

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2026

Data: 3 febbraio 2026

***La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio:
le ragioni, le soluzioni e i rischi****

*di Francesco Dal Canto – Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico
nell'Università di Pisa*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Qualche definizione. – 3. La soluzione italiana, dal regio decreto Grandi alla legge Cartabia: carriera unitaria e mutevole disciplina del “passaggio di funzioni”. – 4. Le ragioni della separazione delle carriere nel dibattito italiano... – 5. ... in particolare: a) l’art. 111 Cost., l’imparzialità/terzietà del giudice e il “giusto processo accusatorio”. – 6. Segue: b) la parità delle parti. – 7. Segue: c) la “condiscendenza” dei giudici nei confronti delle richieste dei pubblici ministeri. – 8. Brevi cenni alla separazione delle carriere nei precedenti progetti di revisione costituzionale. – 9. Cenni alla separazione delle carriere in alcune esperienze straniere. – 10. La separazione delle carriere nel testo della legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio. – 11. Una digressione: il possibile impatto della riforma sulle (carriere delle) altre magistrature. – 12. I possibili rischi all’indomani della riforma. – 13. Spunti conclusivi: il vero significato dell’attrazione del pubblico ministero nella “cultura della giurisdizione”.

* Lavoro non sottoposto a referaggio ai sensi dell’articolo 7 del regolamento della rivista.

Lo scritto riprende i contenuti della relazione al Seminario “La revisione del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione”, organizzato dall’Associazione Italiana dei Costituzionalisti a Firenze il 23 gennaio 2026.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

1. Premessa

La prospettiva della separazione delle carriere meriterebbe di essere valutata con serenità, senza pregiudizi, scontri ideologici e denigrazioni reciproche, soppesandone con cautela costi e benefici, evidenziando con chiarezza gli obiettivi che ci si propone di raggiungere e i problemi che s'intendono risolvere, tenendo conto della storia e del contesto nella quale essa si vorrebbe inserire.

Si tratta, peraltro, di un'accortezza difficilmente praticabile in questa fase storica nella quale si tende a ragionare per assiomi e reciproche rivendicazioni. Circostanza senza dubbio esaltata dalle modalità con le quali la legge di revisione costituzionale è stata approvata dal Parlamento, senza alcun effettivo confronto.

Il presente contributo si pone l'obiettivo di ripercorrere per cenni essenziali il dibattito italiano sulla separazione delle carriere, anche dando conto dell'evoluzione della disciplina legislativa direttamente o indirettamente rilevante a tale proposito, per poi valutare quanto e quale spazio la tematica della separazione abbia effettivamente trovato nelle previsioni contenute nella legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio.

2. Qualche definizione

Comincio dalle parole.

Separazione e distinzione delle carriere e separazione e distinzione delle funzioni sono concetti diversi. Soprattutto nella prassi, essi tendono a declinarsi in modo alternativo, talora sovrapponendosi e confondendosi tra loro. Non vi sono definizioni certe, né indicazioni normative chiare.

In linea di principio, separazione delle carriere significa prevedere dei percorsi professionali diversi per giudici e pubblici ministeri attraverso una serie di misure graduabili tendenti a regolare autonomamente, inserendoli in contesti organizzativi diversi, gli istituti che disciplinano il rispettivo *cursus*: garanzie e *status* giuridico, concorso di accesso, formazione, trasferimenti, avanzamenti, valutazioni, sistema disciplinare, organi di governo autonomo, ecc.

Distinzione delle carriere comporta, invece, regolare le stesse in modo non coincidente, ovvero prevedere che gli istituti sopra richiamati, a partire dallo *status*, siano congegnati in modo

differenziato per giudici e pubblici ministeri, a prescindere dalla scelta della separazione delle carriere, che, in linea di principio, può esserci ma anche non esserci. Come meglio dirò, in Francia le carriere sono distinte ma non separate.

Separazione delle funzioni significa, d'altra parte, prevedere opportune misure organizzative che impediscano, o limitino, il passaggio da una funzione all'altra.

Separare le carriere e separare le funzioni sono dunque due cose diverse, tanto che - come meglio preciserò nel prosieguo - in numerosi paesi dove le carriere sono separate e sono differenziati gli *status* di giudici e pubblici ministeri i passaggi da una funzione all'altra sono consentiti (Francia e Germania) e talora frequenti (Francia).

Infine, distinzione delle funzioni significa tenere conto dei diversi ruoli che giudici e pubblici ministeri rivestono nell'ambito del processo, assicurando, con opportune misure, occasioni finalizzate a promuovere e valorizzare la rispettiva diversa professionalità.

Come cercherò di mostrare, uno sguardo al diritto comparato ci mostra come separazione/distinzione delle carriere e separazione/distinzione delle funzioni possono essere variamente combinate. La separazione delle funzioni non comporta necessariamente la separazione delle carriere (Italia), mentre la separazione delle carriere non comporta necessariamente la separazione delle funzioni (Spagna, Germania)¹; in altre parole, la separazione delle carriere non si traduce necessariamente nell'impedire il passaggio da una funzione all'altra e, più in generale, l'osmosi tra le stesse².

¹ Per cui, almeno nel panorama comparato, non è sempre vero che la separazione delle funzioni inveri un “*prius* logico della separazione delle carriere”, come, ad esempio, sostenuto da O. MAZZA, *Prolegomeni di un giusto processo penale*, in *Arch. Pen.*, 2023, 16.

² S. SICARDI, *Ordine giudiziario e separazione delle carriere*, in *Problemi attuali della giustizia in Italia*, a cura di A. Pace, S. Bartole e R. Romboli, Napoli, 2010, 56.

3. La soluzione italiana, dal regio decreto Grandi alla legge Cartabia: carriera unitaria e mutevole disciplina del “passaggio di funzioni”

Il tema della separazione delle carriere in Italia è molto antico. Come un fiume carsico, soprattutto quando esplode lo scontro tra magistratura e politica, esso ricompare³.

Quando la questione fu affrontata in Assemblea costituente, la principale ragione per la quale, soprattutto su iniziale impulso di Piero Calamandrei⁴ e al termine di un dibattito piuttosto sofferto e articolato, si scelse di disegnare un assetto tendenzialmente omogeneo tra giudice e pubblico ministero⁵, in stretta connessione con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, fu la ferma volontà di sottrarre la magistratura all'influenza dell'Esecutivo⁶, unita alla consapevolezza che le carriere unificate - che peraltro già esistevano in precedenza e che non avevano impedito al regime fascista di condizionare la magistratura inquirente - fossero comunque funzionali a tale obiettivo⁷.

³ Cfr. M. NOBILI, *Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale*, in AA.VV., *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. Conso, Bologna, 1979, 89 ss.

⁴ Cfr. A. PIZZORUSSO, *La magistratura nel pensiero di Calamandrei*, in ID., *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, Napoli, 2019, 467 ss.

⁵ Il pubblico ministero viene riconosciuto infatti come un magistrato appartenente allo stesso ordine del giudice, inamovibile al pari di quest'ultimo e amministrato dallo stesso Csm; peraltro, lo statuto del pubblico ministero non viene fatto coincidere esattamente con quello del giudice, come mostra la formula contenuta nell'art. 107, ultimo comma, Cost., approvata dall'Assemblea costituente proprio alla fine dei lavori, ai sensi della quale “il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario”. Cfr., in proposito, il dibattito che si svolse in Assemblea costituente soprattutto nella seduta del 26 novembre 1947, in *www.nascitacostituzione.it.*, nonché, sulla controversa interpretazione di tale disposizione costituzionale, F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, 2024, 227 s.

⁶ Il dibattito sulla separazione delle carriere si lega indissolubilmente a quello sulla natura incerta e ambigua del pubblico ministero nell'ordinamento italiano. Com'è stato da tempo riconosciuto, la soluzione accettata in Italia di un pubblico ministero qualificabile quale “organo di giustizia” e dalla natura “ibrida”, rivendicata all'indomani della caduta del fascismo, non si caratterizzava tanto come “soluzione brillante dal punto di vista teorico”, ma piuttosto come l'unica idonea ad “evitare guai peggiori”, essendo la stessa basata su valutazioni fondate sull’“esperienza” (A. PIZZORUSSO, *Riflessioni sul ruolo del pubblico ministero*, in *Questione giustizia*, 1982, 513 ss. e ora in ID., *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, cit., 653 ss.).

Cfr. anche G. SILVESTRI, *Separazione delle carriere: nella riforma il rischio di un'ipertrofia dell'accusa e di una eterogenesi dei fini*, in *Sistema penale*, 6 marzo 2005, laddove si osserva: “L'indipendenza dei magistrati requirenti, e quindi dei pubblici ministeri nei processi, vista in stretta connessione con l'obbligatorietà dell'azione penale, è stata una scelta operata dai Costituenti per evitare che si ripetessero violazioni dei principi di eguaglianza e di imparzialità ove le funzioni postulatorie del pubblico ministero finissero in balia delle fluttuanti decisioni della politica. Non si trattava di astratte e ipotetiche preoccupazioni, ma di fresca e dolorosa memoria degli abusi perpetrati dalla dittatura politica della prima metà del XX secolo, che aveva asservito ai propri fini gli apparati giudiziari”.

⁷ S. LORUSSO, *Separazione delle magistrature giudicante e requirente e modello accusatorio*, in *Sistema penale*, 20 gennaio 2025.

Da qui la celebre formula secondo cui il pubblico ministero italiano rappresenta una “felice anomalia” nel panorama comparato⁸.

Nell’ordinamento italiano la carriera dei magistrati giudicanti e dei magistrati requirenti è unitaria dal 1890⁹, sebbene, fino al 1946, il pubblico ministero è posto sotto la “direzione” del Ministro della Giustizia¹⁰; inoltre, nel corso del tempo vi sono stati numerosi interventi legislativi tesi a disciplinare la diversa questione dei passaggi da una funzione all’altra.

In altre parole, in Italia le carriere sono (quasi) sempre state “non separate”, in alcuni momenti storici esse sono state “distinte”, mentre si sono alternate svariate discipline con riguardo alla separazione delle funzioni tra giudici e pubblici ministeri.

Già si è detto che separare le carriere e separare le funzioni sono due cose diverse.

Peraltro, nel dibattito italiano si tende spesso a sovrapporre i due piani, esaltando l’elemento che essi hanno tendenzialmente in comune, ovvero l’esigenza - non avvertita in altri ordinamenti - di ridurre al minimo la “vicinanza”, fisica e culturale, tra gli uni e gli altri.

Ciò detto, non condividendo questa assimilazione ma tenendo conto del dibattito italiano, sembra comunque utile una breve disamina sull’evoluzione della legislazione italiana sui passaggi di funzione.

L’art. 190 del r.d. Grandi n. 12/1941, nella sua versione originaria rimasta invariata sino al 1989, stabilisce che il passaggio dei magistrati dalle funzioni requirenti alle giudicanti può essere disposto dal Ministro di grazia e giustizia, a domanda dell’interessato, “soltanto per ragioni di salute debitamente accertate o, in via eccezionale, per gravi e giustificati motivi”; mentre, il passaggio dalle funzioni giudicanti alle requirenti viene autorizzato, sempre dal Ministro e previa domanda, solamente a favore di chi può vantare “speciali attitudini alla funzione del pubblico ministero”.

⁸ Cfr. A. BARBERA, *Calamandrei e l’ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, in www.forumcostituzionale.it, 31 luglio 2006, ove si ricorda che l’indipendenza esterna del pubblico ministero è un pilastro che “va difeso con ferma determinazione, ma avendo piena coscienza che si tratta anche qui di una anomalia nel panorama degli ordinamenti a costituzionalismo liberaldemocratico”.

⁹ L’ordinamento giudiziario del 1865 (r.d. n. 2626/1865), con il quale si recepivano le linee fondamentali dell’ordinamento napoleonico del 1810, prevedeva che le carriere di giudici e pubblici ministeri fossero “parallele e distinte” e i passaggi dall’una all’altra fossero consentiti soltanto “in via d’eccezione”; le carriere vennero unificate appunto nel 1890, con la riforma Zanardelli (r.d. n. 6878/1890), per quanto nella stessa venne mantenuta la scelta dell’eccezionalità dei passaggi dall’una all’altra funzione. Cfr. S. SICARDI, *Ordine giudiziario e separazione delle carriere*, in *Problemi attuali della giustizia in Italia*, a cura di A. Pace, S. Bartole e R. Romboli, Napoli, 2010, 56, in nota 10.

¹⁰ Cfr. art. 69 del r.d. n. 12/1941, che riprendeva la formulazione del T.U. del 1923, e il r.d. lgs. n. 511/1946 (legge sulle guarentigie della magistratura), che sostituì la formula “sotto la direzione” con quella di “sotto la vigilanza”, tuttora in vigore.

Con l'approvazione del nuovo codice di procedura penale, di stampo tendenzialmente accusatorio, ci si sarebbe potuti aspettare un ulteriore irrigidimento delle possibilità di passaggio, ma così non fu¹¹.

Il d.P.R. n. 449/1988, recante "Approvazione delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni", modifica il citato art. 190 disponendo che il passaggio dei magistrati alle funzioni giudicanti alle requirenti, e da queste a quelle, può essere realizzato, a domanda dell'interessato, previo accertamento della "sussistenza di attitudine alla nuova funzione".

Si passa dunque da motivazioni sostanzialmente eccezionali a motivazioni ordinarie; circostanza che, infatti, determinando il sensibile indebolimento del filtro, costituisce la base legale per il successivo incremento dei tramutamenti.

