



Fascicolo n°.2/2026

Data di pubblicazione: 05/05/2026

Autore: Piercarmine Lombardi\*

**La separazione delle carriere al vaglio del referendum confermativo.  
La 1. cost. 30 ottobre 2025 tra riassetto dell'autogoverno  
e garanzie del giusto processo  
Un'analisi critica dal versante processualpenalistico e multilivello**

**Sommario:** 1. Premessa: una riforma costituzionale a ridosso del voto popolare. – 2. Il contenuto della riforma: le tre direttrici dell'intervento. – 2.1. La separazione delle carriere: il nuovo art. 102, comma 1, Cost. – 2.2. Lo sdoppiamento del CSM e il meccanismo del sorteggio. – 2.3. L'Alta Corte disciplinare: un giudice speciale di rango costituzionale. – 2.4. La riforma come «cornice»: il rinvio sistematico alla legge ordinaria. – 3. Separazione delle carriere e giusto processo: il nodo dell'art. 111 Cost. – 3.1. Terzietà, imparzialità, indipendenza: una confusione non innocua. – 3.2. Il dato empirico: una separazione già nei fatti. – 3.3. L'art. 358 c.p.p. e il contesto istituzionale dell'oggettività del PM. – 4. L'obbligatorietà dell'azione penale e il rischio di un PM «separato e indebolito». – 4.1. Il CSM requirente: autogoverno o autoreferenzialità? – 4.2. La gerarchizzazione della Procura: un argine rimosso. – 4.3. L'Alta Corte disciplinare come strumento di pressione. – 5. Il quadro europeo e convenzionale: standard di indipendenza e modelli a confronto. – 5.1. La giurisprudenza della Corte EDU: Kövesi c. Romania e il *chilling effect*. – 5.2. La Commissione di Venezia e la CEPEJ: nessuno «standard europeo» impone la separazione. – 5.3. L'EPPPO come paradigma. – 5.4. Le esperienze nazionali: la lezione del comparato. – 6. L'Alta Corte disciplinare: giurisdizione o «zona franca»? – 6.1. L'impugnazione solo interna come vulnus al diritto al ricorso effettivo. – 6.2. Il paradosso dell'art. 111 Cost. e il rischio di un cortocircuito convenzionale. – 7. Conclusioni: terzietà dichiarata e garanzie effettive.

---

\* Cultore della materia in Procedura Penale presso l'Università degli Studi di Salerno, Funzionario Addetto all'Ufficio per il Processo presso il Tribunale di Avellino.

## 1. Premessa: una riforma costituzionale a ridosso del voto popolare

Una legge costituzionale che modifica simultaneamente sette articoli della Carta fondamentale – gli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 Cost. – ridisegnando in profondità l'architettura dell'ordinamento giudiziario italiano, è stata sottoposta al voto popolare il 22 e 23 marzo 2026<sup>1</sup>. Il referendum, indetto con d.P.R. 13 gennaio 2026<sup>2</sup> e il cui quesito era stato successivamente precisato con d.P.R. 7 febbraio 2026 – a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum della Corte suprema di cassazione del 6 febbraio 2026 – ha chiesto agli elettori: «Approvate il testo della legge di revisione degli artt. 87, decimo comma, 102, primo comma, 104, 105, 106, terzo comma, 107, primo comma, e 110 della Costituzione approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 con il titolo “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare”?»<sup>3</sup>. Il testo era stato approvato in via definitiva dal Senato il 30 ottobre 2025 con la maggioranza assoluta ma non con quella dei due terzi, ciò che aveva reso necessario il ricorso al referendum confermativo ex art. 138, comma 2, Cost. Non essendo richiesto alcun quorum di partecipazione, l'esito è stato determinato dalla sola maggioranza dei voti validamente espressi, che ha sancito il rigetto della legge costituzionale con il 53,74% di voti contrari e il 46,26% di voti favorevoli, a fronte di un'affluenza del 58,93%<sup>4</sup>.

Il dibattito scientifico sulla riforma è già vasto e di elevato livello. Vi hanno preso parte costituzionalisti e processualpenalisti di primo piano, con contributi che hanno investito i profili ordinamentali della separazione delle carriere, la configurazione dei nuovi organi di autogoverno, la composizione e i poteri dell'Alta Corte disciplinare<sup>5</sup>. La discussione, tuttavia, si è prevalentemente

---

<sup>1</sup> Legge costituzionale recante «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare», pubblicata in G.U. Serie generale, n. 253 del 30 ottobre 2025 (25A05968). Gli articoli modificati sono gli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 Cost. Per una sintesi dei contenuti v. G.L. GATTA, *Separazione delle carriere in pillole*, in *Sistema Penale*, 2025, fasc. 1.

<sup>2</sup> d.P.R. 13 gennaio 2026, recante indizione del referendum popolare confermativo, pubblicato in G.U. n. 10 del 14 gennaio 2026. Il testo della legge costituzionale era stato approvato dal Senato in seconda votazione il 30 ottobre 2025 e dalla Camera in seconda votazione il 18 settembre 2025 (v. G.U. Serie generale, n. 253 del 30 ottobre 2025, comunicato redatto ai sensi dell'art. 3 l. 25 maggio 1970, n. 352).

<sup>3</sup> d.P.R. 7 febbraio 2026, recante precisazione del quesito del referendum popolare confermativo, pubblicato in G.U. n. 31 del 7 febbraio 2026 (26A00663). La riformulazione è stata disposta a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum della Corte suprema di cassazione del 6 febbraio 2026, che ha incluso nel quesito il riferimento esplicito agli articoli della Costituzione oggetto di revisione.

<sup>4</sup> A differenza del referendum abrogativo ex art. 75 Cost., il referendum confermativo ex art. 138 Cost. non prevede un quorum di partecipazione: l'esito è valido qualunque sia l'affluenza. Per tutti, v. A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1981, p. 702 ss. Nel caso di specie, lo scrutinio delle 61.532 sezioni italiane ha restituito un esito di rigetto con il 53,74% di voti contrari e il 46,26% di voti favorevoli; l'affluenza complessiva si è attestata al 58,93% — la più alta mai registrata in un referendum costituzionale dopo il 65,47% del 2016 —, con prevalenza del No in 17 regioni su 20 (il Sì ha prevalso solo in Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia). Dati ufficiali reperibili in [eligendo.interno.gov.it](http://eligendo.interno.gov.it) e nel verbale dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte suprema di cassazione.

<sup>5</sup> V., senza pretesa di completezza, tra i contributi più significativi apparsi a ridosso del referendum: G. SILVESTRI, *Separazione delle carriere: nella riforma il rischio di un'ipertrofia dell'accusa e di una eterogenesi dei fini*, memoria per l'audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato, 25 febbraio 2025, in *Sistema Penale*, 2025; ID., *La riforma della Costituzione e l'ordinamento giudiziario*, relazione al Seminario di Firenze del 23 gennaio 2026, in *Oss. cost.*, 2026; A. NAPPI,

attestata su due piani: quello, per così dire, istituzionale — lo sdoppiamento del CSM, il sorteggio, il disciplinare — e quello della contrapposizione, ormai classica, tra i fautori della separazione in nome della terzietà del giudice e i suoi critici in nome dell'unità della cultura della giurisdizione. Resta relativamente inesplorata un'analisi che assuma come punto di osservazione privilegiato le *garanzie del processo penale* e che legga la riforma in chiave sistematica, incrociando il piano del diritto costituzionale interno con quello convenzionale e unionale. È questa la prospettiva che il presente contributo intende adottare.

L'operazione non è priva di ragioni. La riforma, nella dichiarata intenzione del legislatore, muove precisamente dall'esigenza di dare piena attuazione al modello accusatorio e al principio del giusto processo sancito dall'art. 111 Cost.<sup>6</sup>. Se così è, è dal processo penale — dalle sue garanzie, dalla sua struttura, dalla sua logica — che essa va primariamente valutata. La domanda cui si cercherà di rispondere è se il combinato disposto di separazione delle carriere, duplicazione dell'autogoverno, introduzione del sorteggio e creazione di un giudice disciplinare *ad hoc* produca effettivamente un rafforzamento delle garanzie del giusto processo, oppure se — secondo una dinamica che la dottrina ha qualificato, con espressione ormai invalsa, come «eterogenesi dei fini»<sup>7</sup> — la riforma rischi di indebolire le condizioni istituzionali che di quelle garanzie costituiscono il presupposto. L'analisi sarà condotta integrando il parametro dell'art. 111 Cost. con quello dell'art. 6 CEDU, dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e degli standard elaborati dalla Commissione di Venezia, dal CCPE e dalla CEPEJ, nella prospettiva di una legalità processuale multilivello.

---

*Fragili argomenti per la separazione delle carriere*, in *Sistema Penale*, 18 febbraio 2026; F. CAPRIOLI, M. DANIELE, P. FERRUA, *Un profilo di incostituzionalità della riforma della magistratura*, in *Sistema Penale*, 20 febbraio 2026; M. GIALUZ, *Giuliano Vassalli e la riforma costituzionale della magistratura*, in *Sistema Penale*, 2026; R. IONTA, *Se la riforma sulla "separazione delle carriere" non separa le carriere*, in *Giustizia Insieme*, 30 novembre 2025; A. SPATARO, *La separazione delle carriere: repetita iuvant!*, in *Giustizia Insieme*, 2025. In senso favorevole alla riforma v. E. AMODIO, *Modello accusatorio e separazione delle carriere*, in *DisCrimen*, 17 giugno 2024; O. MAZZA, *Le ragioni del garantismo in favore della separazione delle carriere*, in *Diritto di Difesa*, 9 settembre 2025; L. FILIPPI, *Ma davvero vogliamo conservare ancora l'ordinamento giudiziario fascista, senza attuare l'art. 111 Cost.?*, in *Terzultima Fermata*, 9 dicembre 2025; A. GUSTAPANE, *Il Pubblico ministero nella Costituzione riformata dalla legge Meloni/Nordio*, in *La Giustizia Penale*, fasc. VI, 2025.

<sup>6</sup> V. la relazione illustrativa al d.d.l. C. 1917, nella quale si afferma che la riforma mira a dare «attuazione alla separazione delle carriere in modo conforme alla struttura più coerente con le regole fondamentali del processo penale». L'argomento è discusso criticamente da M. GIALUZ, *Giuliano Vassalli e la riforma*, cit., e, nella prospettiva dei rapporti tra separazione delle carriere e principio del giusto processo, da F. FERRETTI, *Separazione delle carriere e principio del giusto processo: nuove prospettive di analisi*, in *Pen. Dir. Proc.*, dicembre 2025.

