria attraverso misure, non necessariamente di rango costituzionale, di più o meno diretto ridimensionamento.

Si tratta in effetti di esercizi prognostici difficilmente apprezzabili nella loro attendibilità.

3. I nuovi Consigli superiori.

3.1. *Sorteggio e funzioni di garanzia.*

Nella lettura di chi avversa la riforma, l'indebolimento del potere giudiziario e della sua indipendenza passa, al di là delle enunciazioni di principio, anzitutto per la riforma del Consiglio superiore della magistratura, ridotto nel suo “peso istituzionale” dal suo sdoppiamento, dalla cancellazione della sua competenza disciplinare, dalla casualità del sistema di composizione, con alterazione del rapporto tra togati e laici, questi ultimi resi più autorevoli in quanto individuati all'esito di un sorteggio “temperato” tra nominativi inseriti in un elenco che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, “compila mediante elezione”.

Tale addebito muove dall'incontestabile premessa di ordine costituzionale che al CSM attribuisce la funzione fondamentale di assicurare l'effettività dei principi di autonomia e indipendenza, come sottolineato da una giurisprudenza costituzionale assestata⁵⁰.

⁴⁸ A quanto accennato nel testo si associa l'impatto simbolico e mediatico della misura detentiva, enfatizzato dal carattere spesso abnorme delle condizioni di espiazione. In argomento, V. MANES, *Giustizia mediatica. Gli effetti perversi sui diritti fondamentali e sul giusto processo*, Bologna, 2022; L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, Roma-Bari, 2024, del quale non è inutile ricordare l'ineccepibile osservazione secondo la quale “la pena è una seconda violenza che si aggiunge al delitto e che si giustifica (...) solo se è inferiore alle maggiori violenze che si produrrebbero in sua assenza”.

⁴⁹ N. ROSSI, *Separare le carriere di giudici e pubblici ministeri o riscrivere i rapporti tra poteri?*, in *Sistema penale*, 16 novembre 2023.

⁵⁰ Già in Corte cost., sent. n. 55 del 1968, punto 3 del *Considerato in diritto*, nella sentenza n. 55 del 1968, si affermava: “Risulta dal suo art. 104 che l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura ha corrisposto all'intento di rendere effettiva, fornendola di apposita garanzia costituzionale, l'autonomia della magistratura, così da collocarla nella posizione di ‘ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere’, e conseguentemente sottrarla ad interventi su-

Per quanto riguarda la frazione non togata, al di là delle riserve che può suscitare l'introduzione di elementi di casualità nel procedimento di formazione di organi di rilevanza costituzionale, il sorteggio dei componenti laici risulterà più o meno controllabile nei suoi esiti a seconda dell'estensione dell'elenco di professori e avvocati, rimessa al legislatore ordinario, come la determinazione delle maggioranze necessarie per la votazione dell'elenco stesso; aspetto, quest'ultimo, all'evidenza anche più rilevante.

Il testo non prevede nulla sul punto, così come, del resto, il vigente art. 104 non prevede alcunché sulle maggioranze richieste per eleggere un terzo dei componenti laici del CSM. La legge del 1958 ha poi optato per la logica degli alti *quorum* (tre quinti dei componenti nelle prime due votazioni, poi tre quinti dei votanti) a garanzia della minoranza parlamentare, con la quale s'impone un accordo. Peraltro, come rilevato da più parti, quand'anche l'elenco risultasse adeguatamente esteso e votato a maggioranza qualificata, il sorteggio potrebbe configurare una rappresentanza non togata nei due CSM sbilanciata, quanto a matrice politico-parlamentare dei componenti sorteggiati, in un senso o in un altro in modo casuale.

Per ciò che concerne la componente togata, è assunto largamente condiviso, ma non incontestato, che ad essa non debba attribuirsi una funzione "rappresentativa", trattandosi piuttosto di assicurare, in funzione di garanzia e in conformità al modello originario, un'applicazione della disciplina legislativa sullo *status* sottratta al potere politico, in netta discontinuità con l'assetto pre-costituzionale⁵¹.

L'opinione contraria alla riforma si accompagna in ogni caso ad una previsione di indebolimento dell'organo di governo autonomo, nel quale i componenti togati, non eletti ma sorteggiati, sarebbero posti in posizione di subalternità, anche in ragione del maggior prestigio dei membri laici – minoranza, peraltro, non si sa quanto coesa – selezionati, almeno per l'inserimento nell'elenco, mediante l'elezione prevista dalla modifica dell'art. 104, senza la quale, peraltro, la necessaria partecipazione parlamentare alla formazione dell'organo risulterebbe del tutto obliterata.