Più tardi, il d.lgs. n. 160/2006 abroga l'art. 190 citato e introduce una disciplina completamente nuova, peraltro mai applicata (in forza della successiva legge n. 111/2007), ai sensi della quale i magistrati potevano partecipare a concorsi per titoli banditi dal Csm per l'assegnazione di posti vacanti nelle funzioni requirenti o giudicanti soltanto entro il terzo anno della loro carriera; dopo quella data, il passaggio da una funzione all'altra veniva del tutto impedito.

Di lì a poco l'art. 2, comma 4, della legge n. 111/2007 modifica radicalmente il neonato articolo 13 del d.lgs. n. 160/2006: da un lato, viene previsto il divieto di svolgere in prima sede, fino al conseguimento della prima valutazione del professionalità, funzioni requirenti, funzioni giudicanti monocratiche penali e funzioni di gip e gup; dall'altro lato, si prevede che il passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti, e viceversa, sia consentito per un massimo di quattro volte nell'ambito della carriera, con una serie di limitazioni temporali e territoriali indicati nella medesima disposizione.

Qualche anno dopo, l'art. 1, comma 1, della legge n. 187/2011 modifica nuovamente il citato art. 13 eliminando il divieto di conferimento di funzioni requirenti all'esito del tirocinio, fermo restando il divieto di svolgere funzioni di gip e gup e funzioni giudicanti penali monocratiche nei procedimenti con udienza preliminare.

¹¹ Sebbene - come ricorda O. MAZZA, *La separazione delle carriere e il processo accusatorio in una conversazione con Giuliano Vassalli*, in *www.dirittodidifesa.eu*, 8 luglio 2024, riportando un'intervista del 1987 - nel padre del nuovo codice, sen. Giuliano Vassalli, ministro della Giustizia dal 28 luglio 1987 al 31 gennaio 1991, fosse "saldissima la convinzione che non si [poteva] ritenere nemmeno tendenzialmente accusatorio un sistema processuale che [prescindeva] dalla separazione ordinamentale del giudice dal pubblico ministero".

Infine, l'art. 12 della legge n. 71/2022 modifica ancora l'art. 13 prevedendo che i passaggi da una funzione all'altra possano essere richiesti per non più di una volta nell'arco dell'intera carriera, con gli stessi limiti previsti dalla normativa previgente, se realizzati entro nove anni dal conferimento delle funzioni per i magistrati di prima nomina; oltre il termine temporale suddetto, viene consentito per una sola volta il passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti quando l'interessato non abbia mai svolto funzioni giudicanti penali, nonché il passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti civili o del lavoro in un ufficio giudiziario diviso in sezioni ove vi siano posti vacanti in una sezione che tratti esclusivamente affari civili o del lavoro; in quest'ultimo caso, il magistrato non può in alcun modo essere destinato, neppure come sostituto, a funzioni giudicanti di natura penale o miste anche in occasione di successivi trasferimenti. In ogni caso, il passaggio può essere disposto solo previa partecipazione a un corso di qualificazione professionale e subordinatamente a un giudizio di idoneità allo svolgimento delle diverse funzioni espresso dal Csm previo parere del Consiglio giudiziario.

L'evoluzione legislativa sommariamente richiamata merita alcune sintetiche considerazioni d'insieme.

Innanzitutto, a partire dal 2007 nell'ordinamento italiano è stata introdotta una sostanziale separazione delle funzioni, mentre non siamo in presenza, in senso proprio, anche dopo il "giro di vite" impresso dalla riforma Cartabia¹², di una formale separazione delle carriere.

Vale la pena, poi, di sottolineare ancora come, in sede di adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo codice di procedura penale, la possibilità di passaggio da una funzione all'altra sia stata non ridotta ma, al contrario, condizionata alla sola sussistenza di attitudini di carattere funzionale e, in questo modo, significativamente estesa rispetto al passato.

Dunque, l'attenzione del legislatore del 1988 è stata quasi esclusivamente focalizzata sulle ricadute che il nuovo processo accusatorio avrebbe determinato in termini di differenziazione tra le due diverse funzioni, mentre la questione delle conseguenze ordinamentali del nuovo assetto ebbero nel dibattito parlamentare uno spazio piuttosto marginale¹³.

¹² Cfr. N. ROSSI, *Separare le carriere dei giudici e pubblici ministeri o riscrivere i rapporti tra poteri? in Sistema penale*, 16 novembre 2023, secondo il quale, comunque, il processo d'interna divisione del corpo della magistratura sarebbe di fatto già perfezionato e dunque sarebbe superfluo un allontanamento ordinamentale ulteriore tra accusa e giudice.

¹³ Cfr. *Relazione al progetto preliminare e al testo definitivo del codice di procedura penale, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni e delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo*

E ancora, dal 2007 al 2011 la prima assegnazione escludeva le funzioni requirenti fino alla prima valutazione di professionalità; dunque, anche chi voleva svolgere la funzione di pubblico ministero doveva obbligatoriamente partire da quella di giudice, per poi cambiare funzione.

Se ne può dedurre che il legislatore, per molti anni dopo l'avvento del nuovo codice di procedura penale, ha ritenuto che il passaggio dall'una all'altra funzione - e dunque, per così dire, la "promiscuità culturale" tra giudici e pubblici ministeri - fosse un elemento non incompatibile con il sistema; e anche dopo la riforma costituzionale del 1999, almeno fino al 2005, l'esigenza di modifica della disciplina sui passaggi di funzione non è stata fatta oggetto di particolare attenzione da parte del Parlamento.

Utile poi aggiungere qualche dato concreto.

Prima della legge Mastella, e in particolare tra il 1993 e il 1999, la percentuale annua di giudici trasferitisi a domanda agli uffici del pubblico ministero oscillava tra un minimo del 6% a un massimo dell'8,5%, mentre la percentuale di pubblici ministeri trasferitisi all'ufficio di giudice oscillava tra il 10% e il 17%, ovvero nell'ordine di diverse centinaia per ogni anno (450 circa per i giudici e 300 circa per i pubblici ministeri)¹⁴.

Il numero dei passaggi è crollato, riducendosi a qualche decina per anno, dopo l'entrata in vigore del d. lgs n. 160/2006, mentre la successiva ulteriore "stretta" del 2022 non ha inciso in modo rilevante sulle statistiche¹⁵.

processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni, in G.U. n. 250 del 24-10-1988 - Suppl. Ordinario n. 937, 458, ove si può leggere: "Il rigore con il quale nel nuovo sistema processuale le funzioni requirenti sono distinte e separate da quelle giudicanti ed i caratteri di processo accusatorio richiamati nella prima parte dell'art. 2 della legge-delega, inducono a suggerire l'introduzione di un vaglio di attitudine alla nuova funzione nel caso di domanda del magistrato di passare dalle funzioni giudicanti alle requirenti o viceversa [...].V'è chi ritiene che si debba andare oltre nella distinzione delle due funzioni, ma certo in questa sede non è possibile disciplinare ex novo la materia. È possibile ed opportuno, invece, confermare l'unità della magistratura e, al tempo stesso, sottolineare che le funzioni giudicante e requirente richiedono attitudini diverse e vanno tenute distinte".

¹⁴ A. SPATARO, *Memoria scritta per l'audizione informale del 4 Marzo 2025*, in *Questione giustizia*, 13 marzo 2025, 14 ss.

¹⁵Cfr. *Ufficio Statistico del Consiglio Superiore della Magistratura*, in www.csm.it:

Passaggi da funzioni giudicanti a funzioni requirenti e viceversa							
Ann o della delibera	da Giudicante a Requirente	da Requirente a Giudicante	Tot ale	di cui con cambio funzione giudice semidirettivo direttivo)	con tipo (tra - -)	Magistrati in servizio al 31 dicembre negli uffici giudicanti	Magistrati in servizio al 31 dicembre negli uffici requirenti
2006	28	46	74	7		6.470	2.230

Da ormai una ventina d'anni, quindi, i passaggi da una funzione all'altra sono nell'ordine di qualche decina per anno su un organico di circa novemila magistrati.

2007	29	48	77	12	6.364	2.167
2008	26	55	81	15	6.259	2.114
2009	35	24	59	9	6.387	2.083
2010	24	33	57	6	6.206	2.064
2011	24	31	55	4	6.286	2.125
2012	16	25	41	1	6.214	2.103
2013	19	14	33	3	6.134	2.068
2014	4	26	30	1	6.493	2.178
2015	27	19	46	6	6.540	2.231
2016	17	30	47	2	6.436	2.157
2017	18	31	49	4	6.492	2.191
2018	15	24	39	4	6.590	2.218
2019	5	19	24	3	6.726	2.247
2020	10	15	25	2	6.797	2.267
2021	15	16	31	1	6.823	2.266
2022	8	17	25	4	6.825	2.258
2023	8	26	34	2	6.665	2.186
2024	24	18	42	2	6.621	2.196
Tota lee	352	517	869	88		

4. Le ragioni della separazione delle carriere nel dibattito italiano...

Gli argomenti a sostegno di una maggiore divaricazione dei percorsi professionali di giudici e pubblici ministeri sono tradizionalmente declinati su due principali piani, uno teorico-ideale e l'altro più concreto, attinente alla dinamica effettiva del processo penale.

In primo luogo, è ricorrente l'affermazione secondo la quale i principi del "giusto processo" e, in particolare, le garanzie processuali della parità delle parti e della terzietà del giudice richiedono, per la loro piena realizzazione, di essere rafforzate con la previsione della separazione ordinamentale tra giudici e pubblici ministeri, che costituirebbe il tassello essenziale per completare il percorso avviato con il nuovo codice di procedura penale, entrato in vigore nel 1989, cui ha fatto seguito, circa dieci anni dopo, la riscrittura dell'art. 111 Cost.

Si aggiunge che l'obiettivo che deve essere perseguito è quello di superare l'ambiguità tecnica sottesa all'organo dell'accusa, la cui natura anfibia, già denunciata criticamente in epoca precedente all'adozione del nuovo codice¹⁶, diviene ora, con il passaggio al processo accusatorio, del tutto insostenibile.

Si precisa che tale disarmonia deve essere cancellata anche solo per scongiurare la "percezione" esterna della non imparzialità del giudice¹⁷, cui segue il "convincimento diffuso" che l'organo decidente finisca sovente per essere attratto nel "mondo culturale" del pubblico ministero¹⁸.

Quindi, si conclude che il duplice volto del magistrato requirente, allo stesso tempo "accusatore" e "organo di giustizia", deve essere superato in quanto esso rappresenta una contraddizione del sistema¹⁹.

In secondo luogo, è diffusa l'idea secondo la quale, nella pratica giudiziaria quotidiana, il titolare del potere d'accusa sia, per più di un profilo, assimilato al giudice, alimentandosi così il rischio di una commistione di facoltà e di funzioni idonea a deprimere la dialettica del processo²⁰.

Si osserva che la propensione a sopravvalutare il "connotato pubblicistico" del pubblico ministero produce degli "effetti collaterali" nel processo, tra cui il depotenziamento del controllo

¹⁶ F. CARNELUTTI, *Mettere il pubblico ministero al suo posto*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, 1, 259 ss.

¹⁷ B. GALGANI, *Prove di "carriere separate": tra risalenti e ambiguità normative, forzature ideologiche e ... wishful thinking?*, in *Processo penale e giustizia*, n.3/2024, 520.

¹⁸ P. BORGNA, *Separazione delle carriere dei magistrati*, in *Diritto di difesa*, 1° settembre 2020, 3.

¹⁹ M. DONINI, *Cultura dei penalisti e condivisione dei saperi, La formazione comune e non separata di magistrati e avvocati è una premessa al tema delle carriere*, in *Sist. pen.*, 11 febbraio 2023.

²⁰ O. DOMINIONI, *La separazione delle carriere. Opinioni a confronto*, in *Criminalia*, 2008, 219.

giurisdizionale, in quanto controllo tra omologhi²¹, ovvero tra colleghi, cui fa seguito lo scadimento del livello qualitativo delle decisioni²².

Per evitare tale deriva la soluzione individuata è che il pubblico ministero, rappresentando l'accusa sia nella fase delle indagini che nel dibattimento, sia collocato in una posizione diametralmente opposta rispetto a quella del difensore della parte privata²³.

E da qui, ancora, la conclusione circa la necessità di trasferire la “dimensione costituzionale” del processo nella sfera ordinamentale, sia per recuperare le “simmetrie” all’interno dello stesso sia per garantire anche “l’apparenza dell’equidistanza” tra p.m. e giudice²⁴.

Da sottolineare, ancora, come siano davvero numerosi i cultori della separazione delle carriere che ritengono che tale prospettiva non sia tanto necessaria allo scopo di dare corpo alla garanzia del giudice terzo²⁵, né che alla stessa possa essere attribuito il valore di un “rimedio universale”²⁶, quanto, soprattutto, che essa costituisca lo strumento utile a assicurare il *quisque de populo*²⁷, così da “eradicare persino il “fantasma” di una contiguità tra inquirenti e giudicanti”²⁸.

5. ... in particolare: a) l’art. 111 Cost., l’imparzialità/terzietà del giudice e il “giusto processo accusatorio”

Passando a una valutazione puntuale degli argomenti appena richiamati, credo che non si possa non partire dalla constatazione per la quale, in un modello ideale, la separazione delle carriere sia, rispetto all’assetto attuale, astrattamente più coerente con il processo penale accusatorio, concepito come processo di parti contrapposte.

²¹ F. RUGGIERI, *Del potere dell’autorità giudiziaria: le recenti proposte di riforma*, in *Dir. proc. pen.*, 2023, 1549.