<sup>7</sup> L'espressione compare, con riferimento al dibattito sulla separazione delle carriere, già in E. AMODIO, *Una riforma in cerca di un modello*, memoria per l'audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 19 dicembre 2023, p. 1 (§ 1: *La separazione delle carriere e l'eterogenesi dei suoi fini*); il concetto è ripreso da G. CANZIO, *Il disegno di legge costituzionale sulla separazione delle «distinte carriere» dei magistrati. Eterogenesi dei fini, aporie e questioni aperte*, in *Giustizia Insieme*, 29 maggio 2024. Una sistematizzazione dottrinale del rilievo critico è proposta — in chiave duplice, sul piano delle indagini preliminari e su quello ordinamentale — da M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature requirente e giudicante*, in *Sistema Penale*, fasc. 9/2024, p. 75 ss., spec. pp. 81-85. La formula è successivamente ripresa, accostata al rischio di un'«ipertrofia dell'accusa», da G. SILVESTRI, *Separazione delle carriere: nella riforma il rischio di un'ipertrofia dell'accusa e di una eterogenesi dei fini*, memoria per l'audizione dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, 25 febbraio 2025, in *Sistema Penale*, 2025. Nella letteratura successiva, v. S. MANGIACASALE, *Il sistema delle garanzie costituzionali alla prova della separazione delle carriere: una rischiosa eterogenesi dei fini*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2025.

Occorre sgombrare il campo da un possibile equivoco. Il contributo non intende formulare un'indicazione di voto né schierarsi nel confronto politico che accompagna — come è fisiologico — ogni referendum costituzionale. L'obiettivo è più circoscritto e, si spera, più utile: offrire una griglia analitica che consenta di valutare la riforma *dal versante delle garanzie processuali*, saggiandone la coerenza con il sistema normativo multilivello nel quale il processo penale italiano è oggi inserito. La tesi che si intende sostenere — e che le pagine seguenti cercheranno di argomentare — è che la riforma, pur dichiarando di voler rafforzare la terzietà del giudice, interviene su piani che con la terzietà in senso tecnico-processuale hanno un rapporto assai più mediato di quanto il legislatore costituzionale lasci intendere, e che le sue implicazioni più rilevanti si collocano piuttosto sul terreno dell'indipendenza complessiva del sistema giudiziario, con ricadute potenzialmente regressive sulla tenuta del giusto processo.

L'intervento riformatore, del resto, non nasce in un vuoto storico. La separazione delle carriere è tema ricorrente nel dibattito italiano da almeno un trentennio: dal referendum radicale del 2000, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale ma non sorretto da un'adeguata partecipazione popolare<sup>8</sup>, al disegno di legge costituzionale del 2011, mai giunto ad approvazione<sup>9</sup>. Ciò che distingue l'attuale riforma dai tentativi precedenti è, da un lato, l'ampiezza dell'intervento — non la sola separazione delle carriere, ma una riconfigurazione complessiva dell'ordinamento giudiziario — e, dall'altro, la modalità del suo iter parlamentare: approvata in prima lettura alla Camera in una sola settimana, senza alcun emendamento, e rimasta invariata nelle letture successive<sup>10</sup>. Un dato, quest'ultimo, che appare in tensione con la ratio dell'art. 138 Cost., il quale configura un procedimento aggravato proprio per garantire una deliberazione particolarmente ponderata sulle norme fondamentali dell'ordinamento<sup>11</sup>.

Una precisazione, infine, sullo statuto temporale del presente contributo. Concepito alla vigilia del referendum, esso è stato qui licenziato a seguito della consultazione popolare, che ha respinto la legge costituzionale e ne ha precluso l'entrata in vigore ai sensi dell'art. 138, terzo comma, Cost. L'esito del voto non consuma, tuttavia, l'attualità dell'analisi. Da un lato, perché la Corte costituzionale ha da tempo chiarito che una separazione delle carriere sul piano funzionale può essere realizzata anche con legge ordinaria, senza interventi sulla Carta (sent. nn. 37/2000 e 22/2022); dall'altro, perché il dibattito sulle patologie dell'autogoverno e sull'equilibrio tra funzione requirente e funzione giudicante, ben lungi dall'esaurirsi con il rigetto referendario, reclama una sede di discussione più ponderata. Le argomentazioni che seguono mirano dunque, per un verso,

---

<sup>8</sup> Corte cost., sent. 7 febbraio 2000, n. 37, che ammise il quesito precisando che la denominazione «separazione delle carriere» era «eccedente rispetto alla oggettiva portata delle abrogazioni proposte». Il referendum si tenne senza raggiungere il quorum.

<sup>9</sup> D.d.l. cost. presentato dal Governo il 7 aprile 2011, esaminato dalle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia della Camera, mai approvato.

<sup>10</sup> Il rilievo è di G.L. GATTA, *Separazione delle carriere in pillole*, cit., il quale registra i «tempi ristrettissimi e inusuali per una riforma costituzionale».

<sup>11</sup> Sull'accorpamento di riforme eterogenee in un unico testo v. M. GIALUZ, *Giuliano Vassalli e la riforma*, cit., il quale osserva che l'intervento simultaneo su separazione delle carriere, sorteggio e Alta Corte disciplinare costringe l'elettore a pronunciarsi con un unico voto su questioni distinte. Il rilievo si estende all'iter parlamentare: l'assenza di emendamenti su un testo che modifica sette articoli della Costituzione pare difficilmente conciliabile con l'esigenza di una deliberazione «particolarmente ponderata» che la dottrina ravvisa nella ratio dell'art. 138 Cost.

a rendere ragione delle scelte compiute dal corpo elettorale; per altro verso, a offrire una griglia critica utile alla futura riflessione sui possibili interventi attuativi per via ordinaria.

## 2. Il contenuto della riforma: le tre direttrici dell'intervento

La legge costituzionale si compone di otto articoli: i primi sette recano le modifiche al testo della Costituzione, l'ottavo le disposizioni transitorie. L'intervento si muove lungo tre direttrici – separazione delle carriere, sdoppiamento dell'organo di autogoverno, istituzione dell'Alta Corte disciplinare – alle quali si affianca un elemento trasversale: l'introduzione del sorteggio come meccanismo di designazione dei componenti tanto dei due nuovi CSM quanto dell'Alta Corte. Ciascuna direttrice sarà esaminata nei suoi tratti essenziali, riservando alle sezioni successive la valutazione critica, ma segnalando fin d'ora le tensioni interne al testo che l'analisi dovrà sciogliere.

### 2.1. La separazione delle carriere: il nuovo art. 102, comma 1, Cost.

L'art. 2 della legge costituzionale aggiunge all'art. 102, comma 1, Cost. le parole: «le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti»<sup>12</sup>. Il principio delle «distinte carriere» viene così elevato a rango costituzionale. Parallelamente, il nuovo art. 104, comma 1, Cost. stabilisce che la magistratura «è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente», ribadendo al contempo che essa «costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»<sup>13</sup>.

Due tensioni emergono immediatamente dal testo. La prima è con l'art. 107, comma 3, Cost., che la riforma lascia invariato: i magistrati «si distinguono tra loro soltanto per la diversità delle funzioni». Se la distinzione è solo funzionale, la costituzionalizzazione di due *carriere* distinte introduce un elemento strutturale che eccede la mera diversità di funzioni, senza che il legislatore costituzionale si sia fatto carico di comporre l'antinomia<sup>14</sup>. La seconda tensione è tra il principio dichiarato – la separazione – e l'ampiezza del rinvio alla legge ordinaria per la sua attuazione. La riforma, infatti, non vieta espressamente il passaggio da una funzione all'altra, né fissa un divieto costituzionale di mutamento di carriera: la disciplina concreta è interamente demandata al

---

<sup>12</sup> Art. 2 l. cost. 30 ottobre 2025. Il testo risultante dell'art. 102, comma 1, Cost. è il seguente: «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».

<sup>13</sup> Art. 3 l. cost. 30 ottobre 2025, che sostituisce integralmente l'art. 104 Cost.

<sup>14</sup> Il punto non è sfuggito alla dottrina. V. A. NAPPI, *Fragili argomenti per la separazione delle carriere*, cit., il quale osserva che «non è chiaro perché inciderebbe sulla terzietà del giudice l'appartenenza a un'unica carriera e non l'appartenenza a un unico ordine». V. altresì G. SILVESTRI, *La riforma della Costituzione e l'ordinamento giudiziario*, cit., che distingue nettamente tra separazione delle carriere e separazione delle funzioni: «confondere i due piani è molto pericoloso, giacché implicherebbe l'estrapolazione del pubblico ministero dalla stessa giurisdizione, riducendolo ad organo amministrativo».

legislatore ordinario<sup>15</sup>. Il grado effettivo di permeabilità o impermeabilità tra le due carriere – che è poi ciò che realmente incide sulla vita professionale dei magistrati e sulla dinamica del processo – dipenderà dunque da scelte a maggioranza semplice, sottratte alle garanzie procedurali dell'art. 138 Cost.

La stessa riforma, del resto, introduce una deroga espressa alla separazione: l'art. 5 modifica l'art. 106, comma 3, Cost. consentendo al CSM della magistratura giudicante di nominare consiglieri di Cassazione per meriti insigni anche magistrati requirenti con almeno quindici anni di servizio<sup>16</sup>. La previsione conferma che il legislatore costituzionale non concepisce la separazione come assoluta, ma la limita, significativamente, al solo vertice della giurisdizione di legittimità, secondo un criterio la cui ratio non appare immediatamente perspicua.

## ***2.2. Lo sdoppiamento del CSM e il meccanismo del sorteggio***

La seconda direttrice è la sostituzione dell'attuale Consiglio superiore della magistratura con due organi distinti: il «Consiglio superiore della magistratura giudicante» e il «Consiglio superiore della magistratura requirente», entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica<sup>17</sup>. Ciascun Consiglio esercita le competenze tradizionali dell'autogoverno – assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, valutazioni di professionalità, conferimenti di funzioni – nei riguardi dei rispettivi magistrati<sup>18</sup>.

L'innovazione più incisiva non è, però, la duplicazione in sé, bensì il meccanismo di composizione. Il modello elettivo vigente, nel quale i membri togati sono eletti dai magistrati, è integralmente sostituito dal sorteggio: i componenti togati sono estratti a sorte tra i magistrati della rispettiva carriera; i componenti laici sono estratti a sorte da un elenco compilato mediante elezione dal Parlamento in seduta comune<sup>19</sup>. Il sorteggio elimina alla radice il meccanismo rappresentativo, sostituendolo con la casualità. L'obiettivo dichiarato è il superamento delle logiche correntizie che hanno segnato la storia dell'autogoverno della magistratura<sup>20</sup>; il prezzo – su cui la riforma tace – è la rinuncia a qualsiasi forma di responsabilità dei componenti verso il corpo professionale che sono chiamati a governare e la dipendenza della composizione dell'organo da un fattore aleatorio, temperato – per la sola componente laica – dalla previa selezione parlamentare dell'elenco dei

---

<sup>15</sup> R. IONTA, *Se la riforma sulla "separazione delle carriere" non separa le carriere*, in *Giustizia Insieme*, 30 novembre 2025. La stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 37/2000, aveva chiarito che la Carta «non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate».

<sup>16</sup> Art. 5 l. cost. 30 ottobre 2025, che modifica l'art. 106, comma 3, Cost.

<sup>17</sup> Art. 3 l. cost. 30 ottobre 2025, nuovo art. 104, commi 1 e 2, Cost. Per le conseguenti modifiche di coordinamento agli artt. 87, 107 e 110 Cost. v. gli artt. 1, 6 e 7 l. cost. 30 ottobre 2025.

<sup>18</sup> Art. 4, comma 1, l. cost. 30 ottobre 2025, nuovo art. 105, comma 1, Cost.