Sebbene l'ipotesi di ammettere nella platea dei sorteggiabili, in via esclusiva o prevalente, magistrati con una certa anzianità (forse a partire dalla quarta valutazione) sia apparsa ad alcuni – diversamente dal sorteggio esteso a tutti i magistrati – non in armonia con l'art. 107 terzo comma, Cost., essa, in qualche misura, potrebbe compensare il paventato *deficit* di autorevolezza, oltre che risultare giustificata dalla necessità di assicurare il requisito di esperienza necessario a garanzia del migliore esercizio delle funzioni di cui all'art. 105 Cost.

D'altro canto, il testo della riforma non esclude che, con le norme di attuazione, possa essere reintrodotta – attenuando uno degli scostamenti dalle opzioni originarie – una garanzia di accesso

scettibili di turbarne comunque l'imparzialità e di compromettere l'applicazione del principio consacrato nell'art. 101, secondo cui i giudici sono soggetti solo alla legge?.

⁵¹ G. SOBRINO, *Il Ministro della giustizia ed i poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Napoli, 2015.

al Consiglio di magistrati appartenenti alle “varie categorie”⁵², locuzione ora fondamentale riferita alla distinzione tra titolari di funzioni di merito e di legittimità⁵³.

Se la radicale dismissione del modello di governo autonomo costituzionalmente previsto – con le incognite legate ad ogni abbandono sostanziale del disegno originario – sia giustificata dai vantaggi che si prospettano, specie sul piano del superamento delle prassi associative deteriori, a rigore non pienamente assicurato dall'estrazione a sorte⁵⁴, è questione anch'essa in buona misura orientata da più o meno latenti premesse di ordine politico-culturale.

3.2. Funzione di garanzia, pluralismo e carattere rappresentativo della compagine togata.

I sostenitori della riforma osservano come la stessa non comporti a ben vedere una negazione del modello originario. In particolare, il problema dell'alterazione della “rappresentatività” dell'organo di governo autonomo sarebbe solo apparente, se si riportasse l'attività del CSM al novero delle attribuzioni espressamente previste dall'articolo 105 della Costituzione⁵⁵.

A chi denuncia il carattere non democratico del sorteggio e della privazione del diritto di elettorato attivo e passivo, si replica infatti che il CSM, in quanto organo di garanzia titolare di attribuzioni di alta amministrazione – peraltro, a ridotto tasso di discrezionalità politico-amministrativa – non ha la funzione di veicolare al suo interno il pluralismo politico e culturale presente nel corpo della magistratura.

A difesa del sorteggio, che specie nella versione non “temperata” esclude non solo il rilievo del pluralismo interno ma altresì – ciò che appare più seriamente controvertibile – il connotato fiduciario del procedimento di selezione, si adduce poi che il superamento del requisito elettivo, imposto dal vigente articolo 104, si sarebbe reso necessario a fronte dell'incapacità, dimostrata dall'attuale disciplina costituzionale, di garantire una gestione meritocratica degli incarichi apicali.

Naturalmente, le distorsioni nell'attribuzione degli incarichi danneggiano anzitutto i magistrati pretermessi, i quali non di rado impugnano i provvedimenti sfavorevoli sulla carriera (segnatamente, quelli relativi ad uffici direttivi). Trattandosi di un organo di rilievo costituzionale e considerato il profilo istituzionale degli incarichi direttivi più rilevanti, risulta tuttavia inappagante constatare, per un verso, che quand'anche determinata da appartenenza “correntizia”, di norma, la

⁵² Si legge in Corte cost., sent. n. 87 del 1992, punto 5 del *Considerato in diritto*, tra l'altro, che “il quarto comma dell'art. 104 Cost. esclude che la componente ‘togata’ del Consiglio superiore possa essere integralmente eletta mediante un puro e semplice sistema di liste concorrenti, negando distinto rilievo ad una articolazione per categorie”.

⁵³ Sull'interpretazione dell'art. 104 Cost., nella parte in cui si riferisce alle “varie categorie”, rimane attuale la ricostruzione di F. BONIFACIO-G. GIACOBBE, *La magistratura*, cit., 59 ss.

⁵⁴ Di questo avviso è G. SILVESTRI, *Introduzione*, cit., secondo il quale “eliminare l'elezione per azzerare le correnti è come buttar via il termometro per far passare la febbre”.

⁵⁵ A questo riguardo è utile ricordare la sent. n. 12 del 1971, nella quale si esclude che la composizione del CSM “faccia luogo a rappresentanza di interessi di gruppo – il che sarebbe del tutto inconciliabile con il carattere assolutamente generale degli interessi affidati alla cura di quell'organo”.

scelta cade su magistrati all'altezza del compito; per un altro verso che, in ogni caso, sarebbe assicurato il controllo giurisdizionale sulla legittimità di ogni provvedimento concernente la carriera⁵⁶.