²² Cfr. B. GALGANI, *Prove di “carriere separate”*, cit., 521 s., ed ivi numerosi ulteriori riferimenti bibliografici.

²³ N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, VI Edizione, Bologna, 2024, 263.

²⁴ F. RUGGIERI, *Del potere dell’autorità giudiziaria: le recenti proposte di riforma*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, 1549.

²⁵ G. DI CHIARA, *Il giudice*, in G. DI CHIARA-G. FIANDACA, *Una introduzione al sistema penale. Per una lettura costituzionalmente orientata*, Napoli, 2003, 216.

²⁶ G. ILLUMINATI, *Appunti sparsi sulla riforma costituzionale della giustizia*, in *Cass. pen.*, 2011, 2862.

²⁷ F. PETRELLI, *La terzietà come legittimazione*, in *Il pubblico ministero nella giurisdizione. La responsabilità fra il giudice e la legge*, in *Questione giustizia*, 2018, 11.

²⁸ B. GALGANI, *Prove di “carriere separate”*, cit., 523.

Ma nessun modello esiste “in vitro”²⁹; dunque, occorre analiticamente soppesare le ragioni e le situazioni ideali con il contesto effettivo cui si intendono riferire.

Ciò premesso, il richiamo ai principi del giusto processo, come consacrati nell’art. 111 Cost. all’indomani della revisione costituzionale del 1999, ha certamente un peso indiscutibile: il processo penale deve svolgersi davanti a un giudice terzo e imparziale e ciò richiede che quest’ultimo sia posto in una posizione equidistante da accusa e difesa.

E tuttavia l’argomento non convince del tutto.

Esso sovrappone due piani, non del tutto indipendenti ma certamente distinti, quello processuale e quello ordinamentale, i quali, per inciso, sono tenuti distinti dallo stesso testo della Costituzione, che parla di “Ordinamento giurisdizionale” nella sezione I del Titolo IV e di “Norme sulla giurisdizione” nella sezione II dello stesso Titolo, laddove, non a caso, è inserito l’art. 111.

Com’è stato in più occasioni sottolineato, la Costituzione vigente non impone né impedisce la separazione delle carriere, “configurandosi essa come il risultato di una libera scelta del legislatore in un ambito non presidiato da vincoli precisi”³⁰.

Lo ha ribadito, del resto, la Corte costituzionale, quando, ritenendo ammissibili richieste di *referendum* abrogativo orientate a tale obiettivo, ha sottolineato che la Carta “non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato nel corso della sua carriera dalle une alle altre funzioni”³¹.

Dunque, la scelta della separazione rientra nella piena discrezionalità del Parlamento, che può operare con legge ordinaria, oppure, ovviamente con limiti diversi, con legge di revisione costituzionale, come nella prospettiva in cui ci muoviamo oggi.

²⁹ A. COSENTINO, *La separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri nel disegno di riforma costituzionale all’esame delle camere*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il Consiglio superiore della magistratura tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, a cura di E. Malfatti e R. Romboli, in *Consulta online*, 2025, 78, il quale osserva: “riveste scarso valore sia affrontare la questione dell’assetto ordinamentale del pubblico ministero in termini puramente teorici, come se si discutesse di modelli istituzionali in vitro, così come costituisce un esercizio privo di valore euristico la comparazione con le esperienze degli altri paesi, dal momento che le istituzioni vivono nella storia e ciascun contesto è diverso dagli altri”.

³⁰ N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro Csm*, in *Lettera AIC*, Napoli, 2024, 471.

³¹ Cfr. le sentt. nn. 37/2000 e 58/2022.

Ma, rispetto a tali scelte, la novella dell'art. 111 Cost. - la quale, per inciso, non ha introdotto un principio nuovo ma ha dato maggiore risalto a un valore già presente nell'ordinamento³² - appare richiamata senza ragione.

Senza contare che impostare la questione della separazione delle carriere in termini non di opportunità ma di “necessità costituzionale” porta con sé l'idea, infondata e pericolosamente delegittimante, che la magistratura giudicante sia stata caratterizzata, fino ad oggi, da un *deficit* di terzietà e imparzialità.

La Costituzione vigente impone che i caratteri di terzietà del giudice e di parità delle parti siano assicurati attraverso opportune misure di natura processuale, mentre i profili di carattere ordinamentale e organizzativo, riguardanti le modalità con le quali si svolgono i percorsi professionali dei magistrati, non hanno a tale proposito un'incidenza diretta.

Lo si ripete, non è affatto escluso che la separazione delle carriere sia astrattamente coerente, e in certa misura anche funzionale, con una più effettiva distinzione delle funzioni; né si può escludere che un p.m. separato dal giudice sul piano ordinamentale sia più in linea con il “modello ideale” di processo accusatorio³³.

Ma si tratta comunque di due dimensioni diverse, le cui reciproche interazioni non sono affatto scontate. Una cosa è la coerenza, altra cosa è la “consustanzialità”.

In altre parole, non vi è un rapporto di implicazione necessaria tra modello accusatorio e separazione delle carriere³⁴, come del resto dimostra anche la circostanza che la natura accusatoria del processo penale italiano, in uno con lo *status* costituzionale del pubblico ministero, non sono mai stati ritenuti dalla Corte Edu sintomi di una carenza strutturale o di un *deficit* sistemico

³² Cfr. Corte cost., sent. n. 26/2007, ove si sottolinea che il secondo comma dell'art. 111 Cost., nello stabilire che “ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità”, ha conferito “veste autonoma ad un principio, quello di parità delle parti, pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali (ordinanze n. 110 del 2003, n. 347 del 2002 e n. 421 del 2001)”.

³³ E. SCODITTI, *Sui progetti di legge costituzionale per la separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura. Audizione alla Camera dei deputati*, in *Questione giustizia*, 1° febbraio 2024.

³⁴ P. FERRUA, *La magistratura tra processo accusatorio e separazione delle carriere*, in *Discrimen*, 21 marzo 2025, 2, ove si osserva: “il modello accusatorio favorisce la separazione delle carriere come favorisce la giuria e con essa il verdetto immotivato, ma non vi è un rapporto di implicazione necessaria tra queste opzioni, perché il processo accusatorio può benissimo convivere con una magistratura reclutata per concorso, dove pubblici ministeri e giudici si distinguono solo per le funzioni esercitate, restando uniti in un medesimo corpo, con l'obbligo di motivare i provvedimenti giurisdizionali ...”.

Non è affatto vero, dunque, che “la separazione delle carriere è consustanziale al processo accusatorio” (C. NORDIO, *Per una nuova giustizia*, Milano, 2026, 1 ss.).

dell'ordinamento italiano sotto il profilo dell'imparzialità del giudice in violazione dell'art. 6 Cedu³⁵.

A ciò si aggiunga che il processo penale italiano conosce numerosi scostamenti dall'archetipo ideale del processo accusatorio di *common law*, tanto da potersi più esattamente definire un modello "misto"³⁶: e ciò sia perché ha dovuto conciliarsi con alcuni punti nodali della nostra tradizione, quali ad esempio l'obbligatorietà dell'azione penale, che si collocano agli antipodi di tale archetipo³⁷, sia in ragione di talune scelte legislative, contestuali e successive al nuovo codice di procedura penale, sia ancora in forza di alcune note pronunce costituzionali³⁸.

Il processo penale non è soltanto il processo fondato sulle dialettica tra le parti e sul contraddittorio ma, nella sua dimensione più pubblicistica, è anche un mezzo per l'accertamento della verità e per la ricostruzione dei fatti; com'è stato osservato, "è dannosa la tendenza a concepire il processo accusatorio come pura soluzione di conflitti fra le parti, dominato da un'esasperata disponibilità della prova, da una logica di *laissez faire*, pronta a sacrificare le esigenze di giustizia sostanziale"³⁹.

Nel concludere su questo punto, rimane in piedi l'argomento, sopra richiamato, per cui la vicinanza tra giudici e pubblici ministeri può incidere, a prescindere dalle effettive e concrete conseguenze sui principi del giusto processo⁴⁰, sull'"apparenza" di terzietà del giudice, nel senso

³⁵ B. RANDAZZO, *La proposta di riforma costituzionale della magistratura: il contesto e le garanzie europee*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il consiglio superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, a cura di E. Malfatti e R. Romboli, in *Consulta online*, 2025, 21.

³⁶ Si registra, in generale, un'eccessiva enfasi nel contrapporre il sistema inquisitorio con il sistema accusatorio, dal momento che si tratta di due tipi ideali che, nelle esperienze concrete, hanno per lo più assunto molteplici e intricate declinazioni. Si ricorda, per inciso, che il modello tradizionale di processo penale accusatorio, quello anglo-americano, si caratterizza, tra l'altro, non soltanto, come detto, per la separazione delle carriere e per la discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale, ma anche per la presenza di una giuria popolare il cui verdetto non deve essere motivato. Cfr. G. ILLUMINATI, *Modello processuale accusatorio e sovraccarico del sistema giudiziario*, in *Rev. bras. de direito processual penal*, n. 4/2018, 533 ss.

³⁷ E. AMODIO, *Modello accusatorio e separazione delle carriere*, in *Discrimen*, 17 giugno 2024, 1 ss. e M. DANIELE, *La riforma del processo penale e il modello perduto*, in *Discrimen*, 13 luglio 2021, secondo il quale la discrezionalità dell'azione penale è la "chiave di volta" di quel modello.

³⁸ Cfr. E. MARZADURI, *Il declino del paradigma accusatorio ed il ritorno all'istruzione sommaria*, in P. FERRUA-E.M. CATALANO (a cura di), *Corderiana. Sulle orme di un maestro del rito penale*, Torino, 2023, 19 ss.

³⁹ P. FERRUA, *Contraddittorio e verità nel processo penale*, in ID., *Studi sul processo penale*, vol. II, Torino 1992, 49.

⁴⁰ G. DI CHIARA, *Il giudice*, in G. DI CHIARA-G. FIANDACA, *Una introduzione al sistema penale. Per una lettura costituzionalmente orientata*, Napoli, 2003, 216.

che il suddetto assetto può alimentare nella società civile il “fantasma” della “contiguità” tra magistrati requirenti e giudicanti⁴¹.

E tuttavia, va da sé che, se il problema fosse soltanto quello di combattere un “fantasma”, l’invito ad operare un accorto bilanciamento tra costi e benefici, insomma l’invito alla cautela, ne uscirebbe assai rafforzato.

6. Segue: b) la parità delle parti

Si osserva che il rapporto di colleganza tra giudice e pubblico ministero è inconciliabile con il principio della parità delle parti nel processo penale. Anche tale affermazione appare a prima vista inconfutabile, ma essa si presta a due principali obiezioni.

Innanzitutto, è quanto meno da dimostrare che il rapporto di colleganza determini effettivamente una differente forza processuale tra accusa e difesa (e qui si rinvia al successivo paragrafo).

Inoltre, occorre tenere conto che, nel processo penale italiano, le parti sono tra loro qualitativamente diverse: parità non significa eguaglianza⁴².

Lo ha ribadito più volte la Corte costituzionale sia prima che dopo il passaggio al nuovo codice di procedura penale⁴³.

Con la sent. n. 34/2020 - che ha dichiarato non fondata la questione avente ad oggetto l’art. 593 c.p.p., come sostituito dal d.lgs. n. 11/2018, ove si limitavano i poteri d’impugnazione del p.m. - il Giudice costituzionale ha sottolineato l’“asimmetria strutturale” tra i due principali antagonisti del processo penale, l’avvocato e il pubblico ministero, che sono tra loro due “realità irriducibili”: il primo è un libero professionista, il cui mandato è quello di assicurare al meglio gli interessi dell’assistito, a prescindere dal dato sostanziale della sua colpevolezza o innocenza, mentre l’altro è

⁴¹ B. GALGANI, *Prove di “carriere separate”*, cit., 523.

⁴² Cfr. A. PACE, *Sulla riforma della giustizia*, in *Rivista AIC*, 2011, 1 ss., e G. U. RESCIGNO, *L’esercizio dell’azione pubblica e il pubblico ministero*, in *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Padova, 2005, 862.

⁴³ V., prima del 1989, le sentt. nn. 190/1970, 123/1971, 63/1972, 96/1975.

Dopo il 1989 v., oltre alla sent. n. 34/2000, richiamata nel testo, le sentt. n. 88/1991 - ove si osserva che il ruolo del p.m. non è quello di “mero accusatore ma pur sempre di organo di giustizia, obbligato a ricercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione ivi compresi gli elementi favorevoli all’imputato”, n. 26/2007 - che dichiara illegittimo l’art. 593 c.p.p., come sostituito dalla legge n. 46/2006, perché ritenuto irragionevolmente limitativo del potere di impugnazione del p.m. - n. 320/2007 e n. 298/2008.

un soggetto pubblico, che agisce nell'esercizio di un potere ed è chiamato a garantire l'interesse generale alla ricerca della verità nel processo".

Il difensore è un privato professionista vincolato dal solo mandato a difendere, che lo obbliga a ricercare l'esito più conveniente per il proprio assistito; se il difensore, nello svolgimento delle indagini difensive, ignora volutamente l'esistenza di prove a carico e si adopera per ottenere l'assoluzione di un assistito la cui colpevolezza gli sia nota, non viola alcuna regola deontologica ed anzi adempie al proprio mandato nella piena legalità. Il p.m., al contrario, condivide con il giudice l'obbligo di ricerca della verità storica dei fatti e le sue indagini devono obbedire al criterio della completezza ed oggettività⁴⁴.