<sup>19</sup> Art. 3 l. cost. 30 ottobre 2025, nuovo art. 104, commi 4-7, Cost. I componenti estratti a sorte durano in carica quattro anni e non possono partecipare alla procedura di sorteggio successiva.

<sup>20</sup> V. le dichiarazioni del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Mantovano, secondo il quale la riforma intende dare «forma compiuta a qualcosa che esisteva già», eliminando «il vulnus delle correnti» (cfr. *Corriere della Sera*, 30 ottobre 2025).

sorteggiabili<sup>21</sup>. Anche qui, la determinazione del numero dei componenti e le procedure di sorteggio sono demandate alla legge ordinaria.

### ***2.3. L'Alta Corte disciplinare: un giudice speciale di rango costituzionale***

La terza direttrice – e, per molti aspetti, la più problematica – è la sottrazione della giurisdizione disciplinare ai CSM e la sua attribuzione all'Alta Corte disciplinare, organo di nuova istituzione la cui composizione è fissata direttamente dalla Costituzione<sup>22</sup>.

L'Alta Corte è composta da quindici giudici: tre nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari e avvocati con almeno venti anni di esercizio; tre estratti a sorte da un elenco di soggetti con i medesimi requisiti, compilato dal Parlamento in seduta comune; sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra chi abbia almeno venti anni di funzioni giudiziarie e svolga o abbia svolto funzioni di legittimità<sup>23</sup>. La componente togata è dunque maggioritaria (nove su quindici), ma la presidenza è riservata alla componente laica – di nomina presidenziale o estratta a sorte dall'elenco parlamentare – con un'opzione che attribuisce la direzione dell'organo a soggetti la cui designazione è, in ultima analisi, riconducibile al circuito politico-istituzionale<sup>24</sup>.

Il profilo più delicato è tuttavia un altro: il regime di impugnazione. Il nuovo art. 105, comma 7, Cost. prevede che contro le sentenze dell'Alta Corte sia ammessa impugnazione «soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata»<sup>25</sup>. La disposizione merita di essere soppesata con attenzione. Non è previsto il ricorso a un giudice diverso. Non è previsto il ricorso per cassazione per violazione di legge. Non è previsto l'accesso alla giurisdizione amministrativa né ad alcun altro organo giurisdizionale esterno. Si è in presenza, dunque, di un giudice speciale – istituito in deroga all'art. 102, comma 2, Cost. che vieta i giudici speciali, ma legittimato dal suo rango costituzionale – le cui decisioni sono sindacabili esclusivamente al proprio interno, in un circuito chiuso che non ha precedenti nell'ordinamento italiano<sup>26</sup>. Il problema non è soltanto teorico: un organo disciplinare le cui sentenze sfuggono a qualsiasi controllo esterno, in un contesto in cui gli illeciti disciplinari e le sanzioni sono definiti dalla legge ordinaria, presenta un potenziale di pressione sull'esercizio indipendente della funzione giudiziaria che le sezioni successive dovranno esaminare alla luce degli artt. 6 e 13 CEDU e dell'art. 47 della Carta di Nizza.

---

<sup>21</sup> In senso critico v. G. SILVESTRI, *La riforma della Costituzione e l'ordinamento giudiziario*, cit., il quale osserva che la creazione di un CSM apposito per i pubblici ministeri, «unitamente alla completa incomunicabilità tra i due settori, finirebbe col formare una corporazione chiusa e autoreferenziale di accusatori, distaccati dall'imparzialità che contrassegna la cultura della giurisdizione».

<sup>22</sup> Art. 4, comma 1, l. cost. 30 ottobre 2025, nuovo art. 105, comma 2, Cost.

<sup>23</sup> Art. 4, comma 1, l. cost. 30 ottobre 2025, nuovo art. 105, comma 3, Cost.

<sup>24</sup> Art. 4, comma 1, l. cost. 30 ottobre 2025, nuovo art. 105, comma 4, Cost. Il punto è stato segnalato criticamente nell'interrogazione con richiesta di risposta scritta al Parlamento europeo dell'on. G. ANTOCI (E-000516/2025), presentata alla Commissione ai sensi dell'art. 144 del regolamento del Parlamento europeo.

<sup>25</sup> Art. 4, comma 1, l. cost. 30 ottobre 2025, nuovo art. 105, comma 7, Cost.

<sup>26</sup> Per il divieto di istituzione di giudici speciali v. l'art. 102, comma 2, Cost. L'Alta Corte sfugge al divieto in ragione del suo rango costituzionale, ma la circostanza non ne elimina la natura di giudice speciale sotto il profilo sostanziale.

Da ultimo, la legge ordinaria è chiamata a determinare gli illeciti disciplinari, le sanzioni, la composizione dei collegi, le forme del procedimento e le norme di funzionamento, con il solo vincolo costituzionale che siano rappresentati nel collegio i magistrati giudicanti o requirenti<sup>27</sup>. Il contenuto effettivo delle garanzie del magistrato sottoposto a procedimento disciplinare – e, per riflesso, il grado di condizionamento che il sistema disciplinare potrà esercitare sull'attività giurisdizionale – è dunque rimesso, ancora una volta, al legislatore ordinario.

#### **2.4. La riforma come «cornice»: il rinvio sistematico alla legge ordinaria**

Un tratto attraversa l'intera architettura della riforma e ne condiziona la portata effettiva: il suo carattere di *cornice costituzionale* a contenuto largamente indeterminato. La legge costituzionale fissa principi – carriere distinte, due CSM, sorteggio, Alta Corte – ma rinvia sistematicamente alla legge ordinaria la definizione dei contenuti concreti: il grado di separazione tra le carriere, il numero dei componenti dei CSM, le procedure di sorteggio, gli illeciti disciplinari, la composizione dei collegi, le forme del procedimento<sup>28</sup>. L'art. 8 della legge costituzionale conferma questa impostazione, prevedendo che le leggi di attuazione siano adottate entro un anno dall'entrata in vigore della riforma e che, nelle more, continuino ad applicarsi le norme vigenti<sup>29</sup>.

Il risultato è che l'impatto reale della riforma sulla vita della magistratura e sul funzionamento del processo sarà determinato in larga misura dalla legislazione di attuazione, adottata a maggioranza semplice e non assistita dalle garanzie dell'art. 138 Cost. Non si tratta di un rilievo meramente tecnico: come si vedrà, è proprio nel *vuoto* lasciato dalla cornice costituzionale che si annidano i rischi più concreti per le garanzie del giusto processo<sup>30</sup>.

### **3. Separazione delle carriere e giusto processo: il nodo dell'art. 111 Cost.**

La chiave di volta argomentativa dell'intera riforma è l'art. 111 Cost. Nella relazione illustrativa al d.d.l. C. 1917, il Governo ha dichiarato che l'intervento mira a dare «attuazione alla separazione delle carriere in modo conforme alla struttura più coerente con le regole fondamentali del processo penale»<sup>31</sup>. La tesi è lineare: il modello accusatorio introdotto dal codice di procedura penale del 1988 e costituzionalizzato dalla l. cost. 23 novembre 1999, n. 2 – che ha inserito nell'art. 111 Cost. i principi del contraddittorio nella formazione della prova, della parità delle parti e della terzietà e imparzialità del giudice – esige, per essere portato a compimento, la separazione strutturale tra chi

---

<sup>27</sup> Art. 4, comma 1, l. cost. 30 ottobre 2025, nuovo art. 105, comma 8, Cost.

<sup>28</sup> Per un'analisi del fenomeno del rinvio alla legge ordinaria v. R. IONTA, *Se la riforma sulla "separazione delle carriere" non separa le carriere*, cit.

<sup>29</sup> Art. 8, commi 1 e 2, l. cost. 30 ottobre 2025.

<sup>30</sup> Si rinvia, per l'analisi dei rischi connessi al rinvio alla legge ordinaria, infra, § 7, quarta conclusione.

<sup>31</sup> Relazione illustrativa al d.d.l. C. 1917, cit.

giudica e chi accusa<sup>32</sup>. La colleganza tra giudice e pubblico ministero, derivante dall'appartenenza al medesimo ordine e alla medesima carriera, sarebbe incompatibile con la terzietà del giudice, quantomeno sotto il profilo della sua apparenza: il giudice non deve soltanto essere, ma anche *apparire* equidistante dalle parti<sup>33</sup>.

L'argomento è serio e merita di essere preso sul serio. Ha radici profonde nella riflessione processualpenalistica italiana – da Cordero a Amodio, da Iacoviello a D'Ascola – e nel confronto con i modelli processuali di common law<sup>34</sup>. Vassalli, la cui autorità viene spesso invocata dai fautori della riforma, aveva in realtà una posizione più sfumata: riteneva coerente con il modello accusatorio una più netta separazione dei ruoli, ma non ha mai proposto una riforma costituzionale dell'assetto complessivo della magistratura, né avrebbe approvato – come ha ricostruito Gialuz – un intervento che modificasse simultaneamente sette disposizioni della Carta fondamentale accorpando riforme eterogenee<sup>35</sup>. La domanda, in ogni caso, non è se la separazione delle carriere sia un obiettivo legittimo – la Corte costituzionale, nella sent. n. 37/2000, ha chiarito in modo inequivoco che la Costituzione «non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate»<sup>36</sup> – bensì se il presupposto da cui la riforma muove – il nesso necessario tra separazione delle carriere e terzietà del giudice – sia fondato sul piano tecnico-giuridico.

### 3.1. Terzietà, imparzialità, indipendenza: una confusione non innocua

Il primo nodo critico è di ordine concettuale. Il dibattito sulla riforma tende a utilizzare i termini «terzietà», «imparzialità» e «indipendenza» in modo intercambiabile, come se designassero aspetti di un unico fenomeno. Si tratta, al contrario, di concetti distinti, che operano su piani differenti e che la stessa Costituzione colloca in sedi normative diverse<sup>37</sup>.

L'*indipendenza* è un attributo ordinamentale: riguarda la posizione del giudice rispetto agli altri poteri dello Stato e si traduce in garanzie di status, inamovibilità, soggezione soltanto alla legge, autogoverno. È disciplinata dagli artt. 101, comma 2, 104 e 107 Cost., nella sezione dedicata all'«Ordinamento giudiziario»<sup>38</sup>. L'*imparzialità* è un attributo funzionale: attiene al rapporto del giudice con le parti di uno *specifico* processo e con l'oggetto di quello specifico giudizio. Si esprime

<sup>32</sup> L'argomento è sviluppato da E. AMODIO, *Modello accusatorio e separazione delle carriere*, cit.; F. IACOVIELLO, *La magistratura non è la sola custode della giurisdizione. Separazione delle carriere e giusto processo di parti*, in *Diritto di Difesa*, 16 febbraio 2026; L. FILIPPI, *Ma davvero vogliamo conservare ancora l'ordinamento giudiziario fascista, senza attuare l'art. 111 Cost.?*, cit.

<sup>33</sup> La giurisprudenza della Corte EDU ha ripetutamente affermato il principio per cui il tribunale «deve anche apparire imparziale»: v. Corte eur. dir. uomo, Grande Camera, 23 aprile 2015, *Morice c. Francia*; 15 gennaio 2015, *Dragojević c. Croazia*; 20 settembre 2016, *Karelin c. Russia*.