Venendo alle implicazioni culturali sottostanti, alla posizione di chi esclude il carattere rappresentativo del CSM in ragione della natura per lo più tecnico-amministrativa delle sue attribuzioni costituzionali, intese non estensivamente e in funzione di garanzia, si contrappone la lettura, forse egemone presso la magistratura associata e non isolata in dottrina, contraria a dissociare funzione di garanzia e carattere rappresentativo della componente togata⁵⁷.

L'aspirazione alla rappresentatività si basa essenzialmente su di una traiettoria argomentativa, affermatasi a partire dagli anni settanta, che, dal pluralismo culturale e interpretativo – considerato, secondo un'opzione di politica del diritto variamente propugnata anche in dottrina, prevalente sulle ragioni della certezza e della nomofilachia – deriva, passando per un sistema elettorale di tipo preferibilmente proporzionale, il corollario che vuole la discrezionalità amministrativa esercitata dal CSM coerente con gli indirizzi di politica giudiziaria espressi dalla maggioranza consiliare all'esito di una dialettica interna tra le diverse anime politico-culturali⁵⁸.

Tale impostazione sembra in effetti sminuire la premessa che vuole piuttosto l'esercizio delle funzioni amministrative o di alta amministrazione di cui all'art. 105 Cost. guidato da indirizzi di politica giudiziaria e criteri di organizzazione degli uffici stabiliti o desumibili anzitutto da *fonti legislative*, cui va riferita la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario⁵⁹.

Quand'anche dagli articoli 104 e 105 della Costituzione si ritenesse possibile derivare limiti in ordine alla disciplina legislativa dei criteri e del procedimento di adozione dei provvedimenti elencati all'art. 105, il divieto di automatismi e di rigide predeterminazioni legislative a tutela della discrezionalità del CSM – che la giurisprudenza amministrativa, specie in materia di incarichi, usualmente definisce “ampia”⁶⁰ – dovrebbe comunque tradursi nella garanzia di una discrezionali-

⁵⁶ F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Bologna, 2024, 159, ricorda che talora, a fronte di un riesame nel merito da parte del giudice amministrativo, il Csm ha reagito con ricorso in cassazione per regolamento di giurisdizione.

⁵⁷ Cfr. R. ROMBOLI, *La riforma costituzionale della magistratura: la maschera della separazione delle carriere ed il volto della eliminazione del modello Csm voluto dal Costituente*, in *Osservatorio ordinamento giudiziario (ordinamentogiudiziario.info)*, 15 luglio 2025; M. VOLPI, *Il referendum sulla giustizia: scontro tra Governo e Magistratura o decisione sulla tutela giurisdizionale dei diritti?*, ivi, 7 novembre 2025.

⁵⁸ Tutto ciò è descritto molto efficacemente da F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 65 s.; il tema è ripreso in EAD., *La scelta dei componenti dei Consigli superiori della magistratura*, in *Osservatorio AIC*, 2026, n. 1, 26 s.

⁵⁹ A questo riguardo, è emblematica la vicenda all'origine del conflitto di attribuzione dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 284 del 2005, nella quale si riporta la posizione del CSM, parte ricorrente, che lamentava una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali ad opera di sopravvenute disposizioni legislative, nella parte in cui imponevano al CSM di “riammettere in servizio il magistrato prosciolto in sede penale con una formula piena”. Camera e Senato, parti resistenti, eccepivano l'infondatezza del ricorso invocando, tra l'altro, le riserve di legge in materia di ordinamento giudiziario e censurando la pretesa del Consiglio ricorrente “di sovrapporre le proprie scelte discrezionali a quelle legislative”.

⁶⁰ Un'attenta analisi casistica è proposta da S. FRANZONI, *I giudici del Consiglio superiore della magistratura*, Torino, 2014, spec. 195 ss.

tà di natura tecnica, per lo più relativa a valutazioni attitudinali e di professionalità dei singoli, ovvero di funzionalità degli uffici⁶¹.

Quanto appena premesso avvalorava l'opinione critica nei confronti del riconoscimento del pluralismo politico-culturale quale valore "fondativo" da preservare all'interno del Consiglio; ma non risulta conclusivo per dimostrare l'irrelevanza, ai fini della garanzia di indipendenza, dell'elemento *fiduciario* nella selezione della compagine togata ritenuta più idonea e affidabile in sede di esercizio delle funzioni attinenti allo *status* e alla carriera.

La ragione del rifiuto del sorteggio, in altri termini, corrisponde a due atteggiamenti culturali differenti, di solito ma non sempre congiuntamente manifestati.

In una prima e meno ambiziosa prospettiva, si insiste sulla necessità di selezionare mediante elezione, secondo una logica fondamentalmente fiduciaria, magistrati in possesso delle necessarie doti di equilibrio e affidabilità.