Peraltro, anche la possibilità per il pubblico ministero di costituirsi in giudizio davanti alla Corte costituzionale è stata sempre esclusa sia perché non prevista espressamente dalle disposizioni che regolano il processo costituzionale sia sulla base dell'argomentazione che il principio della parità delle parti non comporta necessariamente l'identità tra i poteri del pubblico ministero e quelli delle parti private⁴⁵.

Dunque - si ribadisce - il principio di parità tra le parti non si traduce, nel sistema italiano, in un'assoluta simmetria di poteri e facoltà, e ciò, si badi, tanto nell'una che nell'altra direzione, ossia tanto a vantaggio della parte pubblica che di quella privata.

In particolare, come ha ricordato la Corte costituzionale, le asimmetrie a vantaggio della parte pubblica sono compatibili con il principio di parità a condizione che esse siano contenute entro i limiti della ragionevolezza e "trovino un'adeguata *ratio* giustificatrice nel ruolo istituzionale del pubblico ministero, ovvero in esigenze di funzionale e corretta esplicazione della giustizia penale, anche in vista del completo sviluppo di finalità esse pure costituzionalmente rilevanti"⁴⁶.

⁴⁴ G. GIOSTRA, *Prima lezione sulla giustizia penale*, Bari, ed. 2025, 57, il quale osserva che, a differenza del processo civile, in cui i contendenti disputano per l'affermazione dei propri interessi, nel processo penale abbiamo un soggetto privato che difende la sua libertà e la sua reputazione ed un soggetto pubblico che non ha interesse in senso proprio a limitare la prima e a macchiare la seconda, ma che deve accertare con obiettività l'esistenza di un fatto penalmente rilevante ed individuarne irresponsabile.

⁴⁵ Sul punto la giurisprudenza è, com'è noto, consolidata: cfr. ord. n. 327/1995 e sentt. n. 1 e 375/1996, n. 361/1998, n. 269/09 e n. 123/2023. In argomento cfr. R. ROMBOLI, *La presenza del pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sulle leggi: in attesa di un'occasione migliore*, in *Riv. dir. cost.*, 2009, 287 ss. e N. ZANON, *L'impossibile costituzione del pubblico ministero nel giudizio in via incidentale*, in *Giur. cost.*, 1995, 2508 ss.

⁴⁶ Così Corte cost., sent. n. 34/2020.

In definitiva, l'obiettivo del sistema penale italiano non deve essere tanto quello di perseguire "un'impossibile uguaglianza delle parti, attesa la congenita asimmetria strutturale del sistema penale", bensì realizzare un modello ove "l'accusa e la difesa abbiano equivalenti opportunità di influire sul convincimento giudiziale e quindi sull'esito finale del processo"⁴⁷.

Il pubblico ministero italiano non è parte in senso sostanziale, ovvero non è portatore di interessi accusatori propri, bensì è tenuto ad esercitare con obiettività l'azione penale, come del resto si ricava anche dal principio d'obbligatorietà della stessa, iscritto nell'art. 112 Cost.

Per inciso, a supporto di tale conclusione riveste scarso rilievo l'ulteriore argomento da molti ritenuto ricavabile da alcune previsioni del codice di procedura penale: l'art. 358 c.p.p., laddove si prevede che il p.m. "compie ogni attività necessaria" ai fini delle indagini preliminari e svolge altresì "accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini", e l'art. 408 c.p.p., come modificato dal d.lgs. n. 150/2022, ove si dispone che, "quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca, il pubblico ministero presenta al giudice richiesta di archiviazione".

Appare infatti condivisibile la tesi di chi ritiene che da tali norme si debba desumere, più che un'ulteriore manifestazione dell'obbligo d'imparzialità del pubblico ministero, un opportuno richiamo alla "misura" che lo stesso deve avere nella conduzione delle indagini, allo scopo di evitare processi superflui⁴⁸.

Ancora, il pubblico ministero è "organo di giustizia"⁴⁹, in quanto posto al servizio della sua attuazione, come ha insegnato, tra gli altri, proprio il padre del processo accusatorio, Giuliano

⁴⁷ G. GIOSTRA, *Prima lezione sulla giustizia penale*, cit., 69.

⁴⁸ Cfr. N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 264.

⁴⁹ Non è un caso, del resto, che nell'ordinamento italiano siano attribuiti al pubblico ministero compiti (di organo) di giustizia anche nel processo civile. Segnatamente - come di recente ha ricordato G. SCARSELLI, *La separazione delle carriere e il processo civile*, in www.ordinamentogiudiziario.info. - il pubblico ministero ha azione, e/o può intervenire nel processo civile, in tutti quei casi in cui il diritto da far valere in giudizio non è meramente dispositivo e rimesso alla volontà delle parti ma abbia dei risvolti e connotati pubblici, tali appunto da rendere necessaria la partecipazione al processo di un organo pubblico di garanzia. In particolare, tra le ipotesi principali, si ricorda: l'azione per l'annullamento delle delibere di associazioni e fondazioni (art. 23 c.c.); l'azione per la dichiarazione di assenza o di morte presunta (art. 48 e 58 c.c.); l'azione per l'opposizione al matrimonio che non può essere celebrato (art. 102 c.c.); l'azione per la dichiarazione di nullità del matrimonio (art. 117 c.c.); l'azione per l'impugnazione del riconoscimento del figlio naturale (art. 264 c.c.); l'azione per nomina di un curatore speciale del minore quando i genitori non possono o non vogliono compiere uno o più atti nell'interesse del figlio (art. 321 c.c.); l'azione per l'inabilitazione o l'interdizione dei soggetti parzialmente o totalmente incapaci di intendere e di volere (art. 417 c.c.); l'azione di denuncia al tribunale quando vi è fondato sospetto di gravi irregolarità nell'adempimento dei doveri degli

Vassalli, in un celebre scritto giovanile: Egli, in particolare, ha osservato che “la funzione del pubblico ministero è quella di promuovere l’applicazione giudiziale e l’esecuzione della legge come tale, in quanto fine a sé stessa e non ai fini dell’amministrazione; servire cioè all’attuazione della giustizia concorrendo col giudice all’applicazione e all’esecuzione della legge”⁵⁰.

La stessa Corte costituzionale ha da tempo sottolineato che “nel concetto di giurisdizione deve intendersi compresa non solo l’attività decisoria, che è peculiare del giudice, ma anche l’attività di esercizio dell’azione penale, che con la prima si coordina in un rapporto di compenetrazione organica ai fini di giustizia”; e ancora, “nell’esplicazione di tale potestà d’iniziativa, evidentemente, rientrano tutte le attività di natura istruttoria che il p.m. svolge, perché necessarie alla acquisizione di elementi utili per porsi in grado di esercitare l’azione penale. Tali attività (...) costituiscono esercizio di giurisdizione (in senso lato) da parte di un organo che è, comunque, un magistrato”⁵¹.

Ne discende che la vituperata formula secondo cui il pubblico ministero sarebbe una “parte imparziale”, richiamata da molti in termini liquidatori, merita di essere in realtà rivalutata, ovviamente chiarendone la portata e i limiti⁵².

E del resto, la natura imparziale del pubblico ministero, pur trovando nel sistema italiano dei caratteri peculiari⁵³, non è affatto una “bizzarria” soltanto italiana ma ad essa si fa riferimento sia in documenti sovranazionali⁵⁴ sia in ordinamenti ove esiste la separazione delle carriere e addirittura ove la pubblica accusa è soggetta all’Esecutivo⁵⁵.

amministratori e dei sindaci di società di capitali (art. 2409 c.c.); l’azione per il fallimento di imprese commerciali a carattere non artigianale (art. 6 l. fall.); l’azione di reclamo contro tutti i decreti del giudice tutelare e contro tutti quelli del tribunale nei casi in cui sia necessario il suo parere (art. 740 c.p.c.); l’azione per la cassazione di ogni sentenza civile, ancorché tra le parti già passata in giudicato, nell’interesse oggettivo della legge (art. 363 c.p.c.).

⁵⁰ G. VASSALLI, *La potestà punitiva*, Torino, 1942, 175 s., che precisa poi ulteriormente come “le funzioni del pubblico ministero siano funzioni tipicamente giurisdizionali e che al p.m. non possa darsi il nome di parte in senso ontologico ...”.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 96/1975.

⁵² Cfr., per tutti, P. CALAMANDREI, *L’elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Firenze, 1949, 40, nella celeberrima citazione in cui osserva: “Fra tutti gli uffici giudiziari, il più arduo mi sembra quello del pubblico accusatore: il quale, come il sostenitore dell’accusa, dovrebbe essere parziale al pari di un avvocato; e, come custode della legge, dovrebbe essere imparziale al pari di un giudice”.

⁵³ E. BRUTI LIBERATI, *L’imparzialità del pubblico ministero*, in *Questione giustizia*, 2024; ID., *Pubblico ministero. Un protagonista controverso della giustizia*, Milano, 2024, che sottolinea come l’obiettività del pubblico ministero è “sempre in tensione con il suo ruolo di accusatore”.

⁵⁴ Cfr. *Raccomandazione (2000)19 del Consiglio d’Europa*, sul ruolo del pubblico ministero nel sistema della giustizia penale, ove si prevede, al punto 24, che “nell’esercizio del suo mandato il pubblico ministero deve agire in modo equo, imparziale e obiettivo”.

⁵⁵ Cfr. art. 124, comma 2, della Costituzione spagnola - ove si prevede che “El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad” - e art. 31 del Codice di procedura penale francese, ai sensi

7. Segue: c) la “condiscendenza” dei giudici nei confronti delle richieste dei pubblici ministeri

Venendo all'altro argomento utilizzato dai sostenitori della separazione delle carriere, quello della c.d. “condiscendenza” dei giudici dinanzi alle richieste dei pubblici ministeri a causa del loro rapporto di colleganza⁵⁶, occorre innanzi tutto precisare che esso riguarda esclusivamente la fase delle indagini preliminari, essendo difficilmente contestabile che, con riferimento invece all'esito finale dei giudizi, quello stesso argomento si dissolve dinanzi all'esame dei dati statistici⁵⁷.

E la circostanza che si registrino alti tassi di accoglimento nel corso delle indagini preliminari a fronte di tassi di accoglimento assai più contenuti con riguardo all'esito dei giudizi induce a ritenere che il problema non sia da individuare, quanto meno in via esclusiva, nel rapporto di “colleganza”, ma in fattori ulteriori.

In particolare, fattori dipendenti dalla stessa natura e durata delle indagini preliminari, in linea di massima segrete e assai lunghe, con una difesa in buona parte posta ai margini delle stesse, per cui, com'è stato di recente osservato, quando il pm presenta una richiesta al gip, quest'ultimo ha a disposizione per lo più elementi forniti in via esclusiva dall'organo dell'accusa, in quanto la difesa non c'è, e spesso non può neanche esserci, perché non c'è ancora nemmeno un nome scritto nel registro delle notizie di reato⁵⁸.

Dunque, gli elevati tassi di accoglimento nella fase delle indagini preliminari discendono, probabilmente, da ragioni dettate dalla struttura del procedimento penale, ovvero dalla lunga fase in

del quale “Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu”.

Cfr. anche M. ROBERT, *Quale imparzialità per il pubblico ministero?*, in *Questione giustizia*, n. 2/2005, 401 ss., che si diffonde sulla necessaria imparzialità del pubblico ministero con particolare riguardo all'esperienza dell'ordinamento francese. L'Autore è presidente della Conferenza dei procuratori generali del Consiglio d'Europa e co-autore della citata Raccomandazione n. (2000)19 dello stesso Consiglio.

⁵⁶ Compiacenza che sarebbe indotta dalla loro “vicinanza culturale” e rafforzata dalla circostanza che gli uni e gli altri sono chiamati insieme ad esprimere reciproche valutazioni professionali, o giudizi in sede disciplinare, all'interno delle diverse articolazioni della carriera magistratuale unitaria, sia nei consigli giudiziari sia nel Consiglio superiore della magistratura.

⁵⁷ In circa il 40% dei casi le decisioni giudiziarie non confermano le ipotesi formulate dalla pubblica accusa con l'esercizio dell'azione penale (dati riportati nel *Parere sul disegno di legge costituzionale n. 1917 recante “norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”*, approvato con Delibera del Csm dell'8 gennaio 2025, 17, in www.csm.it).

⁵⁸ Così, quasi testualmente, S. QUATTROCOLO-M. GIALUZ, *Una prospettiva critica dal punto di vista processuale penale*, in www.ordinamentogiudiziario.info, 5 gennaio 2026.

cui l'interlocutore del giudice è il solo pubblico ministero, che "avrà gioco facile nel convincere un giudice che non conosce il fascicolo ad accogliere la sua richiesta in assenza di un contraddittorio con la difesa, in questa fase scarsamente contemplato"⁵⁹.

Il problema, dunque, esiste - l'eccessiva distanza della difesa dal giudice durante le indagini preliminari, che non controbilancia la vicinanza del pubblico ministero - ma non è la separazione delle carriere che sembra poterlo risolvere.

Ancora una volta, il piano più appropriato sul quale sembra opportuno intervenire è quello processuale.

8. Cenni alla separazione delle carriere nei precedenti progetti di revisione costituzionale

La legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio s'inserisce in un dibattito anche parlamentare risalente ed è preceduta da numerosi tentativi analoghi.

Volendosi limitare alle proposte più rilevanti, segnalo, innanzi tutto, quella elaborata dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione D'Alema) istituita nella XIII legislatura con legge costituzionale n. 1/1997.