<sup>34</sup> V. F. CORDERO, *Procedura penale*, IX ed., Giuffrè, Milano, 2012, p. 1294; G. ILLUMINATI, *I principi generali del sistema processuale penale italiano*, in *Pol. dir.*, 1999, p. 308.

<sup>35</sup> M. GIALUZ, *Giuliano Vassalli e la riforma costituzionale della magistratura*, cit.

<sup>36</sup> Corte cost., sent. 7 febbraio 2000, n. 37.

<sup>37</sup> La distinzione è ben delineata da A. NAPPI, *Fragili argomenti per la separazione delle carriere*, cit.

<sup>38</sup> Nappi, *Fragili argomenti*, cit.: «l'indipendenza, come le altre garanzie ordinamentali, è prevista nella sezione dedicata all'«Ordinamento giurisdizionale», mentre terzietà e imparzialità sono previste dall'art. 111 cost. tra le norme sulla giurisdizione».

attraverso gli istituti dell'astensione e della riconsunzione, dell'incompatibilità endoprocessuale, del divieto di utilizzare nel giudizio le conoscenze acquisite in fasi precedenti del medesimo procedimento. È garantita, sul piano costituzionale, dall'art. 111, comma 2, Cost. e, sul piano convenzionale, dall'art. 6 CEDU<sup>39</sup>. La *terzietà*, introdotta nel testo costituzionale dalla l. cost. n. 2/1999, è il concetto più controverso e il terreno su cui si gioca l'intera partita argomentativa della riforma.

Per i fautori della separazione, la *terzietà* designa la posizione del giudice nell'ordinamento giudiziario – la sua equidistanza strutturale dalle parti – e si distingue dall'imparzialità, che sarebbe invece legata al singolo processo: la *terzietà* implicherebbe che il giudice non appartenga al medesimo ordine professionale del pubblico ministero, pena una vicinanza istituzionale incompatibile con la funzione di arbitro del processo<sup>40</sup>. Per i critici, la *terzietà* è piuttosto un rafforzamento dell'imparzialità, non un concetto autonomo declinabile in chiave ordinamentale: essa si realizza nel processo, attraverso le garanzie processuali, e non fuori dal processo, attraverso la separazione delle carriere<sup>41</sup>.

La questione non è nominalistica. Se la *terzietà* è un attributo ordinamentale, la separazione delle carriere ne è il corollario necessario e la riforma è costituzionalmente doverosa. Se, invece, la *terzietà* è un attributo processuale – un modo di esercitare la funzione giudicante nel singolo caso concreto – la separazione delle carriere è una scelta politica legittima ma non costituzionalmente imposta, e il suo rapporto con il giusto processo diventa mediato e indiretto.

La giurisprudenza costituzionale non ha mai accolto la prima lettura. La Corte ha reiteratamente affermato che il processo penale, per garantire la parità delle parti e i diritti dell'imputato, pretende una chiara separazione delle *funzioni* di chi giudica e di chi accusa, e nulla più<sup>42</sup>. La sent. n. 37/2000 – spesso invocata dai fautori della separazione come attestazione della sua legittimità – dice in realtà qualcosa di più e di diverso: la Costituzione non impone né preclude la separazione delle carriere, il che significa che essa è *indifferente*, sul piano costituzionale, rispetto al modello ordinamentale. La *terzietà*, nella lettura della Consulta, è garantita dalla separazione delle funzioni – che esiste già e che nessuno mette in discussione – non dalla separazione delle carriere<sup>43</sup>. E non potrebbe essere altrimenti: se la *terzietà* fosse davvero incompatibile con l'appartenenza del giudice al medesimo ordine del PM, dovrebbe esserlo anche con l'appartenenza del giudice di appello al medesimo ordine del giudice di primo grado la cui sentenza è chiamato a riformare, un esito che nessuno, ragionevolmente, ha mai sostenuto<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Art. 6, § 1, CEDU.

<sup>40</sup> In questa prospettiva v. F. IACOVIELLO, *La magistratura non è la sola custode della giurisdizione*, cit.; N. D'Ascola, *Le ragioni giuridiche che impongono di separare le carriere dei magistrati*, in *Diritto di Difesa*, 2025.

<sup>41</sup> In senso contrario v. Nappi, *Fragili argomenti*, cit.; G. SILVESTRI, *La riforma della Costituzione e l'ordinamento giudiziario*, cit.

<sup>42</sup> V. CORTE cost., sent. n. 37/2000, cit.

<sup>43</sup> Corte cost., sent. n. 37/2000, cit. V. anche F. DAL CANTO, *La separazione delle carriere e la legge di revisione costituzionale Meloni-Nordio: le ragioni, le soluzioni e i rischi*, in *Oss. cost.*, 1/2026.

<sup>44</sup> L'argomento è di Nappi, *Fragili argomenti*, cit.; Silvestri, *La riforma della Costituzione e l'ordinamento giudiziario*, cit.

### **3.2. Il dato empirico: una separazione già nei fatti**

L'argomento della colleganza presuppone che tra le funzioni giudicanti e requirenti vi sia un'effettiva osmosi. Il dato empirico smentisce il presupposto. La prima presidente della Corte di cassazione, Margherita Cassano, audita dalla Camera dei deputati, ha riferito che i passaggi di funzione sono pari allo 0,21% annuo del totale dei magistrati in servizio<sup>45</sup>. Dopo la riforma Cartabia (l. n. 71/2022), che ha limitato ad un solo passaggio nell'intera carriera a condizioni stringenti e con obbligo di cambiamento di sede, la separazione delle funzioni è dunque già sostanzialmente operante, e lo è per via di legge ordinaria, senza necessità di revisione costituzionale<sup>46</sup>.

Se la separazione è già nei fatti, la costituzionalizzazione del principio delle «distinte carriere» ha un significato che trascende la questione dei passaggi di funzione, già residuali. Ciò che cambia non è la possibilità concreta di transitare da una funzione all'altra, ma la *collocazione istituzionale* del pubblico ministero, che viene estratto dalla comune cultura della giurisdizione e inserito in un circuito organizzativo separato, con un proprio organo di autogoverno e un proprio percorso di carriera<sup>47</sup>. La domanda diventa allora: questa riarticolazione istituzionale rafforza o indebolisce le garanzie del giusto processo?

### **3.3. L'art. 358 c.p.p. e il contesto istituzionale dell'oggettività del PM**

Per rispondere occorre spostare lo sguardo dal giudice al pubblico ministero. Il modello processuale italiano si fonda su una caratteristica che lo distingue dalla generalità dei sistemi accusatori: il PM non è una parte «come le altre», ma un organo di giustizia vincolato al dovere di oggettività. L'art. 358 c.p.p. gli impone di svolgere «altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini»<sup>48</sup>. Si tratta di un obbligo che non ha equivalenti nei sistemi di common law, nei quali il *prosecutor* è titolare di un interesse di parte e la tutela dell'imputato è affidata interamente alla difesa e al giudice.

A questo punto, il sostenitore della riforma potrebbe replicare: l'art. 358 c.p.p. resta in vigore, il controllo del GIP sull'archiviazione (art. 409 c.p.p.) resta in vigore, il potere-dovere del giudice ex art. 521 c.p.p. resta in vigore, la separazione delle carriere non tocca le norme processuali, dunque dove sta il danno concreto? L'obiezione è pertinente e merita una risposta articolata.

Il dovere di oggettività del PM non vive nel vuoto. La sua effettività dipende da un *contesto istituzionale* che ne condiziona l'interpretazione e l'applicazione quotidiana. Nel sistema vigente, quel contesto è costituito dall'appartenenza al medesimo ordine giudiziario dei giudici, dalla comune formazione, dalla condivisione delle medesime garanzie di indipendenza, dalla consapevolezza – radicata nel percorso professionale – di esercitare una funzione al servizio della verità processuale,

---

<sup>45</sup> Audizione della Prima Presidente della Corte di cassazione M. CASSANO, svolta dinanzi alla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul d.d.l. C. 1917. In termini assoluti, i passaggi annui si contano sulle dita di due mani in ciascuna direzione nel quadriennio 2019-2022.

<sup>46</sup> L. 17 giugno 2022, n. 71 (c.d. riforma Cartabia dell'ordinamento giudiziario).

<sup>47</sup> V. G. SILVESTRI, *La riforma della Costituzione e l'ordinamento giudiziario*, cit.

<sup>48</sup> Art. 358 c.p.p.

non dell'accusa<sup>49</sup>. È ciò che la dottrina – con espressione ormai consolidata – chiama «cultura della giurisdizione»: non una vuota astrazione, ma un *habitus* professionale che orienta il modo in cui il singolo magistrato interpreta il proprio ruolo e applica le norme che ne disciplinano l'attività<sup>50</sup>.

Chi scrive ha potuto osservare, nell'esperienza maturata presso l'Ufficio per il Processo, come la cultura della giurisdizione non sia un'enunciazione di principio ma una dimensione operativa che permea la quotidianità del lavoro giudiziario. La dialettica tra GIP e pubblico ministero in sede di archiviazione, il controllo giurisdizionale sulla qualità dell'istruttoria, la non infrequente richiesta di assoluzione da parte dello stesso requirente quando le prove non reggano, sono tutti snodi nei quali l'oggettività del PM non opera come adempimento formale dell'art. 358 c.p.p., ma come grammatica condivisa del lavoro giudiziario quotidiano. È una grammatica che si alimenta della comune formazione, della reciproca riconoscibilità professionale, della consapevolezza di esercitare funzioni diverse al servizio del medesimo fine. Recidere il legame istituzionale tra le due magistrature non eliminerebbe queste pratiche – che sono presidiate dalle norme processuali – ma ne indebolirebbe il fondamento culturale, esponendole a un lento processo di svuotamento.

La riforma interviene su questo contesto istituzionale senza toccare le singole norme processuali. Proprio qui risiede, però, il suo effetto potenzialmente più insidioso. Un pubblico ministero che opera in un circuito organizzativo separato, governato da un CSM requirente autonomo e autoreferenziale, sottoposto a un'Alta Corte disciplinare i cui illeciti e le cui sanzioni saranno definiti dalla legge ordinaria, privo del riferimento istituzionale alla magistratura giudicante, tenderà nel tempo ad interpretare l'art. 358 c.p.p. in modo formalistico, come un obbligo di completezza investigativa, non come un dovere di equidistanza sostanziale. Il processo attraverso il quale ciò potrebbe avvenire non è repentino né meccanico, ma graduale e culturale: è il lento mutamento dell'identità professionale che segue al mutamento della collocazione istituzionale<sup>51</sup>. Il PM, inserito in una carriera che misura il suo successo con parametri interni al circuito requirente – e non più con il metro della giurisdizione condivisa – potrebbe progressivamente assumere i tratti del *prosecutor* di parte, più attento all'efficacia dell'azione penale che alla ricerca della verità.