Secondo una diversa visione, decisamente più *engagée*, si ritiene irrinunciabile il travaso del pluralismo politico-culturale dal mondo associativo alla rappresentanza interna al CSM, rivendicando una funzione di garanzia dell'organo di governo autonomo che include l'elaborazione, all'esito di una fisiologica dialettica interna, di indirizzi di politica giudiziaria in funzione dell'adozione dei provvedimenti elencati all'art. 105 e dell'esercizio delle altre funzioni costituzionalmente innominate ma legislativamente previste⁶², in modo esplicito⁶³ o implicito⁶⁴. Si tratta di un'impostazione che pretende dall'interlocutore un'adesione "valoriale" davvero impegnativa⁶⁵.

⁶¹ Sulla discrezionalità tecnica esercitata dal CSM, soprattutto in sede di attribuzione di incarichi direttivi e semidirettivi, *ex plurimis*, C.S., VII, sent. n. 3251 del 2022, C.S., V, sent. n. 210 del 2022, C.S., VII, sent. n. 5789 del 2022, C.S., VII, sent. n. 5788 del 2022, C.S., VII, sent. n. 7224 del 2024.

⁶² Di "progressivo svuotamento" della riserva di legge di cui all'art. 108 Cost. ragionano N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2011, 34. In argomento cfr. anche L. GENINATTI SATÈ, *Il ruolo costituzionale del C.S.M. e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, Torino, 2012, spec. 107 ss.

⁶³ Da ultimo, cfr. il citato art. 13 della legge n. 71 del 2022, in particolare là dove prevede che il CSM definisca principi generali in materia di criteri di priorità, la cui determinazione è affidata al procuratore della Repubblica, "finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili".

⁶⁴ Cfr. in particolare l'art. 10 della legge n. 195 del 1958, che enumera le attribuzioni del CSM e ai commi secondo e terzo prevede che il CSM "Può fare proposte al Ministro per la grazia e giustizia sulle modificazioni delle circoscrizioni giudiziarie e su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Dà pareri al Ministro, sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie. Delibera su ogni altra materia ad esso attribuita dalla legge".

⁶⁵ Appare utile riportare per esteso un riferimento, ancora di recente riproposto, al più autorevole sostenitore dell'orientamento dottrinale in discorso, Alessandro Pizzorusso, di recente richiamato da R. ROMBOLI, *Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge "Bonafede": la nuova figura del "candidato per caso"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 4, là dove osserva che il ruolo dei giudici non deve essere quello "di un corpo di funzionari che esprimono, ad occhi più o meno bendati, la volontà degli altri poteri dello Stato, bensì quello di un gruppo di tecnici del diritto capaci non soltanto di leggere ed interpretare le disposizioni legislative, ma anche di cogliere e perseguire i valori in base ai quali debbono essere risolte le alternative proposte dall'impiego delle varie tecniche interpretative e per tradurre i risultati di questa elaborazione culturale in decisioni, quanto più è possibile appropriate alle particolarità dei fatti sottoposti al loro esame" (A. PIZZORUSSO, *Su alcune recenti proposte di riforma del Csm*, in *Legalità e giustizia*, 1984, 882).

Soprattutto, non è agevole comprendere in quali frangenti il CSM sia davvero chiamato ad adottare scelte implicanti ponderazione di interessi, analogamente a quanto richiesto agli organi titolari di discrezionalità politico-legislativa o politico-amministrativa. Se alle attribuzioni del CSM si riconosce natura prevalentemente tecnico-amministrativa, o applicativa di “concetti giuridici indeterminati” legislativamente previsti, risulta in effetti difficile trovare, in ambito ordinamentale, una sede appropriata di espressione del pluralismo politico-culturale.

La polarizzazione delle posizioni descritte – rivendicazione antiburocratica del pluralismo *versus* gestione amministrativa della carriera – appare evidente, sebbene la propensione per la seconda, sostenuta in effetti da solidi argomenti, non implichi necessaria adesione all’opzione del sostegno, specie nella versione “non temperata”.

4. L’Alta Corte disciplinare.

Le disposizioni sull’Alta Corte disciplinare, titolare di una giurisdizione riservata alla magistratura ordinaria, sono quelle che, probabilmente, attribuiscono le maggiori responsabilità al legislatore dell’attuazione.

In via preliminare, occorre anzitutto ricordare che, soprattutto sulla scorta della disciplina legislativa di attuazione del vigente articolo 105, la Corte⁶⁶ ha affermato la natura giurisdizionale della funzione disciplinare⁶⁷; mentre nel testo di riforma tale natura è espressamente affermata dall’articolo 105, nel quale si fa riferimento alla “giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari”.