La Commissione D'Alema, in particolare, aveva previsto un concorso unico per l'accesso in magistratura; poi, dopo aver svolto l'attività giudicante per tre anni, ciascun magistrato avrebbe dovuto scegliere in via definitiva una delle due funzioni. Il Consiglio superiore della magistratura restava unico, ma diviso in due sezioni. La funzione disciplinare era attribuita a un organo autonomo che si sarebbe occupato di tutti i magistrati, ordinari e speciali. Ci si proponeva quindi di "separare" le carriere, ma, come meglio si vedrà, con scelte meno radicali rispetto al progetto Meloni-Nordio.

La seconda proposta è quella elaborata dal Governo Berlusconi II nel 2011, nell'ambito della XVI legislatura, con la proposizione del disegno di legge costituzionale A.C. 4275, avente ad oggetto un'articolata riforma del Titolo IV della parte II della Costituzione.

⁵⁹ S. QUATTROCCOLO-M. GIALUZ, *Una prospettiva critica dal punto di vista processuale penale*, cit.

Si parlò allora di “riforma epocale” della giustizia, nella quale si intravedeva il chiaro obiettivo di elevare a livello costituzionale lo spirito “restauratore” che aveva contraddistinto soprattutto la versione originaria della legge Castelli n. 150/2005⁶⁰.

Tra le novità principali prospettate nel progetto del 2011, la suddivisione del Csm in due organi distinti, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri, per metà eletti dal Parlamento in seduta comune e per l'altra metà eletti da magistrati, e l'istituzione di una nuova Corte di disciplina competente per i giudizi disciplinari; ancora, nel progetto si mirava al rafforzamento delle prerogative del ministro della Giustizia e infine al temperamento del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Successivamente è stato presentato il progetto A.C. 14, formalmente d'iniziativa popolare ma sostanzialmente promosso dall'Unione delle Camere penali, recante “Norme per l'attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura”, depositato il 31 ottobre 2017, nella XVIII legislatura.

In esso erano previsti concorsi separati, l'abrogazione dell'art. 107, comma 3, ai sensi del quale “i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni”⁶¹, e lo sdoppiamento del Csm, con componenti scelti per metà tra magistrati, giudicanti o requirenti, e, per l'altra metà, dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo quindici anni di esercizio. Era previsto altresì un ammorbidimento del principio di obbligatorietà dell'azione penale, con l'aggiunta, all'art. 112 Cost., della precisazione “nei casi e nei modi previsti dalla legge”.

Più di recente, sono state presentate al Parlamento numerose proposte, tra le quali: A. C. 806, di iniziativa dei deputati Calderone e altri, presentata il 24 gennaio 2023 (Forza Italia); A.C. 824, di

⁶⁰ Leggermente ammorbidita, più nella forma che nella sostanza, dopo la sua seconda approvazione parlamentare, resasi necessaria in seguito al rinvio presidenziale dell'allora Capo dello Stato, Carlo Azeglio Ciampi, che aveva motivato la sua decisione in relazione a quattro rilievi di “palese incostituzionalità”, sostanzialmente tutti riconducibili a un principale aspetto critico: l'eccessivo sovradimensionamento del ruolo del Ministro della Giustizia e il corrispondente eccessivo sottodimensionamento del ruolo del Csm. Come fu detto, il fuoco del rinvio riguardava quei vizi che più degli altri erano apparsi al Presidente della Repubblica “di sistema”, ovvero maggiormente idonei a incidere sull'equilibrio tra i poteri definito nella Costituzione (M. LUCIANI, *Il rinvio presidenziale*, in *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Foro it.*, V, 2006, 7).

⁶¹ Tale abrogazione, riproposta anche in alcuni progetti successivi, era probabilmente ritenuta dai promotori una conseguenza della scelta di separare la carriera dei magistrati giudicanti da quella dei magistrati requirenti, per esigenze di coordinamento, ma essa rischiava, in realtà, di produrre effetti ulteriori piuttosto preoccupanti; la distinzione soltanto per funzioni, infatti, non ha rilievo soltanto con riguardo ai rapporti tra le due categorie di magistrati ma è tradizionalmente posta a garanzia dell'indipendenza interna tanto dei magistrati giudicanti quanto di quelli requirenti, e ciò al fine di impedire l'introduzione di modelli organizzativi fondati sul criterio gerarchico.

iniziativa dei deputati Morrone e altri, presentata in data 26 gennaio 2023 (Lega); A.S. 504, di iniziativa della sen. Stefani e altri, presentato in data 26 gennaio 2023 (Lega).

In esse la separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri viene prospettata attraverso tre principali novità: a) la previsione esplicita ai sensi della quale “l’ordine giudiziario è costituito dalla magistratura giudicante e dalla magistratura requirente” (art. 104 Cost.); b) la suddivisione del Csm in un Csm giudicante (artt. 104 e 105 Cost.) e in un Csm requirente (artt. 105 *bis* e 105 *ter*); c) la previsione di due concorsi separati per le nomine dei magistrati giudicanti e dei magistrati requirenti (art. 106 Cost.).

Nelle proposte più recenti si prevede altresì l’abrogazione dell’art. 107, comma 3, la cancellazione dell’aggettivo “altro” all’art. 104 Cost.⁶², nonché la modifica della proporzione tra laici e togati nella composizione dei due Csm, optando per una suddivisione al 50%⁶³.

Infine, di sicuro rilievo le proposte, da un lato, di riformare il principio di obbligatorietà dell’azione penale e, dall’altro, di allargare l’accesso diretto alla magistratura - attualmente previsto all’art. 106, comma 2, Cost., come ipotesi assolutamente residuale - senza richiedere più il requisito dei “meriti insigni” né quello dei quindici anni di professione per gli avvocati e consentendo la nomina diretta per l’accesso a tutti i livelli della magistratura giudicante.

9. Cenni alla separazione delle carriere in alcune esperienze straniere

Nel dibattito di questo periodo si fa spesso riferimento alle esperienze di altri paesi.

Occorre in proposito tenere conto che l’apporto della comparazione allo studio della riforma costituzionale italiana è utile ma assolutamente non decisivo, atteso che il giudizio sui singoli istituti non può che dipendere dalla storia e dalle dinamiche effettive degli ordinamenti, nonché dal contesto normativo, culturale, istituzionale e politico all’interno del quale essi vivono; e ciò è tanto più vero in un settore “concentrato” come quello dell’ordinamento giudiziario, dove “tutto si tiene”.

⁶² Con il chiaro intento, più simbolico che reale, di sottolineare la circostanza che la magistratura, essendo un “ordine”, non sarebbe invece da qualificare come un “potere” dello Stato.

⁶³ Si trattava di una soluzione che poco aveva a che vedere con la separazione delle carriere e che non poteva che suscitare perplessità: se infatti la componente laica è essenziale per scongiurare l’isolamento e l’autoreferenzialità dell’organo (*rectius*: degli organi) di governo della magistratura e per assicurare il suo necessario raccordo con la società civile, la soluzione individuata, oltre a far potenzialmente lievitare il tasso di politicità dei rispettivi organi, rischiava di mettere in crisi l’indipendenza esterna della magistratura.

Peraltro, anche una lettura superficiale e limitata al contesto europeo mostra l'esistenza di un rilevante pluralismo di modelli costituzionali di organizzazione della giustizia e di disciplina dello *status* dei magistrati⁶⁴ e l'impossibilità, con specifico riguardo al ruolo e alla collocazione del pubblico ministero, di definire un modello prevalente⁶⁵.

La stessa "Analisi tecnico-normativa" che ha accompagnato il disegno di legge costituzionale Nordio-Meloni riconosce che "sui temi della separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e requirenti, della esistenza e regolamentazione di consigli superiori, nonché sulla materia disciplinare, le soluzioni adottate da parte di altri Stati membri dell'Unione europea sono variegata e non emergono linee prevalenti".

Aggiungerei che l'idea di una certa "vicinanza" tra pubblico ministero e giudice sembra non essere guardata con pregiudiziale sfavore almeno a livello di Consiglio d'Europa.

Sembra dimostrarlo, ad esempio, la nota e già citata Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa Rec (2000) 19, adottata il 6 ottobre 2000 e dedicata al "Ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale", nella quale si prevede, al punto 18, che: "se l'ordinamento giuridico lo consente, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti al fine di consentire a una stessa persona di svolgere successivamente le funzioni di pubblico ministero e quelle di giudice o viceversa"⁶⁶.

Più avanti, nello stesso documento si precisa che "la possibilità di «passerelle» fra le funzioni di giudice e quelle di pubblico ministero si basa sulla constatazione della complementarità dei mandati degli uni e degli altri, ma anche sulla similitudine delle garanzie che devono essere offerte in termini di qualifica, di competenza e di statuto".

Ciò detto, anche per sfatare certi luoghi comuni, si ritiene utile una sintetica e certamente non esaustiva rassegna di alcune esperienze ritenute più significative.

Partendo da alcune esperienze di *common law*, in Inghilterra e Galles il pubblico ministero non è un magistrato ma un avvocato che, una volta nominato *prosecutor*, si lega a un rapporto di

⁶⁴ Cfr. S. PENASA, *La riforma costituzionale italiana nella dinamica dei modelli costituzionali della magistratura. L'apporto della comparazione*, in DPCE, n. 3/2025, 529 ss. e M. VOLPI, *Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica*, ivi, n. 4/2020, 4851 ss.

⁶⁵ Cfr. A. MURA, *Pubblico ministero in Europa. Modelli esperienze, prospettive*, in *Questione giustizia*, n. 2/2021, 90 ss. e L. D'ADDARIO, *Uno sguardo fuori dal nostro paese*, in corso di pubblicazione in *Foro it.*

⁶⁶ Peraltro, al punto 17 si trova scritto: "Gli Stati prendono provvedimenti affinché lo *status* giuridico, la competenza e il ruolo procedurale dei pubblici ministeri siano stabiliti dalla legge in modo tale che non vi possano essere dubbi fondati sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. In particolare, gli Stati garantiscono che nessuno possa contestualmente esercitare le funzioni di pubblico ministero e di giudice".

dipendenza dallo Stato esercitando la propria attività sotto la direzione del *Chief Crown Prosecutor* (Procuratore capo della Corona), che, a sua volta, fa capo al *Director of public prosecution* (Capo dell'Ufficio della Pubblica Accusa, avente sede a Londra), di nomina governativa, il quale opera sotto la supervisione dell'*Attorney General* (il Procuratore Generale), che è membro del Governo ed è nominato dalla Regina su proposta del Primo ministro.

Il *prosecutor* è lasciato del tutto fuori dalle indagini investigative, che rimangono di esclusiva competenza della polizia giudiziaria, svolgendo, in tale fase, solo attività di consulenza giuridica. È prerogativa della polizia giudiziaria formulare l'imputazione (*charge*) e, a tal fine, la polizia può avvalersi dell'attività di consulenza del *Crown Prosecution Office*. Una volta formulata l'imputazione, il *prosecutor* decide, in piena indipendenza dalla polizia, se esercitare l'azione penale o archiviare l'affare penale (discrezionalità dell'azione penale). Il processo penale è naturalmente accusatorio.

Anche negli Stati Uniti d'America i pubblici ministeri non sono magistrati: quelli federali sono di nomina governativa, mentre quelli statali sono nominati dal Governatore dello Stato o eletti. Esiste una certa interscambiabilità tra giudici e pubblici ministeri (e avvocati).

I pubblici ministeri sono avvocati soggetti alle norme della professione, ma, dopo la nomina, dipendono dallo Stato o dall'ente pubblico territoriale di appartenenza.

Le indagini dirette a individuare l'autore del reato e a raccogliere le prove per la sua condanna sono svolte autonomamente dalla polizia giudiziaria, la quale non è sottoposta alla direzione del pubblico ministero ma, al termine delle indagini, trasmette a quest'ultimo gli elementi raccolti perché lo stesso decida se esercitare o meno l'azione penale.

L'azione penale è regolata dal principio di opportunità. È esercitata allorquando il perseguimento del reato sia stato valutato dal pubblico ministero utile da un punto di vista di politica criminale.

Il processo penale è, anche in questo caso, accusatorio.

Passando ad ordinamenti di *civil law*, in Francia sia i giudici (*magistrats du siège*) che i pubblici ministeri (*magistrats du parquet*) sono magistrati, ma con uno statuto differenziato (garanzie diverse, anche se il reclutamento e la formazione sono identici): la carriera è dunque unica, ma distinta.

L'art. 64 della Costituzione, in particolare, nel sancire l'indipendenza dell'autorità giudiziaria, garantisce tuttavia l'inamovibilità soltanto ai giudici, mentre, per i pubblici ministeri, è il Ministro della Giustizia a decidere sul trasferimento "nell'interesse del servizio".

Sebbene il pubblico ministero sia fortemente collegato con il potere esecutivo i passaggi dall'una all'altra funzione sono possibili e piuttosto frequenti⁶⁷.

L'art. 5 della legge organica n. 1270/1958 sancisce che "i magistrati delle procure sono posti sotto l'autorità del Guardasigilli, Ministro della Giustizia", prevedendo l'autonomia del pubblico ministero unicamente in udienza; al di fuori dell'udienza il p.m., che è titolare del potere di direzione delle indagini preliminari, è sottoposto alla dipendenza gerarchica del potere esecutivo e ha un limitato controllo della polizia giudiziaria.

In forza del cordone ombelicale che lega il *Parquet* al Ministro, i pubblici ministeri sono responsabili nei suoi confronti dell'attuazione degli indirizzi governativi di politica criminale.

Il potere di esercitare l'azione penale, discrezionale, è attribuito esclusivamente al pubblico ministero (art. 31 c.p.p.) e pertanto i suoi superiori gerarchici (compreso, quindi, il ministro della Giustizia) non possono formalmente sostituirsi nella decisione sul se esercitarla o meno.