Se questo accadesse, il giusto processo ne uscirebbe non rafforzato ma impoverito: la terzietà del giudice sarebbe formalmente garantita dalla separazione, ma la qualità del contraddittorio sarebbe compromessa dall'assenza di un PM strutturalmente orientato all'oggettività. Si produrrebbe, in altri termini, la «prima eterogenesi dei fini» segnalata in dottrina, quella che, sul piano della fase preparatoria, conduce a un arretramento delle garanzie difensive per effetto dell'enfaticizzazione del ruolo di parte del pubblico ministero nelle indagini: la riforma, dichiarando di voler rafforzare le garanzie del giusto processo, ne eroderebbe un presupposto strutturale<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> V. G. ILLUMINATI, *I principi generali del sistema processuale penale italiano*, cit.

<sup>50</sup> V. V. MAISTO, *La separazione delle carriere tra argomenti tradizionali ed evoluzione del processo: un tema ancora attuale?* in *Questione Giustizia*, 2025.

<sup>51</sup> V. G. AZZARITI, *Più che separare le carriere, indebolire la giustizia*, in *Questione Giustizia*, 2025; V. MAISTO, *La separazione delle carriere tra argomenti tradizionali ed evoluzione del processo*, cit.

<sup>52</sup> Sul punto v., in particolare, M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche*, cit., pp. 81 ss., che articola la «prima eterogenesi dei fini» sul piano della fase preparatoria, osservando come l'enfaticizzazione del ruolo di parte del pubblico ministero nelle indagini prelude a un «sensibile arretramento sul piano delle garanzie per la difesa»; nonché G. SILVESTRI, *Separazione delle carriere*, cit.

#### 4. L'obbligatorietà dell'azione penale e il rischio di un PM «separato e indebolito»

La riforma non modifica l'art. 112 Cost. L'obbligatorietà dell'azione penale resta formalmente intatta, e questo dato è stato invocato dai fautori della separazione come prova della tenuta delle garanzie<sup>53</sup>. L'argomento è formalmente ineccepibile. Ma è anche insufficiente, per le ragioni che si è iniziato ad esporre nella sezione precedente. L'obbligatorietà dell'azione penale non è un principio autosufficiente: la sua effettività dipende da un reticolo di condizioni istituzionali – indipendenza del PM (artt. 104, 107 Cost.), autogoverno (art. 105 Cost.), disponibilità della polizia giudiziaria (art. 109 Cost.) – che la Costituzione del 1948 ha concepito come un sistema unitario, nel quale ciascun elemento sostiene gli altri. La riforma lascia intatto il filo centrale di questo reticolo – l'art. 112 – ma ne recide diversi fili di supporto, modificando in profondità il contesto istituzionale in cui il principio è chiamato ad operare. I tre fattori di rischio che meritano esame sono lo sdoppiamento dell'autogoverno, la convergenza con il processo di gerarchizzazione della Procura e il potenziale di pressione dell'Alta Corte disciplinare.

##### 4.1. Il CSM requirente: autogoverno o autoreferenzialità?

Nel sistema vigente, il CSM unitario governa congiuntamente giudici e pubblici ministeri. L'unitarietà dell'organo garantisce che le scelte in materia di organizzazione delle Procure – assegnazione degli affari, criteri di priorità nella trattazione, direttive ai sostituti – siano elaborate nel confronto tra componenti appartenenti a entrambe le funzioni, con un effetto di bilanciamento e di contaminazione culturale reciproca<sup>54</sup>.

Il nuovo CSM requirente, composto da soli magistrati requirenti estratti a sorte e da componenti laici designati dal Parlamento, opererà in un circuito chiuso. Le circolari sull'organizzazione delle Procure, i criteri di valutazione della professionalità dei PM, i conferimenti degli incarichi direttivi e semidirettivi saranno definiti senza il contrappeso della componente giudicante. Il rischio, segnalato da più parti, è quello di un organo autoreferenziale che – lungi dal garantire l'indipendenza del PM – ne accentui la tendenza alla gerarchizzazione<sup>55</sup>. Come è stato osservato, le regole sull'organizzazione delle Procure attualmente emanate dal CSM sono il frutto della mediazione tra diverse sensibilità, una più favorevole alla gerarchizzazione dell'ufficio, un'altra orientata alla dirigenza partecipata. In un CSM requirente composto da sorteggiati, la scelta tra questi modelli non sarà più espressione di una maggioranza rappresentativa, ma del caso<sup>56</sup>.

Il punto investe direttamente l'effettività dell'art. 112 Cost. In un sistema sovraccarico di procedimenti, le Procure non possono – materialmente – trattare tutti i fascicoli con la medesima intensità e tempestività: sono i criteri di priorità, definiti dai Progetti organizzativi delle Procure e

<sup>53</sup> V. *Referendum sulla Giustizia, una guida in vista del voto del 22 e 23 marzo 2026*, in *Città Nuova*, marzo 2026.

<sup>54</sup> V. G. BELLELLI, *Riforma Nordio, la separazione delle carriere è un cavallo di Troia*, in *Il Fatto Quotidiano*, 18 febbraio 2026.

<sup>55</sup> G. SILVESTRI, *La riforma della Costituzione e l'ordinamento giudiziario*, cit.

<sup>56</sup> Bellelli, *Riforma Nordio*, cit.

approvati dal CSM, a determinare *quali* reati saranno perseguiti con maggiore celerità e *quali* rischieranno la prescrizione. Come ha osservato Gatta, «fino a che punto può essere rassicurante il mancato intervento sul principio di obbligatorietà dell'azione penale quando sappiamo che, in un sistema sovraccarico di procedimenti, di fatto sono decisivi i criteri di priorità nella trattazione, sui quali incideranno le scelte politiche del Parlamento e i Progetti organizzativi delle Procure, che devono passare dal CSM requirente con consiglieri togati sorteggiati?»<sup>57</sup>. L'art. 112 resta intatto, ma le leve istituzionali che ne determinano l'attuazione concreta passano in mani diverse.

#### 4.2. La gerarchizzazione della Procura: un argine rimosso

Il secondo fattore di rischio è la convergenza tra la separazione delle carriere e il processo di gerarchizzazione degli uffici requirenti, già avviato dalla legislazione ordinaria. Il d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106 (c.d. riforma Mastella) ha attribuito al Procuratore della Repubblica la qualifica di «titolare esclusivo dell'azione penale», accentuando il carattere verticistico dell'ufficio<sup>58</sup>. La l. n. 71/2022 (riforma Cartabia) ha inserito una nuova ipotesi di illecito disciplinare per la «reiterata o grave inosservanza delle direttive degli organi apicali»<sup>59</sup>. La separazione delle carriere si innesta su questo percorso e ne rappresenta – come è stato osservato – «un tassello definitivo volto all'estromissione degli uffici requirenti dalla cultura della giurisdizione libera, concentrando nelle mani di pochi organi decisioni destinate a incidere non solo sui cittadini, ma sugli stessi magistrati»<sup>60</sup>.

Occorre precisare la natura dell'argomento. Non si sostiene che la separazione delle carriere *condurrà* inevitabilmente alla subordinazione del PM all'esecutivo: tra il primo passo e l'ultimo vi sono molteplici passaggi intermedi, ciascuno dei quali richiederebbe una nuova riforma legislativa o costituzionale. Ciò che si sostiene è che la separazione *rimuove un argine istituzionale* che attualmente ostacola tale traiettoria. Nel sistema vigente, l'appartenenza del PM al medesimo ordine dei giudici, il governo congiunto attraverso un unico CSM, la condivisione della medesima cultura giurisdizionale operano come fattori di resistenza strutturale contro la gerarchizzazione e l'attrazione nell'orbita dell'esecutivo. La riforma elimina questi fattori senza sostituirli con garanzie equivalenti. Il risultato non è una subordinazione immediata, ma una *vulnerabilità accresciuta*: ciò che oggi richiederebbe una riforma costituzionale – sottrarre il PM all'indipendenza della magistratura – domani, a cornice costituzionale mutata, potrebbe essere realizzato con interventi di legge ordinaria<sup>61</sup>.

La storia recente delle riforme ordinamentali italiane conferma che le cornici costituzionali tendono ad essere riempite nella direzione della maggioranza parlamentare del momento. Il passaggio dalla riforma Mastella alla riforma Cartabia – con il progressivo restringimento dei passaggi di funzione e l'accentuazione della gerarchia interna alle Procure – mostra come la

<sup>57</sup> G.L. GATTA, *Separazione delle carriere e riforma costituzionale della magistratura: 20 domande per un confronto e un dibattito aperto*, in *Sistema Penale*, 2025.

<sup>58</sup> D.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, art. 1, comma 1.

<sup>59</sup> L. 17 giugno 2022, n. 71, art. 11, comma 1, lett. a), n. 1.

<sup>60</sup> V. Maisto, *La separazione delle carriere tra argomenti tradizionali ed evoluzione del processo*, in *Questione Giustizia*, cit.

<sup>61</sup> V. G. AZZARITI, *Più che separare le carriere, indebolire la giustizia*, in *Questione Giustizia*, 2025.

legislazione ordinaria possa produrre, per accumulo di interventi successivi, trasformazioni che nessuna singola riforma avrebbe potuto realizzare isolatamente<sup>62</sup>.

Non è un caso che l'argomento sia stato formulato anche da voci non sospettabili di conservatorismo istituzionale. Pizzorusso, già molti anni addietro, avvertiva 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)»<sup>63</sup>. L'alternativa logica, per un PM divenuto estraneo alla giurisdizione, è quella della progressiva attrazione sotto l'esecutivo, non per disegno malevolo, ma per necessità istituzionale di un corpo separato che cerca legittimazione e controllo al di fuori della giurisdizione che ha abbandonato.

#### 4.3. L'Alta Corte disciplinare come strumento di pressione

Il terzo fattore di rischio è l'Alta Corte disciplinare. Come si è visto (§ 2.3), gli illeciti disciplinari e le sanzioni saranno definiti dalla legge ordinaria. L'Alta Corte è composta in parte da soggetti la cui designazione è riconducibile al circuito politico-istituzionale. Le sue sentenze sono impugnabili esclusivamente al proprio interno.

In questo contesto, il rischio non è quello di un'intimidazione esplicita, nessuno ipotizza che l'Alta Corte venga utilizzata come strumento di persecuzione aperta dei magistrati sgraditi al potere politico. Il rischio è più sottile e più insidioso: un *effetto di conformazione* che opera attraverso l'accumulo di incertezze. Il magistrato non sa con precisione quali comportamenti potranno essere qualificati come illeciti disciplinari, perché la loro definizione è rimessa alla legge ordinaria e dunque modificabile dalla maggioranza parlamentare del momento. Non sa quale atteggiamento assumerà il collegio giudicante dell'Alta Corte, la cui composizione dipende in parte dal sorteggio e in parte dalla selezione parlamentare, e che potrebbe variare significativamente da un quadriennio all'altro. Non sa a chi rivolgersi per un controllo esterno della decisione, perché le sentenze dell'Alta Corte sono impugnabili soltanto al proprio interno. È l'accumulo di queste incertezze – ciascuna delle quali, presa isolatamente, potrebbe apparire tollerabile – che produce l'effetto di conformazione: la progressiva tendenza del magistrato ad allineare i propri comportamenti a criteri di prudenza istituzionale, evitando le decisioni più esposte, le indagini più scomode, le interpretazioni più coraggiose<sup>64</sup>.