Tanto premesso, un primo problema da affrontare in sede attuativa è quello del rapporto tra Procuratore generale e Ministro della giustizia rispetto all’esercizio dell’azione disciplinare. Infatti, secondo il d.lgs. n. 109 del 2006, il Ministro della giustizia, che ne è titolare per disposto costituzionale, “*ha facoltà* di promuovere, entro un anno dalla notizia del fatto, l’azione disciplinare mediante richiesta di indagini al Procuratore generale presso la Corte di cassazione”; mentre il Procuratore generale “*ha l’obbligo* di esercitare l’azione disciplinare”.

Un primo aspetto da chiarire riguarda la conferma legislativa della duplice titolarità dell’azione disciplinare, anche in presenza di un Procuratore generale membro di diritto del CSM della magistratura requirente. Occorrerà poi, in ipotesi, chiedersi se debba essere sempre la Procura generale a svolgere le indagini su richiesta del Ministro e a sostenere l’“accusa” davanti al giudice disciplinare anche in caso di incolpazioni nei confronti di appartenenti alla magistratura giudicante.

Nel caso si ritenesse necessario escludere la Procura generale dal procedimento davanti all’Alta Corte e, in particolare, dalla titolarità dell’azione disciplinare, il Ministro rimarrebbe il solo a poterla esercitare?

⁶⁶ Cfr. specialmente Corte cost., sent. n. 12 del 1971.

⁶⁷ Per una completa trattazione del tema cfr. G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, Torino, 2018.

In caso affermativo, si tratterebbe necessariamente di un'azione disciplinare facoltativa, come si conviene ad un organo politico; ciò che, peraltro, non consentirebbe di prevedere asimmetricamente l'obbligatorietà dell'azione disciplinare in capo al Procuratore generale solo nei confronti della magistratura requirente. Tra le soluzioni prospettate, merita di essere menzionata quella avanzata dal Procuratore generale emerito Luigi Salvato, il quale ha ipotizzato l'istituzione presso l'Alta Corte di un "Alta Autorità requirente"⁶⁸.

Ancora più controversa è la concentrazione di due gradi di giudizio all'interno di un unico organo giurisdizionale e l'apparente esclusione del ricorso alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione per violazione di legge in conformità all'articolo 111, settimo comma, della Costituzione ("Contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, *soltanto* dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata")⁶⁹.

In effetti, due gradi di merito all'interno del medesimo organo giurisdizionale costituiscono forse un *unicum* difficilmente compatibile con il principio di imparzialità del giudice di secondo grado, che la giurisprudenza costituzionale, a fronte della celebrazione di diversi gradi o fasi di giudizio davanti al medesimo organo giurisdizionale tende a configurare, nell'ambito di procedimenti di natura anche *lato sensu* impugnatoria, in termini di incompatibilità⁷⁰.

Un ulteriore profilo controverso, discusso nella prospettiva che privilegia un assetto "orizzontale" della magistratura, attiene alla dubbia compatibilità della presenza, all'interno del collegio, di soli magistrati di legittimità con il principio per cui i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni⁷¹. Nella prospettiva della revisione, tale scelta si potrebbe forse giustificare proprio in considerazione dell'apparente e controversa attribuzione del vaglio di legittimità in via esclusiva all'Alta Corte, oltre che in ragione della finalità di assicurare l'autorevolezza dell'organo, pur non essendo questo chiamato ad esercitare funzioni di mera legittimità⁷².

Lo scostamento dal disegno originario, anche in questo caso, appare tuttavia sostanziale, come risulta dalla giurisprudenza costituzionale basata – più che sull'articolo 107, terzo comma –

⁶⁸ L. SALVATO, *Intervento*, in R. BALDUZZI-G. GRASSO, *L'Alta Corte disciplinare. Pro e contro di una proposta che fa discutere*, Milano, 2025, 24.

⁶⁹ Su tale aspetto, criticamente, M. VOLPI, *Il referendum sulla giustizia: scontro tra Governo e Magistratura o decisione sulla tutela giurisdizionale dei diritti?*, cit.

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 45 del 2023, ha così dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 630, terzo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui stabilisce che, contro l'ordinanza che dichiara l'estinzione del processo esecutivo ovvero rigetta la relativa eccezione, è ammesso reclamo al collegio con l'osservanza delle forme di cui all'art. 178, commi quarto e quinto, cod. proc. civ., *senza prevedere che del collegio non possa far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato*".

⁷¹ L'art. 105 riformulato fa riferimento a "sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzione di legittimità".

⁷² Su questo aspetto cfr. G. FERRI, *L'Alta Corte disciplinare nella riforma del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 2026, n. 1, 94 ss.

sull'articolo 104, nella parte in cui contiene il riferimento, espunto dal testo di riforma, alle “varie categorie”⁷³.