Al ministro della Giustizia compete, inoltre, l'inflizione di sanzioni disciplinari ai magistrati delle Procure, la nomina dei capi degli uffici delle stesse, nonché il controllo della funzione inquirente.

L'organo di governo autonomo, riformato nel 2008, è unitario ma suddiviso in due sezioni e la natura e l'intensità delle funzioni cambia a seconda che quest'ultimo sia competente per la magistratura giudicante ovvero requirente (asimmetria funzionale).

Il processo penale francese, pur avendo radici storiche nel modello inquisitorio, è oggi un sistema misto, integrando elementi inquisitori (soprattutto nella fase d'indagine preliminare) e accusatori (nella fase dibattimentale).

In Germania il potere giudiziario è composto soltanto dai giudici, mentre i pubblici ministeri, non contemplati in Costituzione, sono funzionari nominati, a livello federale, dal Ministro federale della Giustizia e, a livello statale, dalle amministrazioni della Giustizia dei diversi lander tra giuristi che hanno l'idoneità allo svolgimento delle professioni legali.

Le carriere sono dunque separate e distinte, ma il passaggio dall'una all'altra è possibile, anche se non frequente.

⁶⁷ L. DE GRAZIA, *Le garanzie costituzionali dell'indipendenza della magistratura nell'esperienza francese, italiana e spagnola*, Napoli, 2023, 1 ss.

Non esiste un organo corrispondente al Consiglio superiore della magistratura, anche se tale mancanza è parzialmente temperata dalla presenza di alcuni organi consultivi composti di magistrati e ascoltati prima di adottare le principali misure riguardanti il lavoro e la vita professionale dei giudici.

Tutti gli uffici del pubblico ministero sono caratterizzati da una forte gerarchia interna ed inseriti in un rapporto di dipendenza con il ministro della Giustizia federale e con quelli dei *lander*. Il pubblico ministero ha uno *status* diverso dal giudice, una carriera governata dal potere esecutivo, di cui deve rispettare le direttive, e non beneficia della garanzia dell' *inamovibilità*.

L'esercizio dell'azione penale è formalmente obbligatorio ma nella prassi si registrano momenti di discrezionalità; sebbene i pubblici ministeri siano gerarchicamente dipendenti del governo anche sotto il profilo funzionale, in concreto l'assetto gerarchico non va solitamente a minare la loro indipendenza, in quanto, da un lato, il pubblico ministero federale non può impartire direttive agli omologhi statali e, dall'altro lato, solitamente le autorità politiche rispettano l'autonomia del magistrato limitandosi ad adottare direttive di tipo tecnico-organizzativo.

Il pubblico ministero tedesco è istituzionalmente concepito come “guardiano della legge”, attore “imparziale”, chiamato a ricercare la verità nel processo.

Il processo penale tedesco è di tipo tendenzialmente accusatorio, basato su oralità, immediatezza e contraddittorio.

In Spagna è prevista la separazione delle carriere e uno *status* differenziato per giudici e pubblici ministeri; la possibilità di passare da una funzione all'altra è possibile soltanto in peculiari circostanze.

A partire dalla *ley orgánica* 9/2000, giudici e pubblici ministeri sono reclutati con lo stesso concorso, anche se la formazione è distinta e i secondi sono soggetti alla supervisione del *Fiscal General del Estado*, nominato dal Governo su proposta del Ministro della Giustizia e sentito il *Consejo General del Poder Judicial* (art. 124, comma 4, Cost.), chiamato ad emettere un parere obbligatorio ma non vincolante.

Il *Fiscal General del Estado* può impartire ai propri subordinati gli ordini e le istruzioni opportuni all'esercizio delle funzioni, sia di carattere generale che relativi a questioni specifiche.

L'organo di governo autonomo previsto in Costituzione (*Consejo General del Poder Judicial*) è competente esclusivamente per i giudici e l'istituzione di un organo corrispondente dedicato alla

figura del pubblico ministero è prevista soltanto a livello legislativo, ma con funzioni di natura esclusivamente consultiva (*Consejo Fiscal*, che assiste il *Fiscal General del Estado*).

L'azione penale si configura per il pubblico ministero come un potere/dovere. Tuttavia, vi sono più soggetti titolari dell'azione penale oltre al pubblico ministero (*Ministerio Fiscal*), quali l'*acusador popular*, l'*acusador particular* (la vittima) e l'*acusador privado*.

Il modello di processo penale spagnolo è misto, ma ancora molto imperniato sulla struttura della legge del 1882 (*ley de enjuiciamiento criminal*) e sulla figura del giudice istruttore (*juez de instrucción*) quale organo di indagine, che decide in parallelo del rinvio a giudizio o proscioglimento dell'indagato.

Dunque, la separazione costituzionale delle carriere tra giudici e pubblici ministeri non è qui accompagnata da un modello processuale di tipo accusatorio che riserva le indagini al Ministero Pubblico e le decisioni giurisdizionali al giudice⁶⁸.

In Portogallo la separazione delle carriere è stata introdotta con la costituzione del 1976, dopo la "rivoluzione dei garofani" del 1974, e fu intesa come strumento per garantire l'indipendenza di entrambe le funzioni dal potere politico, che durante la precedente esperienza, quando erano un corpo unitario, le aveva controllate in egual misura⁶⁹.

Le carriere di magistrati sono governate da due distinti Consigli superiori e, in particolare, il Consiglio superiore dei magistrati requirenti opera come "contraltare" del *Procurador Geral de Republica*, organo di vertice del Ministero pubblico nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo.

L'ufficio del pubblico ministero è organizzato gerarchicamente, il procuratore generale può impartire direttive vincolanti agli uffici, ciò che negli ultimi anni ha assunto un livello più intenso⁷⁰.

Malgrado la separazione delle carriere, grazie alla formazione comune e alla memoria storica di un passato di subordinazione, giudici e magistrati del *Ministerio publico* si percepiscono ancora come parte di una stessa cultura della giurisdizione.

⁶⁸ D. CAMONI, *Struttura e funzioni del Ministero Pubblico in Spagna: spunti a partire dalla condanna del Procuratore Generale per rivelazione di segreto d'ufficio*, in www.ordinamentogiudiziario.info, 2 gennaio 2026.

⁶⁹ B. CAPPARELLI, *La separazione delle carriere in Portogallo*, in www.ordinamentogiudiziario.info, 5 settembre 2025.

⁷⁰ P. LONA, *Gerarchia e autonomia nella Procura generale portoghese*, in www.ordinamentogiudiziario.info, 24 ottobre 2025.

Il processo penale è misto, ispirato al modello accusatorio, con una netta separazione tra accusa (*Ministério Público*, che indaga e sostiene l'accusa) e difesa, con un forte accento sui principi di oralità, immediatezza e contraddittorio, specialmente nella fase dibattimentale, dove si formano le prove davanti a un giudice terzo e imparziale.

10. La separazione delle carriere nel testo della legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio

Veniamo dunque alla legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio, recante “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”, presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della Giustizia alla Camera dei deputati il 13 giugno 2024 (A.C. n. 1917), approvata definitivamente, in sede di quarta deliberazione, senza alcuna modifica, dal Senato nella seduta del 30 ottobre 2025 (A.S n. 1353) e a breve (22-23 marzo 2026) sottoposta al referendum costituzionale.

Nel dibattito sulla legge di revisione costituzionale l'obiettivo della riforma viene individuato quasi esclusivamente nella c.d. separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e requirenti.

Ciò sollecita una considerazione introduttiva.

Poiché con legge ordinaria, e dunque a Costituzione vigente, sarebbe stato possibile intervenire per rafforzare ulteriormente la distanza tra giudici e pubblici ministeri⁷¹ - ad esempio, disponendo l'assoluta impossibilità di passaggio da una funzione all'altra, oppure prevedendo due concorsi di accesso, o percorsi di formazione distinti, e forse anche l'articolazione del Csm in due sezioni diverse⁷² - se ne può dedurre che il principale obiettivo della riforma - il solo che non si sarebbe potuto realizzare con legge ordinaria - sia stato quello di prevedere lo sdoppiamento dell'organo di governo della magistratura, nonché il suo alleggerimento della funzione disciplinare per attribuirlo ad un nuovo organo, l'Alta Corte disciplinare.

Premesso che si tratta di scelta legittima, occorre altresì precisare che la creazione di due Csm è strumentale ma non affatto indispensabile alla separazione delle carriere.

⁷¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 37/2000, già citata.

⁷² N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro Csm*, cit.

Ciò precisato, mi riservo ora di segnalare le questioni più rilevanti nella prospettiva della separazione.

Merita preliminarmente di essere sottolineato che, per la prima volta, entra nel testo della Costituzione il termine “carriera”. E ciò - può aggiungersi - nello stesso momento in cui, nel nuovo art. 105, si sopprime il termine “promozioni” e si inserisce al suo posto la formula “valutazioni di professionalità”.

Per comprendere a pieno il senso di questa novità, è utile ricordare che la previsione di cui all’art. 107, comma 3, Cost., ai sensi del quale “i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni”, viene solitamente intesa come volta a impedire non soltanto il formarsi di rapporti di tipo gerarchico all’interno della magistratura ma anche a scongiurare la sussistenza di una carriera in senso stretto, di tipo burocratico, come era in origine ai sensi del r.d Grandi n. 12/1941, nella misura in cui dalla stessa potrebbero derivare condizionamenti sul singolo magistrato incompatibili con il libero e corretto esercizio della funzione giurisdizionale⁷³.

Ne consegue che, seguendo questa interpretazione, direi maggioritaria, le sole differenziazioni possibili tra magistrati sono quelle che discendono dalla diversità di compiti agli stessi assegnati⁷⁴.

Ora, per quanto non si debbano sovradimensionare le questioni terminologiche, non sembra fuori luogo affermare che la novella ora prospettata possa consentire l’affermazione di un indirizzo diverso e legittimare misure legislative tendenti a regolare la carriera dei magistrati in forme più vicine a quelle del passato⁷⁵.

Deve poi notarsi che nella legge di revisione non si parla mai di “separazione” ma soltanto di “distinzione” delle carriere, laddove, nel nuovo art. 102 Cost., si affida al futuro legislatore ordinario il compito di disciplinare le “distinte” carriere dei magistrati giudicanti e requirenti.

⁷³ Cfr. G. LEONE, *Atti Assemblea costituente*, 14 novembre 1946, in www.nascitacostituzione.it, il quale osserva che tale previsione è preordinata a favorire la “maggiore riduzione possibile delle preoccupazioni ed ansie di carriera”, atteso che “l’esperienza e la conoscenza della più elementare psicologia ci dicono quanto influisca il complesso delle preoccupazioni di carriera a rendere spesso il giudice agitato, perciò non sereno e talvolta - che è peggio - ad indurlo ad assumere atteggiamenti di non assoluta imparzialità”.

⁷⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 87/1982 e, in dottrina, N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 153.

⁷⁵ Si ricorda, per inciso, che uno dei principali problemi riscontrati negli ultimi anni è stato proprio il ritorno del fenomeno del cd “carrierismo”, consistente nella tendenza, da parte di alcuni magistrati, alla ricerca continua dell’avanzamento di grado attraverso il passaggio da un incarico direttivo all’altro, spesso senza soluzione di continuità. Sia consentito sul punto il rinvio a F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 197.

Come segnalato in precedenza - volendo dare alle parole il peso che dovrebbe loro spettare⁷⁶ - mentre separazione delle carriere significa prevedere due percorsi professionali autonomi per giudici e pubblici ministeri, inserendo loro in contesti organizzativi diversi, distinzione delle carriere significa, invece, regolare le stesse in modo non coincidente con riguardo a *status*, concorsi, valutazioni, sistemi disciplinari, ecc., e ciò a prescindere dalla scelta della separazione delle carriere, che, in linea di principio, può esserci ma anche non esserci.

L'obiettivo della "distinzione" potrebbe rafforzare l'indirizzo teso a riconoscere garanzie non coincidenti per giudici e pubblici ministeri e a valorizzare l'art. 107, ultimo comma, Cost., che peraltro rimane inalterato, ai sensi del quale il pubblico ministero "gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario".

Tale previsione è da sempre oggetto di letture alternative⁷⁷, anche se fino ad oggi, come detto, è prevalso l'indirizzo teso a ritenere sostanzialmente omogenee le prerogative costituzionali dei due magistrati; un domani le cose potrebbero cambiare, ad esempio dando nuova linfa al processo di progressiva gerarchizzazione delle procure, già ben avviato a partire dalle riforme legislative che si sono succedute dal 2005.

Ci dobbiamo poi chiedere come valutare lo sdoppiamento del Csm nella prospettiva della "distinzione" delle carriere.

Tale soluzione appare all'evidenza funzionale a separare il governo delle carriere dei magistrati.

Per comprendere se ciò darà luogo anche a una distinzione occorre attendere l'attuazione legislativa, su cui si tornerà subito dopo.

Peraltro, in prima battuta, il primo risultato che viene raggiunto con lo sdoppiamento è quello di delineare una "piena omologazione tra le due funzioni", ovvero riconoscere alle stesse una medesima dignità costituzionale⁷⁸. E ciò, per inciso, mentre la funzione dell'Avvocato non entra in Costituzione, come da tempo è stato richiesto dalla stessa Avvocatura.

⁷⁶ Dalla lettura della Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale n. 1917, presentato alla Camera dei deputati il 13 giugno 2024, si ricava l'idea che si tratti di una "svista" inconsapevole, atteso che, nella parte di commento allo stesso art. 102 si utilizza il termine "separate" e non "distinte". Circostanza che, tuttavia, se spiega l'origine del problema, certamente non lo risolve.