Il fenomeno ha un nome nella giurisprudenza convenzionale: *chilling effect*. La consapevolezza della possibilità di sanzioni gravi – fino alla perdita del ruolo – emanate da un organo le cui garanzie di indipendenza presentano i profili di criticità esaminati al § 2.3, può produrre un raffreddamento dell'autonomia decisionale del singolo magistrato che, alla lunga, erode l'effettività delle garanzie

<sup>62</sup> V. A. SPATARO, *La separazione delle carriere: repetita iuvant!*, in *Giustizia Insieme*, cit.

<sup>63</sup> La formula è riportata da A. SPATARO, *La separazione delle carriere: repetita iuvant!*, cit.

<sup>64</sup> Sul concetto di *chilling effect* in materia di indipendenza della magistratura v. infra, § 5.1.

senza che sia necessario alcun atto di intimidazione diretta<sup>65</sup>. Come è stato osservato dai critici della riforma, l'obbligatorietà dell'azione penale non verrebbe formalmente soppressa, ma bloccata dal timore di ripercussioni disciplinari anche molto gravi inflitte dall'Alta Corte».

È doveroso, anche su questo punto, dare voce alla replica dei fautori della riforma. L'art. 104, comma 1, Cost. – anche nel testo riformato – ribadisce che la magistratura è un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. Il PM conserva la disponibilità della polizia giudiziaria ex art. 109 Cost., che la riforma non modifica. L'Alta Corte disciplinare è a maggioranza togata. L'obbligatorietà dell'azione penale ha rango costituzionale e non può essere elusa dalla legge ordinaria<sup>66</sup>. L'obiezione ha un fondamento formale che non va sottovalutato. Tuttavia, essa presuppone una concezione statica delle garanzie costituzionali – le norme restano, dunque le garanzie restano – che non tiene conto del fatto che l'effettività di un principio dipende dal contesto istituzionale in cui è chiamato ad operare. Il filo rosso dell'analisi condotta sin qui è precisamente questo: modificare il contesto senza modificare il principio può produrre, nel tempo, un risultato non dissimile da quello che si otterrebbe modificando il principio senza modificare il contesto. In entrambi i casi, ciò che muta è l'effettività della garanzia<sup>67</sup>.

## 5. Il quadro europeo e convenzionale: standard di indipendenza e modelli a confronto

L'analisi condotta sin qui si è mossa prevalentemente sul piano del diritto costituzionale interno. Occorre ora verificare se le conclusioni raggiunte trovino conferma – o, al contrario, smentita – nel sistema normativo sovranazionale nel quale il processo penale italiano è oggi inserito. La prospettiva multilivello non è un esercizio accademico: gli standard elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dalla Commissione di Venezia, dal Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE) e dalla Commissione per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) operano come parametri di conformità che condizionano la legittimità delle scelte ordinamentali degli Stati membri, pur senza vincolarli a un modello unico<sup>68</sup>. Si tratta di verificare se la riforma si collochi all'interno dello spazio di legittimità definito dal quadro europeo e convenzionale, o se ne oltrepassi i confini.

### 5.1. La giurisprudenza della Corte EDU: *Kövesi c. Romania* e il chilling effect

---

<sup>65</sup> Il profilo è stato evidenziato nell'interrogazione con richiesta di risposta scritta al Parlamento europeo dell'on. G. ANTOCI (E-000516/2025), cit., nella quale si segnala come «le sentenze disciplinari, sostanzialmente inappellabili, potrebbero essere utilizzate dalla politica per rendere la magistratura timorosa nei confronti del potere esecutivo».

<sup>66</sup> V. *Referendum sulla Giustizia, una guida*, in *Città Nuova*, cit.; L. FILIPPI, *I timori infondati per la separazione delle carriere*, in *Giurisprudenza Penale*, 7 gennaio 2026.

<sup>67</sup> L'argomento si riallaccia al concetto di «contesto istituzionale» sviluppato supra, § 3.3.

<sup>68</sup> V. M. Guglielmi, *Un pubblico ministero "finalmente separato"? Una scelta poco o per nulla consapevole della posta in gioco. E l'Europa ce lo dimostra*, in *Questione giustizia online*, 17 settembre 2022 ([www.questionegiustizia.it/articolo/un-pubblico-ministero-finalmente-separato](http://www.questionegiustizia.it/articolo/un-pubblico-ministero-finalmente-separato)).

Il punto di riferimento giurisprudenziale più significativo è la sentenza *Kövesi c. Romania*, resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo il 5 maggio 2020<sup>69</sup>. I fatti sono noti: Laura Codruța Kövesi – oggi primo procuratore capo europeo alla guida dell'EPPO – era stata rimossa dall'incarico di procuratrice capo della Direzione Nazionale Anticorruzione rumena per avere criticato pubblicamente una proposta legislativa del Governo, senza che le fosse garantito un effettivo accesso al giudice per contestare la decisione<sup>70</sup>. La Corte di Strasburgo ha ravvisato una duplice violazione: dell'art. 6 CEDU, per il deficit di tutela giurisdizionale, e dell'art. 10 CEDU, per la compressione della libertà di espressione di un magistrato nell'esercizio delle sue funzioni<sup>71</sup>.

La portata della sentenza trascende il caso concreto. La Corte ha affermato che la rimozione anticipata di un magistrato in ragione delle critiche espresse nei confronti di una proposta legislativa «mal si concilia con la natura della funzione giudiziaria quale branca indipendente del potere statale, nonché con il principio di indipendenza della procura»<sup>72</sup>. È stata, come la stessa Kövesi ha osservato, «la prima volta che la Cedu estende ai pubblici ministeri le garanzie di indipendenza dei giudici»: l'indipendenza del PM è dunque riconosciuta come presupposto essenziale per l'indipendenza del sistema giudiziario nel suo complesso<sup>73</sup>.

Il nesso con la riforma italiana non si pone sul piano dell'identità – il sistema disciplinare previsto dalla legge costituzionale non è assimilabile alla rimozione diretta censurata nel caso rumeno – ma su quello del rischio strutturale. Un assetto nel quale il magistrato sia sottoposto a un organo disciplinare le cui decisioni non sono sindacabili da alcun giudice esterno, nel quale gli illeciti disciplinari siano definiti dalla legge ordinaria e dunque dalla maggioranza del momento, e nel quale la composizione dell'organo giudicante dipenda in parte dal circuito politico-istituzionale, presenta un profilo di rischio analogo – per tipo, non per intensità – a quello censurato dalla Corte: non un'intimidazione esplicita, ma un assetto che rende *possibile* la pressione sull'attività del magistrato e che, per ciò solo, è suscettibile di produrre un *chilling effect*<sup>74</sup>. Il concetto è decisivo. La violazione della Convenzione, nella giurisprudenza della Corte, non richiede un atto di coercizione diretta: è sufficiente che l'assetto istituzionale sia tale da scoraggiare il magistrato dall'esercitare liberamente le proprie funzioni, in particolare quelle più esposte al confronto con il potere politico<sup>75</sup>.

Il punto, tradotto nel linguaggio della riforma italiana, è il seguente. Un pubblico ministero che sappia di poter essere sottoposto a procedimento disciplinare per illeciti la cui definizione può cambiare con una legge ordinaria, dinanzi a un'Alta Corte la cui composizione dipende in parte da organi politici, e le cui sentenze sono impugnabili solo al proprio interno, non ha bisogno di essere minacciato per esercitare le proprie funzioni con maggiore cautela. Basta la consapevolezza

---

<sup>69</sup> Corte eur. dir. uomo, sez. IV, 5 maggio 2020, *Kövesi c. Romania*, ric. n. 3594/19.

<sup>70</sup> V. S. CARRER, *Lo Stato di diritto vince a Strasburgo*, in *Giurisprudenza Penale*, 10 maggio 2020.

<sup>71</sup> *Kövesi c. Romania*, cit., rispettivamente sulla violazione degli artt. 6 e 10 CEDU.

<sup>72</sup> *Kövesi c. Romania*, cit.

<sup>73</sup> Dichiarazione di L.C. Kövesi, riportata in *Euractiv*, 9 maggio 2020. V. altresì F. DONATI, *Indipendenza e responsabilità dei pubblici ministeri: principi europei e modello italiano*, in *Questione Giustizia*, trim. 2/2021.

<sup>74</sup> Il parallelo non intende suggerire un'identità tra il sistema disciplinare della riforma italiana e il meccanismo di rimozione censurato nel caso rumeno, ma un'analogia strutturale nel profilo di rischio.

<sup>75</sup> V. altresì Corte eur. dir. uomo, Grande Camera, 23 aprile 2015, *Morice c. Francia*; 16 ottobre 2018, *Dainelienė c. Lituania*.

dell'assetto istituzionale. È questo il *chilling effect* che la giurisprudenza *Kövesi* consente di identificare e che la riforma rischia di introdurre nel sistema italiano<sup>76</sup>.

### **5.2. La Commissione di Venezia e la CEPEJ: nessuno «standard europeo» impone la separazione**

Un argomento ricorrente nel dibattito italiano è che la separazione delle carriere rappresenterebbe lo «standard europeo» in materia di ordinamento giudiziario, e che il modello italiano – con la sua magistratura unitaria – costituirebbe un'anomalia da correggere. L'argomento non resiste alla verifica dei dati.

La Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), nella sua rilevazione relativa al 2022 su 49 Paesi del continente europeo, mostra un quadro estremamente variegato. Non esiste una linea di confine netta tra sistemi «separati» e «unificati»: ogni Paese adotta un proprio modello, con diversi gradi di autonomia del PM rispetto alla magistratura giudicante e all'esecutivo<sup>77</sup>.

La Commissione di Venezia, nel suo Rapporto del 2010 sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario, ha affrontato specificamente la questione dello status del PM<sup>78</sup>. La posizione è chiara: non esiste uno standard europeo che imponga la separazione delle carriere. Ciò che il diritto europeo esige è che i pubblici ministeri godano di garanzie effettive di indipendenza, in particolare rispetto al potere esecutivo<sup>79</sup>.

La stessa Commissione europea, nel Rapporto 2020 sullo Stato di diritto, ha valutato positivamente il modello italiano, rilevando che «i pubblici ministeri, in quanto membri della magistratura, sono indipendenti e godono delle stesse garanzie dei giudici» e che «questa situazione è in linea con la tendenza diffusa in Europa ad accordare maggiore indipendenza alla Procura, rilevata dalla Commissione di Venezia»<sup>80</sup>. Il modello italiano, dunque, non è un'anomalia da correggere ma un sistema che, nella valutazione degli organismi europei, soddisfa – e anzi supera – gli standard minimi di indipendenza. La riforma non risponde ad un'esigenza di adeguamento al diritto europeo, ma ad una scelta politica interna, legittima, ma che non può invocare a proprio sostegno una pretesa necessità di conformazione a standard sovranazionali.

### **5.3. L'EPPO come paradigma: un PM indipendente e responsabile in chiave sovranazionale**

---

<sup>76</sup> V. anche l'interrogazione con richiesta di risposta scritta al Parlamento europeo dell'on. G. ANTOCI (E-000516/2025), cit., che ha chiesto alla Commissione di «pronunciarsi sulla conformità con i principi di indipendenza e autonomia sanciti dai trattati europei» della riforma sulla separazione delle carriere e dell'Alta Corte disciplinare.