In particolare, nella sent. n. 87 del 1992, si legge che la precedente sentenza n. 12 del 1971, “nel considerare la composizione della sezione disciplinare del Consiglio, ha insistito nell’assunto che occorra ‘necessariamente tenere conto delle linee fondamentali secondo le quali, in conformità dell’art. 104 Cost., risulta strutturato il consesso’; e ciò per soddisfare l’esigenza che all’esercizio dei delicati compiti inerenti al governo della magistratura contribuiscano le diverse esperienze di cui le singole categorie sono portatrici”⁷⁴.

Tornando alla (da più parti) denunciata sottrazione dei provvedimenti sanzionatori dell’Alta Corte al ricorso per violazione di legge *ex art.* 111, settimo comma, Cost., appare opportuno aggiungere che tale singolare esclusione non parrebbe neppure in armonia con le stesse ragioni ispiratrici di un’Alta Corte disciplinare, in funzione dell’applicazione di un ordinamento disciplinare elaborato non in via autonoma dall’ordine di appartenenza ma codificato sulla base di una riserva – a quanto sembra, assoluta – di legge⁷⁵, nella sostanza confermativa dell’attuale modello di codificazione legislativa.

Sembra così tornare di attualità il passaggio della già citata sentenza n. 12 del 1971, nella quale si affermava che, a tutela dell’indipendenza dei magistrati, la legislazione vigente “stabilisce che il procedimento disciplinare si svolga nelle forme e nei modi che sono tipici del processo, affinché al provvedimento destinato ad incidere sullo stato dell’interessato, adottato con un atto che la legge definisce ‘sentenza’ ... e contro il quale è ammesso il ricorso alle Sezioni unite della Cassazione ... si addivenga con le garanzie che sono proprie e tipiche della funzione giurisdizionale”⁷⁶.

Si è nondimeno osservato che il tenore testuale della modifica costituzionale non risulterebbe preclusivo dell’interpretazione diretta a ripristinare il rimedio di cui all’articolo 111, settimo comma. Infatti, la previsione limitativa riguarderebbe soltanto l’impugnazione delle “sentenze emesse dall’Alta Corte *in prima istanza*”. In questa prospettiva correttiva del significato *prima facie* della novella costituzionale, non sarebbe in ogni caso agevole disciplinare la composizione del collegio competente per l’eventuale giudizio di rinvio (art. 627 c.p.p.), nei limiti dell’art. 34 c.p.p. o secon-

⁷³ Sin dalla sentenza n. 12 del 1971 la Corte costituzionale afferma che “il legislatore non può istituire sezioni deliberanti nelle quali non siano presenti componenti eletti dal Parlamento o componenti appartenenti ad una delle categorie di magistrati che concorrono alla formazione del Consiglio: e ciò non perché in questo si faccia luogo a rappresentanza di interessi di gruppo – il che sarebbe del tutto inconciliabile con il carattere assolutamente generale degli interessi affidati alla cura di quell’organo –, ma in considerazione del fatto che le linee strutturali segnate nell’art. 104 Cost., ispirate all’esigenza che all’esercizio dei delicati compiti inerenti al governo della magistratura contribuiscano le diverse esperienze di cui le singole categorie sono portatrici, devono trovare ragionevole corrispondenza nelle singole sezioni, quando a queste siano commessi poteri deliberanti”.

⁷⁴ Corte cost., sent. n. 87 del 1992; cfr. anche la già richiamata sent. n. 12 del 1971.

⁷⁵ Scrive N. ZANON, *Critiche e speranze intorno ad una riforma che si sarebbe voluta diversa*, in *Osservatorio Ordinamento Giudiziario (ordinamentogiudiziario.info)*, 17 luglio 2025: “le fattispecie di illecito disciplinare non sono decise dall’ordine d’appartenenza, attraverso circolari o atti para-normativi del Csm. Sono stabilite dalla legge, proprio perché la garanzia del corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie è un interesse non del solo ordine giudiziario, ma è un presidio dei diritti di tutti noi. Per questo, è di importanza decisiva che la predeterminazione delle fattispecie tipiche di illecito disciplinare avvenga per legge, da parte della rappresentanza politica democraticamente legittimata”.

⁷⁶ Corsivo non testuale.

do il modello dell'art. 383 c.p.c., per cui il giudizio rescissorio deve avere luogo davanti ad “altro giudice di grado pari a quello che ha pronunciato la sentenza cassata”⁷⁷.

Un ultimo profilo di interesse, del pari rimesso alla legge di attuazione⁷⁸, riguarda la composizione dei collegi interni all'Alta Corte⁷⁹. Si tratta di un aspetto di evidente delicatezza, anzitutto per l'assenza, all'interno del testo della revisione, di una garanzia di partecipazione minima della componente togata: “La legge determina gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, indica la composizione dei collegi, stabilisce le forme del procedimento disciplinare e le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte e assicura che i magistrati giudicanti o requirenti *siano rappresentati nel collegio*”⁸⁰.