⁷⁷ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 227 s.

⁷⁸ E. AMODIO, *Modello accusatorio*, cit., 7, ove si osserva che la proposta di dar vita a due distinti Csm, per giudici e pubblici ministeri, conduce, in prima battuta, non tanto a separare, bensì a raggiungere una "piena omologazione tra le due funzioni", come se si puntasse a "incoronare le procure facendole salire su un ascensore istituzionale che le porta allo stesso piano in cui siedono i giudici".

Passando ad esaminare il nuovo art. 104 Cost., dopo la previsione secondo cui la magistratura “costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”, si precisa che essa è “composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente”.

Si ribadisce dunque l’autonomia e l’indipendenza dell’ordine giudiziario, che rimane unitario, seppur distinto nelle due carriere, giudicante e requirente; ciò che rende senza dubbio non immediato il pericolo, sovente denunciato, di un possibile scivolamento del pubblico ministero sotto l’influenza del potere politico, anche se, come meglio si dirà nel prosieguo, determina le condizioni oggettive affinché tale rischio possa presentarsi in futuro.

Rimane poi inalterato l’art. 107, comma 3, Cost., ai sensi del quale “i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni”, per cui la novità della “distinzione per diversità di carriere” andrà intesa come deroga a tale principio.

Da segnalare, inoltre, almeno tre previsioni disarmoniche, se non proprie contraddittorie, rispetto all’obiettivo dichiarato.

In primo luogo, l’art. 102, comma 1, Cost., che, nella sua nuova formulazione - “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” -, sembra rafforzare la scelta di ricondurre sotto l’ombrello della “funzione giurisdizionale” l’attività sia dei giudici che dei pubblici ministeri⁷⁹.

Ne esce dunque paradossalmente rinvigorito l’indirizzo dottrinale e giurisprudenziale, solitamente contestato dai sostenitori della separazione delle carriere, secondo il quale, per usare le già richiamate parole della Corte costituzionale, nel concetto di “giurisdizione” deve intendersi compresa “non solo l’attività decisoria, che è peculiare e propria del giudice, ma anche l’attività di esercizio dell’azione penale, che con la prima si coordina in un rapporto di compenetrazione organica a fine di giustizia”⁸⁰.

⁷⁹ Lo nota anche S. LORUSSO, *Separazione delle magistrature*, cit., 12. Parla, in proposito, di scelta che suscita “qualche perplessità”, G. MONACO, *Sul progetto di un nuovo assetto costituzionale della magistratura*, in *Consulta online*, II, 2025, 922 ss.

⁸⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 96/1975.

La seconda disarmonia è innescata dal nuovo art. 106, laddove si consente ai pubblici ministeri con almeno quindici anni di servizio di essere nominati giudici di Cassazione “per meriti insigni”⁸¹, ovvero di operare un passaggio straordinario dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti al massimo grado della giurisdizione.

Difficile non evidenziare come si tratti di una previsione irrazionale nella prospettiva della separazione delle carriere⁸², oltre che irragionevole nella misura in cui tale passaggio di funzione “in deroga” viene consentito dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti ma non viceversa⁸³.

La terza previsione poco coerente con la separazione delle carriere è il nuovo art. 105, laddove si prevede l’Alta Corte disciplinare, nella quale giudici e pubblici ministeri, con riguardo ad una delle attività ritenute più esposte alle conseguenze della “promiscuità”, si ritrovano sorprendentemente riuniti, e la cui composizione, per inciso, premia numericamente i pubblici ministeri (3) rispetto ai giudici (6), tenuto conto che nel Csm attuale i pubblici ministeri sono 5 mentre i giudici sono 15.

Passando alla prospettiva della futura attuazione legislativa, gli scenari che si potrebbero aprire sono davvero molteplici, dal momento che la riforma si presenta, in buona parte, come una “scatola vuota”⁸⁴ o come una delega in bianco.

In particolare, il testo non contiene alcuna previsione che imponga un concorso separato per l’accesso alla carriera di giudice o di pubblico ministero (l’art. 106, comma 1, Cost. non viene modificato): il legislatore ordinario rimane libero di mantenere l’attuale concorso unico, in coerenza con la previsione per cui la magistratura rimane un unico ordine, ovvero decidere di prevedere due concorsi separati, questa volta in coerenza con l’obiettivo della distinzione delle carriere⁸⁵.

⁸¹ Cfr. art. 2 della legge n. 303/1998, ove si prevede che “la designazione deve cadere su una persona che, per particolari meriti scientifici o per la ricchezza dell’esperienza professionale, possa apportare alla giurisdizione di legittimità un contributo di elevata qualificazione professionale”.

⁸² Si noti che, ai sensi della normativa vigente, il magistrato che svolge funzioni requirenti può oggi accedere direttamente alle funzioni di consigliere della Cassazione senza limitazioni di natura territoriale, pur non potendo essere assegnato a funzioni giudicanti penali; mentre, il magistrato che svolge funzioni giudicanti può accedere alle funzioni di sostituto procuratore generale della Cassazione senza limiti di natura territoriale e di assegnazione (cfr. art. 13, comma 6, del d. lgs. n. 160/2006). Ora, la separazione delle carriere potrebbe portare il legislatore a modificare questa disciplina, precludendo in radice ai magistrati requirenti l’accesso alle funzioni giudicanti di legittimità e ai magistrati giudicanti l’accesso alle funzioni requirenti di legittimità, ma anche questa scelta rimane del tutto rimessa al futuro legislatore ordinario.

⁸³ Non appare ragionevole che non si preveda contestualmente che anche un magistrato giudicante con almeno quindici anni di esercizio possa essere nominato, per meriti insigni, giudice di Cassazione.

⁸⁴ 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 www.ordinamentogiudiziario.info, 15 luglio 2025.

⁸⁵ Senza contare la questione del colloquio psicoattitudinale, diretto a “verificare l’assenza di condizioni di inidoneità alla funzione giudiziaria” - previsto dall’art. 1, comma 4, del d. lgs. n. 160/2006 come modificato dall’art. 5

Se probabilmente quest'ultima apparirà la soluzione più adeguata al legislatore che attuerà la riforma, pare difficile sostenere l'incostituzionalità di un eventuale orientamento contrario che la maggioranza politica dovesse manifestare in futuro. A tale proposito, si ricorda che in Francia e Spagna, dove giudici e pubblici ministeri godono di prerogative assai differenziate, non vi sono forme di reclutamento separate.

Inoltre, pur tenendo conto della differenza, in precedenza richiamata, tra separazione delle carriere e separazione delle funzioni, colpisce che la legge di revisione non contenga alcuna disposizione che vieti o limiti la possibilità di passaggio tra la funzione di giudice a quella di pubblico ministero e viceversa; per cui, in linea di principio, il legislatore ordinario potrebbe legittimamente prevedere, in attuazione della riforma, sia il divieto assoluto di passaggio da una funzione all'altra sia la possibilità di passaggio più ampia di quella oggi consentita dal diritto vigente al netto della legge Cartabia n. 71/2022.

Del resto, la riforma ribadisce che la magistratura costituisce un ordine unico, autonomo e indipendente, per cui il passaggio da una funzione all'altra non sarebbe affatto una stranezza. Si veda, a questo proposito, ancora la Francia, dove la magistratura è un unico corpo composto di magistrati con *status* diversi, ove i passaggi da una carriera all'altra sono possibili e anzi frequenti.

In definitiva, con riguardo ai passaggi, il legislatore ordinario italiano si verrebbe a trovare nella stessa identica situazione in cui già si trova oggi, a Costituzione vigente.

E ancora, la legge di revisione non contiene alcuna indicazione con riguardo alla formazione degli aspiranti magistrati. E noto, infatti, che la legge n. 71/2022⁸⁶ ha affidato alla Scuola superiore della magistratura il compito di organizzare corsi dedicati a coloro che aspirano ad accedere alla carriera di magistrato⁸⁷. In prospettiva, in caso di entrata in vigore della riforma costituzionale, il legislatore potrebbe chiamare la Scuola - anche se non necessariamente - a organizzare tali corsi prevedendo caratteristiche diverse a seconda che siano rivolti a chi aspira alla carriera giudicante o alla carriera requirente.

del d. lgs. n. 44/2024 - che in futuro potrebbe essere disciplinato in modo diverso a seconda che la selezione si riferisca all'aspirante giudice o all'aspirante pubblico ministero.

⁸⁶ Cfr. art. 4, comma 1, lett c) della legge n. 71/2022 e art. 3 del d. lgs. n. 44/2024.

⁸⁷ Corsi, peraltro, al momento non ancora avviati soprattutto a causa delle molteplici difficoltà organizzative che la realizzazione di tale obiettivo comporta.

Analogamente - ma anche qui non inevitabilmente - la separazione della formazione dei due tipi di magistrato potrebbe riproporsi anche nella fase successiva all'accesso in magistratura, ovvero in sede di formazione iniziale e permanente (attualmente, di fatto, unificata).

11. Una digressione: il possibile impatto della riforma sulle (carriere delle) altre magistrature

Seppur incidentalmente, sembra opportuno dedicare alcune sintetiche considerazioni alle conseguenze che la legge di revisione Meloni-Nordio potrebbe produrre sulle carriere delle magistrature speciali.

Pare indubbio, infatti, che le medesime ragioni che giustificano la separazione tra giudici e pubblici ministeri dovrebbero valere anche con riferimento alla giustizia militare e alla giustizia contabile; una volta, infatti, che la separazione dovesse divenire principio costituzionale, quest'ultimo dovrebbe ispirare anche l'organizzazione di tutte le giurisdizioni caratterizzate dalla presenza di funzioni giudicanti e funzioni requirenti.

Può essere ricordato, a tale proposito, che, nel tempo, il legislatore, su indicazione della giurisprudenza costituzionale, ha realizzato un tendenziale parallelismo tra la disciplina dei sistemi organizzativi delle diverse magistrature⁸⁸. In particolare, la Corte, dopo aver sottolineato la necessità di estendere i principi costituzionali riguardanti la magistratura ordinaria agli organi giurisdizionali speciali, ha desunto dal Titolo IV della Carta non soltanto l'obbligo del legislatore di istituire organi di governo autonomo delle magistrature diverse da quella ordinaria, ma pure che gli stessi dovessero essere composti sia di membri eletti da magistrati sia di membri esterni designati dal Parlamento⁸⁹.

⁸⁸ Il cui risultato più rilevante ha coinciso con l'istituzione degli organi di governo autonomo delle magistrature speciali. In particolare, si tratta del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, istituito con legge n. 186/1982, del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, istituito con legge n. 117/1988, del Consiglio di Presidenza della magistratura militare, istituito con legge n. 561/1988 e infine del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, istituito con legge n. 545/1992.

In argomento, cfr. A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra "attuazione" e "adeguamento" della Costituzione*, Napoli, 1995, 116 ss. e A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature non ordinarie nel sistema costituzionale*, Napoli, 1996, 108 ss.

⁸⁹ Cfr. sentt. nn. 266/1988 e 16/2011.

Sembra dunque legittimo chiedersi se, all'indomani della riforma costituzionale, il legislatore sarà chiamato a mettere mano anche alla disciplina di tali organi di garanzia al fine di mantenere detto parallelismo e preservare il "modello Csm" quale paradigma di riferimento.

Tale prospettiva potrebbe riguardare due diversi profili.

In primo luogo, si potrebbe porre l'esigenza di operare lo sdoppiamento dei consigli di presidenza della magistratura contabile e di quella militare in parallelo con l'introduzione, anche in quei comparti, della separazione delle carriere. Obiettivo che, per inciso, non richiederebbe una specifica riforma costituzionale, tenuto conto della riserva di legge di cui all'art. 108 Cost.

Difficile, come detto, per i promotori della legge di revisione costituzionale, sostenere che le ragioni fatte valere a sostegno della separazione delle carriere della magistratura ordinaria non debbano valere anche per quella contabile e - ancor di più, trattandosi di una giurisdizione penale - per quella militare.

Soluzione che, peraltro, tenuto conto dell'organico contenuto della magistratura contabile (meno di cinquecento magistrati, tra giudicanti e requirenti) e addirittura esiguo di quella militare (cinquantotto magistrati, tra giudicanti e requirenti), potrebbe apparire irragionevole sotto il profilo della sostenibilità economica e, almeno per la giustizia militare, rivelarsi prodromica di un'ulteriore riforma legislativa tesa a trasferire i pubblici ministeri militari nell'alveo della magistratura ordinaria.

In secondo luogo, la riforma potrebbe indurre il legislatore a ripensare i criteri di composizione dei consigli di presidenza delle magistrature speciali, rendendoli più affini a quelli utilizzati per il Csm, in particolare estendendo anche ad essi la formula del sorteggio per l'individuazione dei rispettivi componenti.

12. I possibili rischi all'indomani della riforma

La prospettiva della separazione delle carriere realizzata con le modalità previste nella legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio comporta poi alcuni rischi specifici, rispetto ai quali, peraltro, non ci sono evidenze certe, e dunque è lecito dissentire, ma che devono essere quanto meno presi in considerazione. E va da sé che l'incertezza dipende anche dall'ampia discrezionalità che avrà il legislatore ordinario nel dare attuazione alla riforma.

Il primo rischio è quello meno improbabile, nel senso che esso rappresenta sostanzialmente l'obiettivo perseguito dai sostenitori della riforma.