<sup>77</sup> I dati sono tratti dalla rilevazione CEPEJ relativa al 2022: v. Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Evaluation Report 2024. European judicial systems*, Strasbourg, 2024. Per un'analisi in lingua italiana v. *Quanto è diffusa la separazione delle carriere dei magistrati in Europa*, in *Pagella Politica*, 2025.

<sup>78</sup> Commissione di Venezia, *Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario. Part II. Il pubblico ministero*, adottato alla 85ª sessione plenaria (Venezia, 17-18 dicembre 2010), Studio n. 494/2008, CDL-AD(2010)040.

<sup>79</sup> Commissione di Venezia, *Rapporto*, cit. V. altresì F. DONATI, *Indipendenza e responsabilità dei pubblici ministeri*, in *Questione Giustizia*, cit.

<sup>80</sup> Commissione europea, *2020 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, SWD(2020) 311 final, Bruxelles, 30 settembre 2020, p. 4 ss.

Il regolamento (UE) 2017/1939, istitutivo della Procura europea (EPPO), offre un parametro ulteriore. L'art. 6 del regolamento dispone che il procuratore capo europeo, i procuratori europei e i procuratori europei delegati «agiscono nell'interesse dell'Unione nel suo complesso» e «non sollecitano né accettano istruzioni da persone esterne all'EPPO, Stati membri dell'Unione europea, istituzioni, organi, uffici o agenzie dell'Unione»<sup>81</sup>. I procuratori europei delegati, in quanto «membri attivi della magistratura dei rispettivi Stati membri», devono offrire «tutte le garanzie di indipendenza»<sup>82</sup>.

Occorre precisare i limiti dell'argomento. Il regolamento EPPO è volto a costituire un sistema a livello dell'Unione, non a dettare principi vincolanti per gli ordinamenti nazionali<sup>83</sup>. Tuttavia, il regolamento esprime una scelta di valore sulla natura della funzione requirente – la sua qualificazione come funzione giurisdizionale indipendente, strutturalmente orientata alla verità e non all'accusa – che non può essere ignorata nel valutare la coerenza di una riforma nazionale con il quadro ordinamentale europeo. La riforma italiana, nella misura in cui estrae il PM dalla giurisdizione e lo inserisce in un circuito separato potenzialmente permeabile alla gerarchizzazione, si muove in una direzione che rischia di entrare in tensione con il paradigma che lo stesso ordinamento dell'Unione ha adottato per il proprio sistema<sup>84</sup>.

#### 5.4. *Le esperienze nazionali: la lezione del comparato*

Il quadro comparato conferma l'assenza di un modello unico e mette in guardia contro le semplificazioni. Due esperienze – tra le molte invocate nel dibattito – meritano un richiamo sintetico perché, per ragioni opposte, illuminano i rischi della riforma.

La *Francia* è il caso più frequentemente citato dai fautori della separazione come esempio di un sistema a carriere separate, e al tempo stesso il più frainteso. Il corpo giudiziario francese è in realtà unitario: giudici e pubblici ministeri – *magistrats de siège* e *magistrats de parquet* – entrano in magistratura con il medesimo concorso, frequentano la medesima scuola di formazione (l'ENM) e i passaggi di funzione nel corso della carriera sono frequenti<sup>85</sup>. Il rapporto della Commissione ministeriale presieduta dal Procuratore Generale Nadal, nel novembre 2013, ha raccomandato quale «Proposta n. 1: Iscrivere nella Costituzione il principio dell'unità della magistratura», al fine di «garantire ai cittadini una giustizia indipendente, uguale per tutti e liberata da ogni sospetto»<sup>86</sup>. L'esempio francese, dunque, non depona a favore della separazione: il Paese che i fautori della riforma additano come modello raccomanda a sé stesso di andare nella direzione opposta.

La *Polonia* offre la lezione più inquietante. La riforma della *Prokuratura* del 2016 ha riunificato il ruolo del Ministro della Giustizia con quello del Procuratore generale, eliminando «qualsiasi forma

<sup>81</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, art. 6.

<sup>82</sup> Art. 17, comma 2, reg. (UE) 2017/1939.

<sup>83</sup> V. AA. VV., *Pubblico ministero e Stato di diritto in Europa*, in *Questione Giustizia*, trim. 2/2021.

<sup>84</sup> V. M. GUGLIELMI, *Un pubblico ministero "finalmente separato"?*, in *Questione Giustizia*, cit.

<sup>85</sup> V. A. SPATARO, *La separazione delle carriere: repetita iuvant!*, in *Giustizia Insieme*, cit.

<sup>86</sup> Il rapporto della Commissione Nadal è richiamato da Spataro, *La separazione delle carriere: repetita iuvant!*, cit.

di indipendenza interna per i singoli procuratori»<sup>87</sup>. La Commissione di Venezia, la Corte EDU e i rapporti della Commissione europea sullo Stato di diritto hanno ripetutamente censurato questa evoluzione<sup>88</sup>. Il caso polacco non è invocato qui per suggerire un'identità di scenari. Lo si richiama per una ragione più circoscritta: la vicenda polacca dimostra che la separazione del PM dalla magistratura giudicante può diventare – in assenza di contrappesi istituzionali adeguati – lo strumento attraverso il quale il potere politico assume il controllo della funzione requirente<sup>89</sup>.

Da entrambe le esperienze emerge la medesima indicazione: la separazione delle carriere non è, di per sé, né garanzia di indipendenza né strumento di subordinazione. Tutto dipende dal contesto istituzionale in cui essa si inserisce e dalle garanzie che lo accompagnano. È, ancora una volta, il contesto a fare la differenza.

## 6. L'Alta Corte disciplinare: giurisdizione o «zona franca»?

Le sezioni precedenti hanno esaminato l'Alta Corte disciplinare sotto il profilo del *chilling effect* che la sua configurazione istituzionale è suscettibile di produrre sull'indipendenza del magistrato (§ 4.3) e alla luce del parametro convenzionale della sentenza *Kövesi* (§ 5.1). Resta da affrontare un profilo distinto e ulteriore: la compatibilità del regime di impugnazione delle decisioni dell'Alta Corte con il diritto al ricorso effettivo garantito dall'art. 13 CEDU e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

### 6.1. L'impugnazione solo interna come *vulnus al diritto al ricorso effettivo*

Si è già rilevato (§ 2.3) che il nuovo art. 105, comma 7, Cost. prevede che le sentenze dell'Alta Corte siano impugnabili «soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata»<sup>90</sup>. Non è previsto il ricorso per cassazione, né l'accesso alla giurisdizione amministrativa, né il ricorso ad alcun organo giurisdizionale esterno. Il circuito è chiuso.

L'art. 13 CEDU garantisce ad ogni persona i cui diritti siano stati violati un «ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale». L'art. 47 della Carta di Nizza – che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati – garantisce il «diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice»<sup>91</sup>. Occorre precisare che

<sup>87</sup> V. M.R. GUGLIELMI, citata in Spataro, *La separazione delle carriere: repetita iuvant!*, cit.

<sup>88</sup> V. M. GUGLIELMI, *Un pubblico ministero "finalmente separato"?*, in *Questione Giustizia*, cit.

<sup>89</sup> La precisazione è coerente con l'approccio adottato supra, § 4.2. V. M. GUGLIELMI, *Un pubblico ministero "finalmente separato"?*, in *Questione Giustizia*, cit.: «nessuno Stato membro è immune dai rischi del populismo, e i sistemi giudiziari rappresentano il facile e principale "punto di attacco" dei processi di arretramento democratico».

<sup>90</sup> Art. 4, comma 1, l. cost. 30 ottobre 2025, nuovo art. 105, comma 7, Cost.

<sup>91</sup> Sull'art. 13 CEDU e la nozione di «rimedio effettivo» v. Corte eur. dir. uomo, Grande Camera, 15 marzo 2018, *Nait-Liman c. Svizzera*. Sull'art. 47 della Carta e il requisito dell'accesso a un giudice indipendente v. CGUE, Grande Sezione, 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, causa C-64/16. Si precisa che il contenuto delle due garanzie non è perfettamente sovrapponibile: l'art. 13 CEDU esige un'istanza indipendente, non necessariamente giurisdizionale; l'art. 47 Carta esige un giudice.

l'art. 13 CEDU non esige necessariamente, in ogni caso, un giudice in senso stretto: pretende un rimedio effettivo davanti a un'istanza indipendente, la cui natura può variare in funzione del diritto invocato e del tipo di doglianza. È l'art. 47 della Carta che richiede espressamente l'accesso a un giudice. Ciò premesso, un controllo esclusivamente interno – nel quale il medesimo organo giudica in seconda istanza in composizione diversa – pone un serio problema di effettività e di indipendenza, specie quando l'organo resta il medesimo plesso istituzionale<sup>92</sup>. La diversità personale dei giudicanti è soddisfatta, ma non quella istituzionale dell'organo: il secondo grado di giudizio si svolge all'interno del medesimo plesso organizzativo, con le medesime regole, sotto la medesima presidenza e con componenti estratti dal medesimo bacino.

Il profilo è stato colto dall'interrogazione al Parlamento europeo dell'on. Antoci, che ha chiesto alla Commissione di pronunciarsi sulla conformità dell'Alta Corte con i principi sanciti dall'art. 2 TUE<sup>93</sup>. Nell'ordinamento italiano vigente, le decisioni della sezione disciplinare del CSM sono impugnabili dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, un organo giurisdizionale esterno, indipendente e di rango costituzionale. La riforma elimina questo controllo esterno senza sostituirlo con un meccanismo equivalente<sup>94</sup>. Il risultato è la creazione di una «zona franca» giurisdizionale.

## **6.2. Il paradosso dell'art. 111 Cost. e il rischio di un cortocircuito convenzionale**

Il paradosso merita di essere esplicitato. La riforma dichiara di voler dare piena attuazione all'art. 111 Cost., il giusto processo. Ma il giusto processo si applica a *ogni* processo: l'art. 111, comma 1, Cost. stabilisce che «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge», senza distinzioni. Un procedimento disciplinare che si svolga dinanzi a un organo le cui decisioni non sono sindacabili da un giudice esterno è un procedimento nel quale le garanzie del giusto processo sono strutturalmente compresse<sup>95</sup>. La riforma invoca il giusto processo per giustificare la separazione delle carriere, ma crea un giudice disciplinare le cui garanzie sono inferiori a quelle che il giusto processo impone.

L'obiezione prevedibile è che l'Alta Corte ha rango costituzionale e che, per ciò solo, sfugge ai parametri della legislazione ordinaria. L'argomento è formalmente corretto, ma non esime dalla verifica di compatibilità con i vincoli sovranazionali. Lo scenario concreto non è teorico: un magistrato sanzionato dall'Alta Corte con una misura grave – la rimozione, la sospensione dalle funzioni – che ritenga di non aver avuto accesso a un giudice indipendente ed esterno potrebbe adire la Corte di Strasburgo lamentando la violazione degli artt. 6 e 13 CEDU. Se la Corte accogliesse il ricorso – e la giurisprudenza *Kövesi* rende questo esito tutt'altro che implausibile –

---

<sup>92</sup> Nel sistema vigente, l'impugnazione delle decisioni disciplinari si svolge dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione — un organo istituzionalmente diverso. Nel sistema riformato, l'impugnazione si svolge all'interno del medesimo organo, in composizione diversa: la diversità è solo personale, non istituzionale.