Al di là della prevedibile difficoltà di formare i collegi competenti per i due gradi di giudizio evitando situazioni di incompatibilità, e pur non essendovi ragione di immaginare una volontà del legislatore dell'attuazione di imporre una prevalenza non togata nei collegi medesimi, peraltro difficile da concepire in considerazione delle proporzioni numeriche, il rinvio alle norme di attuazione lascia aperti molti interrogativi.

Rispetto ad esse, in ogni caso, i parametri costituzionali posti a garanzia dell'indipendenza di stato non lascerebbero sgarnito l'eventuale controllo di costituzionalità.

5. Una valutazione prospettica.

Al di là delle singole questioni considerate nelle pagine precedenti, volendo proporre una breve considerazione conclusiva, si può dire in chiave prospettica che, per chi è favorevole alla separazione delle carriere e ai suoi tradizionali corollari di segno garantista, entrambi gli esiti possibili dell'imminente referendum risulteranno, in ragione del contenuto eterogeneo del testo, piuttosto inappaganti.

Con l'approvazione della riforma, verrebbe cristallizzato a livello costituzionale uno statuto del pubblico ministero suscettibile di suggerire, e forse giustificare, declinazioni “forti” del suo ruolo (non tanto sul terreno della capacità di esercitare con efficacia l'azione penale, tema estraneo alla riforma, quanto) sul piano dei rapporti con gli altri poteri.

Una declinazione forte per effetto della previsione di un apposito organo di governo autonomo e della maggiore resistenza della nuova cornice costituzionale ad iniziative legislative più o meno direttamente incidenti sullo stato giuridico e sui poteri del pubblico ministero, ad esempio in tema di criteri (pur solo legislativi) di priorità nell'esercizio dell'azione penale o di organizzazione degli uffici di procura.

⁷⁷ In argomento, da ultimo, G. ARIOLLI, *Il procedimento disciplinare dei magistrati*, in *Diritto, Giustizia e Costituzione*, 8 gennaio 2026.

⁷⁸ Sulle norme attuative, R. ROMBOLI, *La riforma costituzionale della magistratura: la maschera della separazione delle carriere ed il volto della eliminazione del modello Csm voluto dal Costituente*, cit., secondo il quale la riforma appare una “scatola vuota”, “tanti sono gli aspetti che vengono rinviati al futuro legislatore ordinario (quindi alla maggioranza parlamentare)”.

⁷⁹ Sul punto F. BIONDI, *Sulla proposta di istituire l'Alta Corte disciplinare. Osservazioni sparse*, cit., 42 ss.

⁸⁰ Corsivo non testuale.

Non è facile prevedere se e in che misura, i difetti e le incognite che connotano la legge di revisione potranno essere emendati per il tramite delle leggi di attuazione e se, in ambito giurisdizionale, una volta “separato”, il giudice sarà in grado di contenere il nuovo verosimile protagonismo del magistrato dell'accusa.

Nello scenario alternativo, il voto referendario contrario alla riforma verrebbe per contro invocato quale chiara smentita dell'opinione favorevole alla separazione, con accantonamento *sine die* di tale opzione ordinamentale, pur suscettibile di essere introdotta e adeguatamente disciplinata con legge ordinaria.

Sul piano politico-culturale è poi plausibile immaginare, sulla spinta del voto popolare, un rinnovato *judicial activism* alimentato da una cultura della giurisdizione rivendicata in alternativa ad una deteriore visione burocratica della stessa.

Nella visione sommariamente identificabile come anti-burocratica s'impone, sia nella dimensione ordinamentale, sia nell'esercizio della funzione giurisdizionale, un più pregnante impegno del ceto giudiziario quale protagonista del mutamento giuridico, chiamato a rispondere a sempre nuove domande di tutela. Un'impostazione per sua natura propensa a promuovere il pluralismo culturale interno alla magistratura nella dimensione associativa, il cui sacrificio rappresenta uno dei rischi che si imputano alla riforma dell'organo di governo autonomo così come al nuovo sistema di giustizia disciplinare si addebitano effetti di contenimento delle spinte innovative della giurisprudenza.

In conclusione, al di là dei profili strettamente ordinamentali, la materia del contendere investe anche, in modo più o meno evidente, contrapposte ideologie o, se si preferisce, dottrine dell'interpretazione e della funzione giudiziaria. Si tratta di ricorrenti e notissime divisioni che, con alterna intensità, attraversano la cultura giuridica successiva all'entrata in vigore della Costituzione e si riflettono nella discussione interna alla magistratura almeno a partire dall'iconico congresso dell'ANM di Gardone Riviera⁸¹.