La magistratura requirente, distinta da quella giudicante, potrebbe tendere ad allontanarsi progressivamente dalla sua fondamentale dimensione pubblica, a garanzia dell'interesse generale, per trasformarsi in un'istituzione esclusivamente rivolta ad assecondare mere istanze di repressione, ovvero prevalentemente orientata da un vincolo di risultato, la condanna dell'imputato⁹⁰.

Il pubblico ministero potrebbe diventare - per alcuni, "finalmente" - una parte in senso sostanziale, astrattamente più coerente con il modello ideale del processo accusatorio e conseguentemente più lontana dall'idea dell'imparziale applicazione della legge. E qui si rinvia a quanto precisato in precedenza sulla questione della natura imparziale del pubblico ministero.

Secondo rischio. Il pubblico ministero, da componente minoritaria della magistratura e del Consiglio superiore della magistratura, diverrà titolare di un proprio organo di rilievo costituzionale, il Csm requirente, composto per due terzi di pubblici ministeri e chiamato a governare autonomamente un piccolo corpo di circa duemila magistrati (di cui 118 procuratori della Repubblica, 24 procuratori generali, 1 procuratore generale della Cassazione), organizzato con una struttura tendenzialmente gerarchica, su cui grava l'obbligo di esercitare l'azione penale (art. 112 Cost.) - che tuttavia, com'è ben noto, nella prassi incontra ampi margini di flessibilità - e che ha la disponibilità della polizia giudiziaria (art. 109 Cost).

Inoltre, il pubblico ministero si rafforzerà in sede disciplinare, se si tiene conto che oggi un solo pubblico ministero siede nella Sezione disciplinare del Csm e nessun pubblico ministero giudica in sede d'impugnazione, che, come si sa, si svolge dinanzi alle sezioni unite civili della Cassazione. A seguito della riforma, invece, i pubblici ministeri costituiranno un quinto del totale dell'Alta Corte e saranno la metà dei giudici (3 su 6); inoltre, essi giudicheranno anche in sede d'impugnazione, poiché quest'ultima si svolgerà dinanzi alla stessa Corte, con l'azione disciplinare - salvo successive modifiche legislative - sostenuta dal Procuratore generale.

⁹⁰ G. SILVESTRI, *Separazione delle carriere: nella riforma il rischio di un'ipertrofia dell'accusa e di una eterogenesi dei fini*, cit.

La riforma condurrà, dunque, a una sorta di “isolamento del pubblico ministero”⁹¹, nella sostanza abbandonato al suo destino⁹².

Ed essa potrebbe, conseguentemente, consegnare al Paese “il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell’epoca contemporanea”⁹³; e il pubblico ministero, probabilmente, finirà per riflettere la sua accresciuta forza ordinamentale anche all’interno del processo, realizzando così una vera e propria eterogenesi dei fini.

Com’è stato notato, anziché realizzare un riequilibrio tra accusa e difesa, si corre il rischio concreto di uno squilibrio ancora maggiore⁹⁴. Potrebbe nascere una sorta di “Prokuratura”, ovvero un organo “destinato a scaricare nell’ordinamento la forza sostanziale ed inquietante della funzione d’accusa”; una forza “accresciuta dalla circostanza di presentarsi protetta, garantita e rappresentata da un organismo esponenziale separato, del tutto autonomo, non responsabile verso chicchessia”⁹⁵.

A questo può aggiungersi che, a partire dalla riforma Castelli del 2005/2006, il modello normativo di gerarchizzazione delle procure, pur se parzialmente temperato nella sua attuazione da numerose circolari del Csm, si è ormai diffuso e affermato non soltanto nei rapporti istituzionali interni alle procure ma soprattutto nella cultura delle più giovani generazioni di magistrati⁹⁶.

Terzo rischio. Con un pubblico ministero così irrobustito, il legislatore italiano si potrebbe presto trovare nella condizione di dover seguire la strada di altri ordinamenti europei che prevedono la

⁹¹ R. ROMBOLI, *La separazione delle carriere e l’ordinamento giudiziario*, in AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. L’ordinamento giudiziario*, a cura di V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi, A. Sperti e R. Tarchi, Pisa, 2021, 318.

⁹² M. GUGLIELMI, *Una riforma della magistratura con effetti di sistema*, in *MicroMega*, 15 gennaio 2026.

⁹³ A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Bari, 1999, 148 s., che, con riferimento alle proposte elaborate dalla Commissione bicamerale presieduta dall’on. Massimo D’Alema, osserva: “Ma nel dibattito invelenito che è attualmente in corso gli argomenti sembrano aver perso ogni capacità di persuasione e la rivendicazione della separazione delle carriere viene agitata come una clava, senza tener conto nemmeno del fatto che un pubblico ministero assolutamente indipendente e rigorosamente gerarchizzato (con la polizia ai suoi ordini) costituirebbe il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell’epoca contemporanea (e infatti non lo si è mai avuto in alcun paese)”.

⁹⁴ L. VIOLANTE, *Audizione del professor Luciano Violante del 6 Marzo 2020 dinanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato sui progetti relativi alla separazione delle carriere*, in *Questione giustizia*, 17 marzo 2025.

⁹⁵ Così N. ZANON, “Ordine” dei giudici, “ufficio” del pubblico ministero e Consigli superiori “gemelli”: come raffigurare a livello costituzionale, in Italia, la separazione delle carriere, in www.forumcostituzionale.it, 2011, sul progetto di revisione costituzionale del Titolo IV approvato dal Governo nel 2011; per l’A., peraltro, il rischio di eterogenesi dei fini risulta temperato dalla scelta di mantenere in capo al Presidente della Repubblica la presidenza (anche) del Consiglio superiore della magistratura requirente.

⁹⁶ P. GAETA, *L’organizzazione degli uffici di procura*, in *Questione giustizia*, 18 dicembre 2019; F. DAL CANTO-N. D’ANZA, *Il ruolo del capo degli uffici di procura: la discrezionalità organizzativa del procuratore della Repubblica nel quadro costituzionale nella prassi*, in F. BIONDI-F. DAL CANTO (a cura di), *Riforma dell’ordinamento giudiziario di efficienza del sistema giustizia*, Torino, 2025, 181 ss.

separazione/distinzione delle carriere, bilanciando il rinnovato potere della magistratura requirente con il suo assoggettamento, diversificato nelle forme, al potere esecutivo⁹⁷.

Lo si ripete: non si tratta di un rischio diretto della riforma, dato che, per concretizzarlo, occorrerebbe evidentemente metter mano a un'ulteriore revisione costituzionale, atteso che, come ricordato poc'anzi, il nuovo art. 102 Cost. continua a prevedere che la magistratura, sia giudicante che requirente, "costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere"⁹⁸.

Ma, come ho anticipato, indipendentemente dalle reali intenzioni dei suoi sostenitori, la riforma determina le condizioni perché tale problema si presenti.

In altre parole, in un prossimo futuro si potrebbe ritenere non democraticamente ammissibile l'irresponsabilità politica di un apparato di funzionari pubblici numericamente ridotto, indipendente e rigorosamente gerarchizzato, con la polizia ai propri ordini, con ampie garanzie di *status* e preposto in via esclusiva all'esercizio dell'azione penale⁹⁹.

Ed è, del resto, un dato incontrovertibile che nella maggior parte dei paesi europei dove la separazione è stata introdotta - come in Germania e Spagna - il pubblico ministero dipende, più o meno direttamente, dal potere esecutivo.

A completare il quadro può aggiungersi un'ulteriore considerazione.

L'art. 13 della legge n. 71/2022 ha previsto che i procuratori della Repubblica, nel predisporre periodicamente i progetti organizzativi dei rispettivi uffici in conformità ai principi generali definiti dal Csm, dovranno determinare anche "i criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili"¹⁰⁰.

⁹⁷ Come ricordato in precedenza, in Portogallo il vertice dei pubblici ministeri è nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo, in Germania i pubblici ministeri sono funzionari del potere esecutivo e infine in Francia essi sono tendenzialmente assoggettati all'Esecutivo.

⁹⁸ Nella stessa *Relazione di accompagnamento al progetto di revisione costituzionale Meloni-Nordio* si ribadisce che "la separazione delle carriere non intende in alcun modo attrarre la magistratura requirente nella sfera di controllo o anche solo di influenza di altri poteri dello Stato".

⁹⁹ L. PEPINO, *La separazione tra pubblici ministeri e giudici: un problema politico, non tecnico*, in *VolereLaluna.it.*, 24 maggio 2024.

¹⁰⁰ Una formula analoga, ancorché non identica, è stata prevista anche dall'art. 1, comma 9, lett. i, della legge n. 134/2021, di riforma del processo penale.

Con la riforma Cartabia, dunque, si è preso formalmente atto della crisi d'effettività del principio di obbligatorietà dell'azione penale, di cui all'art. 112 Cost., inserendo nel diritto positivo un elemento di flessibilità del sistema. Com'è stato opportunamente segnalato, è indubbio che, in prospettiva, tale novità - che in verità ancora attende un'attuazione legislativa¹⁰¹ - “chiamerà a rispondere delle scelte operate direttamente il procuratore della Repubblica che così finirà per trasformarsi in un soggetto politico a tutti gli effetti”¹⁰².

In futuro potremmo avere un Procuratore della Repubblica chiamato a definire i criteri di priorità riguardanti il territorio di propria competenza sulla base di criteri generali indicati dal Parlamento - che potrebbero essere anche molto vaghi - in conformità a principi generali fissati dal Csm della magistratura requirente, composto, quanto alla componente togata, di soli pubblici ministeri¹⁰³.

E non v'è bisogno di un grande intuito per affermare che il combinato tra criteri di priorità e separazione delle carriere potrebbe un domani rendere ancora più forte l'esigenza di ricondurre il pubblico ministero nell'alveo del potere politico.

13. Spunti conclusivi: il vero significato dell'attrazione del pubblico ministero nella “cultura della giurisdizione”

Non c'è dubbio che il pubblico ministero italiano - rappresentante dell'accusa e, allo stesso tempo, organo di giustizia - trovi nell'ordinamento una collocazione peculiare e rappresenti, nel panorama internazionale, una sorta di “felice anomalia”¹⁰⁴.

Del resto, come detto, anche un pubblico ministero separato dalla magistratura giudicante, ma autonomo e indipendente, sarebbe sostanzialmente un inedito nel contesto internazionale.

¹⁰¹ Cfr. il Disegno di legge n. 933, presentato al Senato il 10 novembre 2023 su iniziativa dei senatori Zanettin e Stefani.

¹⁰² Così, quasi testualmente, O. MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Archivio penale*, n. 2/2022, 11.

¹⁰³ Perplexità analoghe in N. ZANON, *Critiche e speranze intorno ad una riforma che si sarebbe voluta diversa*, in www.ordinamentogiudiziario.info, 17 luglio 2025.

¹⁰⁴ Che, soprattutto “ragioni di opportunità politico-costituzionale consigliano di mantenere”, come ha osservato A. BARBERA, *Piero Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, cit.

Del resto, come ricorda A. MORRONE, *Sulla riforma della giustizia del governo Meloni. Un ibrido senza decisione*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 35, “grazie a questa configurazione positiva la magistratura requirente italiana ha potuto intraprendere inchieste decisive sulla classe politica, sulle stragi sul terrorismo, sulla mafia, che altrimenti un controllo politico non avrebbe consentito ...”.

La verità è che la soluzione italiana rappresenta una risposta a un'alternativa difficilmente eludibile¹⁰⁵: o il pubblico ministero è attratto, anche sotto il profilo ordinamentale¹⁰⁶, nella sfera della giurisdizione o esso finisce per essere attratto nella sfera della politica.

Qui sta il senso della formula, un po' abusata, di "cultura della giurisdizione", da intendersi come prossimità alla magistratura giudicante.

La vicinanza del pubblico ministero alla giurisdizione, la "complementarietà" del suo compito con la funzione tipica dello *iurisdicere*¹⁰⁷ e la sua appartenenza a un unico ordine giudiziario sono tutti caratteri funzionali (anche) a mitigarne il potere.

Da questo legame, alimentato soprattutto da un rapporto diretto all'interno di uno stesso ordine giudiziario e all'interno di uno stesso organo di garanzia, si produce quello scambio tra requirenti e giudicanti indispensabile per ammorbidire la forza dell'autorità requirente e presidiare il principio d'indipendenza di tutta la magistratura¹⁰⁸.

Va detto che la riforma Meloni-Nordio mantiene, in questo opportunamente, un unico ordine, pur prevedendo lo sdoppiamento dell'organo di governo della magistratura.

E tuttavia, prospettando due magistrature non solo funzionalmente ma anche istituzionalmente e culturalmente separate¹⁰⁹, essa sembra chiaramente mirare al superamento di quel delicato equilibrio dando piena concretezza al rischio richiamato.

¹⁰⁵ Come ricordato sopra, le ragioni di questa scelta da parte dei Costituenti sono state prevalentemente legate al rischio di un ritorno al passato.

¹⁰⁶ Come chiarito in precedenza, che il pubblico ministero debba essere "imparziale" sotto il profilo "funzionale" è riconosciuto anche in ordinamenti ove esso dipende, più o meno direttamente, dal potere politico.

¹⁰⁷ Cfr. la già più volte citata Corte cost., sent. n. 96/1975.

¹⁰⁸ Cfr. G. SERGES, *Separazione delle carriere trasformazione del Csm. Tra indifferenza per i grandi problemi della giurisdizione e tentativi di avvicinamento del pubblico ministero al potere esecutivo*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il consiglio superiore della magistratura*, cit. 92 ss.

¹⁰⁹ R. BALDUZZI, *Intervento*, in *Forum su Le proposte di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare in tema di giustizia*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2024.