I giuristi accademici, d'altro canto, sono parte non marginale del problema, con il sovraccarico di aspettative che alcuni approcci dottrinali impropriamente riversano sulla magistratura⁸², come cosa diversa da un corpo burocratico altamente qualificato, certo non chiuso in se stesso ma al contrario impegnato ogni giorno nel compito assai arduo di garantire il funzionamento di un sistema legislativo connotato da crescente complessità e disordine delle fonti, per tacere dell'evoluzione mai così accelerata del contesto metagiuridico, in particolare tecnologico.

⁸¹ G. TARELLO, *Atteggiamenti culturali sulla funzione del giurista interprete*, in ID., *Diritto, enunciati, usi. Studi di teoria e metateoria del diritto*, Bologna, 1974, 475 ss.; ID., *La cosiddetta crisi della giustizia e i problemi della magistratura*, in ID., *Cultura giuridica e politica del diritto*, Bologna, 1988, 361 ss. Su questi temi cfr. anche E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Bari, 2018, spec. 69 ss., 112 ss.

⁸² Criticamente G. TARELLO, oltre che nei contributi citati alla nota precedente, anche in M. BESSONE (a cura di), *Sullo stato dell'organizzazione giuridica. Intervista a Giovanni Tarello*, Bologna, 1979, 10 ss.

Titolo [En]: The constitutional reform bill heading for a referendum. Institutional options and the role of the judiciary between judicial activism and bureaucratic vocation.

Parole chiave [It]: Revisione costituzionale; Separazione delle carriere tra magistratura giudicante e requirente; Consiglio superiore della magistratura; Alta Corte disciplinare.

Parole chiave [En]: Constitutional revision; Separation of careers between judges and prosecutors; High Council of the Judiciary; High Disciplinary Court.

Abstract [It]: Il contributo analizza i contenuti della legge di revisione costituzionale dell'ordinamento giudiziario destinata ad essere sottoposta referendum. L'autore esamina il testo della riforma e le principali criticità al centro della discussione tra i costituzionalisti. Anzitutto si affronta la questione della separazione delle carriere e l'indifferenza dal punto di vista costituzionale della relativa opzione, secondo la giurisprudenza della Corte. L'ipotesi di separazione delle carriere è in particolare valutata alla stregua dell'articolo 111 della Costituzione e delle sue plurime interpretazioni. Viene poi considerata la discussione relativa alla cultura della giurisdizione che, in funzione di tutela dei diritti, dovrebbe accomunare giudice e pubblico ministero. Il secondo aspetto riguarda la modifica delle disposizioni costituzionali concernenti la magistratura requirente, che sembrano determinare una inedita sovraesposizione del pubblico ministero. La nuova fraseologia costituzionale introdotta dalla legge di riforma viene esaminata anche nelle sue implicazioni sistematiche, nella prospettiva della successione nel tempo di fonti costituzionali. L'articolo affronta poi il profilo controverso riguardante il paventato assoggettamento del pubblico ministero al potere politico. Il terzo argomento trattato nel contributo riguarda la riforma del Consiglio superiore della magistratura, il suo sdoppiamento e il sorteggio previsto per l'individuazione dei componenti. Dell'organo di governo autonomo sono analizzati, anche alla luce della giurisprudenza, la funzione di garanzia, il significato del pluralismo culturale e il carattere rappresentativo della compagine togata. Il quarto argomento oggetto di analisi è l'introduzione dell'Alta Corte disciplinare, i cui profili problematici sono affrontati a partire dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Il contributo si chiude con alcune considerazioni conclusive in chiave prospettica.

Abstract [En]: This article analyses the contents of the constitutional reform bill on the judicial system that is to be put to a referendum. The author examines the text of the reform and the main critical issues at the centre of the debate among constitutionalists. First of all, the question of the separation of careers and the constitutional indifference of the relative option, according to the jurisprudence of the Court, is addressed. The hypothesis of the separation of careers is evaluated in particular in the light of Article 111 of the Constitution and its multiple interpretations. It then considers the debate on the culture of jurisdiction which, in order to protect rights, should unite judges and prosecutors. The second aspect concerns the amendment of the constitutional provisions concerning the prosecuting magistrates, which seem to result in an unprecedented overexposure of the public prosecutor. The new constitutional wording introduced by the reform law is also examined in terms of its systematic implications, from the perspective of the succession of constitutional sources over time. The article then addresses the controversial issue of the feared subjugation of public prosecutors to political power. The third topic covered in the article concerns the reform of the Superior Council of the Judiciary, its division into two bodies and the draw system used to select its members. The function of guarantee, the significance of cultural pluralism and the representative nature of the judiciary are analysed, also in the light of case law. The fourth topic analysed is the introduc-

tion of the High Disciplinary Court, whose problematic aspects are addressed on the basis of the case law of the Constitutional Court. The contribution concludes with some final considerations.