<sup>93</sup> Interrogazione con richiesta di risposta scritta al Parlamento europeo dell'on. G. ANTOCI (E-000516/2025), cit.

<sup>94</sup> Nel sistema vigente, ai sensi dell'art. 17 d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, le decisioni della sezione disciplinare del CSM sono impugnabili dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

<sup>95</sup> L'applicabilità delle garanzie dell'art. 111 Cost. al procedimento disciplinare dei magistrati è pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità.

l'Italia si troverebbe nella condizione di dover modificare una norma di rango costituzionale per conformarsi ad un obbligo convenzionale<sup>96</sup>. Un cortocircuito istituzionale che la riforma avrebbe potuto evitare prevedendo, semplicemente, il ricorso per cassazione avverso le decisioni dell'Alta Corte, com'è oggi per le decisioni della sezione disciplinare del CSM<sup>97</sup>.

## 7. Conclusioni: terzietà dichiarata e garanzie effettive

L'analisi condotta nelle pagine che precedono consente di formulare alcune conclusioni, che si articolano su quattro piani.

La prima conclusione è di ordine *concettuale*. La riforma muove da una premessa – la separazione delle carriere è necessaria per garantire la terzietà del giudice – che, alla verifica, risulta più fragile di quanto la relazione illustrativa al d.d.l. C. 1917 lasci intendere. Terzietà, imparzialità e indipendenza sono concetti distinti, che operano su piani diversi. La terzietà, nella lettura costante della giurisprudenza costituzionale, è garantita dalla separazione delle funzioni – che esiste già, ed è già presidiata dagli istituti processuali – non dalla separazione delle carriere. La Corte costituzionale, nella sent. n. 37/2000, ha chiarito che la Carta non impone né preclude la separazione: il che significa che essa è, sul piano costituzionale, una scelta *indifferente* rispetto alla terzietà del giudice<sup>98</sup>. Il primo pilastro argomentativo della riforma è dunque strutturalmente debole.

La seconda conclusione è di ordine *sistematico*. La riforma non si limita a separare le carriere, ma ridisegna l'intero assetto istituzionale della magistratura: sdoppia il CSM, introduce il sorteggio, crea un giudice disciplinare speciale a circuito chiuso, demanda alla legge ordinaria la definizione dei contenuti concreti. Il combinato disposto di questi interventi non rafforza le garanzie del giusto processo, ma ne altera i presupposti istituzionali. Un PM estratto dalla giurisdizione, inserito in un circuito organizzativo autoreferenziale, governato da un CSM requirente sorteggiato, sottoposto a un'Alta Corte disciplinare le cui decisioni sfuggono a qualsiasi controllo esterno, è un PM strutturalmente più vulnerabile alla gerarchizzazione, alla pressione disciplinare e, nel lungo periodo, all'attrazione nell'orbita dell'esecutivo. L'obbligatorietà dell'azione penale – formalmente intatta – rischia di essere svuotata dal mutamento del contesto istituzionale in cui è chiamata ad operare<sup>99</sup>.

La terza conclusione è di ordine *multilivello*. Il quadro europeo e convenzionale non impone la separazione delle carriere – nessuno standard europeo la richiede – ma impone garanzie effettive di indipendenza del PM. La Corte EDU, nella sentenza *Kövesi*, ha riconosciuto che l'indipendenza del pubblico ministero è presupposto essenziale dell'indipendenza del sistema giudiziario e che un assetto istituzionale suscettibile di produrre un *chilling effect* sull'esercizio delle funzioni del

---

<sup>96</sup> Sul rapporto tra revisione costituzionale e vincoli sovranazionali v. il dibattito sulla dottrina dei «controlimiti».

<sup>97</sup> La soluzione — previsione del ricorso per cassazione avverso le decisioni dell'Alta Corte — sarebbe stata tecnicamente semplice e avrebbe allineato il regime di impugnazione a quello vigente.

<sup>98</sup> Corte cost., sent. n. 37/2000, cit.

<sup>99</sup> V. supra, §§ 3.3, 4.1-4.3.

magistrato può integrare una violazione della Convenzione. L'Alta Corte disciplinare, con il suo regime di impugnazione esclusivamente interna, presenta profili di tensione con il diritto al ricorso effettivo garantito dagli artt. 6 e 13 CEDU e dall'art. 47 della Carta di Nizza. La Commissione europea ha valutato positivamente il modello italiano *vigente*, ritenendolo in linea con la tendenza europea ad accordare maggiore indipendenza alla Procura. La riforma si muove nella direzione opposta<sup>100</sup>.

La quarta conclusione riguarda il *metodo* e la *tecnica normativa*. La legge costituzionale fissa principi – carriere distinte, due CSM, sorteggio, Alta Corte – ma rinvia sistematicamente alla legge ordinaria la definizione di tutti i contenuti che ne determineranno l'impatto concreto: il grado di separazione tra le carriere, il numero dei componenti dei CSM, le procedure di sorteggio, gli illeciti disciplinari, le sanzioni, la composizione dei collegi, le forme del procedimento<sup>101</sup>. Il risultato è una *delega costituzionale* alla maggioranza parlamentare del momento: le scelte che definiranno il volto concreto della riforma saranno adottate a maggioranza semplice, senza le garanzie dell'art. 138 Cost. Il cittadino chiamato al referendum approva o respinge una cornice i cui contenuti effettivi sono, ad oggi, ignoti. La storia recente delle riforme dell'ordinamento giudiziario – dalla riforma Castelli alla riforma Mastella alla riforma Cartabia – dimostra che la legislazione ordinaria può produrre, per accumulo di interventi successivi, trasformazioni profonde nell'assetto della magistratura<sup>102</sup>. Proiettata su una cornice costituzionale che sancisce la separazione delle carriere e istituisce un CSM requirente autonomo e un'Alta Corte disciplinare, questa dinamica incrementale acquista una potenzialità senza precedenti nella storia repubblicana. Il rischio, per dirla con una formula, è che la Costituzione apra la porta e la legge ordinaria la spalanchi.

La tesi che si è cercato di argomentare può essere ora enunciata in sintesi. La riforma, dichiarando di voler rafforzare la terzietà del giudice, interviene su piani che con la terzietà in senso tecnico-processuale hanno un rapporto mediato e indiretto. Le sue implicazioni più rilevanti si collocano sul terreno dell'indipendenza complessiva del sistema giudiziario, con ricadute potenzialmente regressive sulla tenuta del giusto processo. Si produce, in altri termini, l'eterogenesi dei fini che parte significativa della dottrina ha segnalato: non il rafforzamento, ma l'indebolimento delle garanzie che la riforma dichiara di voler presidiare<sup>103</sup>.

La consapevolezza di quanto la cultura della giurisdizione sia una dimensione operativa e non retorica del lavoro giudiziario, porta infine ad osservare come la terzietà del giudice non si costruisce nell'organigramma ma nel processo, e il processo, per funzionare, ha bisogno di un pubblico ministero che resti parte della giurisdizione, non di un accusatore separato e progressivamente estraneo alla cultura che dovrebbe orientarne l'azione.

L'alternativa non è il mantenimento dello *status quo*, che ha le sue patologie ben note, il correntismo nel CSM, la lentezza dei procedimenti, l'insufficiente effettività del contraddittorio in alcune fasi del processo. L'alternativa è il rafforzamento delle garanzie processuali all'interno

---

<sup>100</sup> V. *supra*, §§ 5.1-5.4, 6.1-6.2.

<sup>101</sup> V. G.L. GATTA, *20 domande*, cit.

<sup>102</sup> V. *supra*, § 4.2.

<sup>103</sup> V. *supra*, § 1, nota 9, per l'articolazione dottrinale del concetto; in particolare, sul piano ordinamentale della «seconda eterogenesi dei fini», M. GIALUZ, *Otto proposizioni critiche*, cit., pp. 84-85.

dell'assetto costituzionale vigente: una più rigorosa disciplina delle incompatibilità endoprocessuali, una maggiore effettività del contraddittorio nella fase delle indagini, un potenziamento del ruolo del giudice nel controllo sull'azione penale, una riforma del CSM che ne contrasti le patologie correntizie senza sacrificare la rappresentatività dell'organo. Si tratta di piste di ricerca che questo contributo non ha lo spazio di sviluppare e che meriterebbero un'analisi autonoma<sup>104</sup>. Ci si limita qui ad osservare che si tratta di interventi realizzabili con la legislazione ordinaria, che non richiedono la revisione della Costituzione e che – per ciò stesso – sono sottratti ai rischi della «delega in bianco» che si è descritta. La terzietà del giudice si rafforza nel processo, non nell'organigramma.

Un'ultima riflessione si impone, al termine di queste pagine. Il voto del 22 e 23 marzo 2026 ha sancito il rigetto della legge costituzionale oggetto del presente contributo, con il 53,74% di voti contrari e con un'affluenza del 58,93%, la più alta mai registrata in un referendum costituzionale dopo quella del 2016. Il risultato non esaurisce, tuttavia, il dibattito sulla separazione delle carriere e sull'assetto dell'ordinamento giudiziario. Le questioni che la riforma prospettava – il rapporto tra terzietà del giudice e statuto del pubblico ministero, il governo autonomo della magistratura, il sindacato sulla responsabilità disciplinare, l'equilibrio tra obbligatorietà dell'azione penale e controllo democratico – restano aperte, e chiedono risposte che il legislatore ordinario può, in parte, offrire nell'attuale cornice costituzionale. Le obiezioni dottrinali maturate nel dibattito pre-referendario – a partire dalla duplice «eterogenesi dei fini» sistematizzata in dottrina (v. supra, § 1 e § 3.3) – mantengono la loro valenza critica e possono costituire una bussola per orientare, nel rispetto degli artt. 101, comma 2, 104, 107, comma 3, e 112 Cost., gli interventi attuativi per via ordinaria. Che la terzietà del giudice si costruisca nel processo e non nell'organigramma, e che l'indipendenza del pubblico ministero si presidi preservando il suo ancoraggio alla giurisdizione, non recidendolo, sono, in definitiva, i due assi su cui il dibattito, lungi dal chiudersi con il referendum, si apre.

---

<sup>104</sup> Per una prospettiva di riforma alternativa v. G. AZZARITI, *Più che separare le carriere, indebolire la giustizia*, in *Questione Giustizia*, cit.; G. SILVESTRI, *La riforma della Costituzione e l'ordinamento giudiziario*, cit.

**Titolo [En]:** Separation of Judicial Careers and the Confirmatory Referendum. The Italian Constitutional Law of 30 October 2025 between Judicial Self-Governance and Fair Trial Guarantees.

**Abstract [It]:** Il contributo analizza la legge costituzionale 30 ottobre 2025 (G.U. n. 253) — sottoposta a referendum confermativo il 22-23 marzo 2026 e respinta dal corpo elettorale con il 53,74% di voti contrari e il 46,26% di voti favorevoli, a fronte di un'affluenza del 58,93% — nella prospettiva delle garanzie del giusto processo penale. Dopo aver ricostruito l'iter della riforma e il contenuto delle modifiche agli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 Cost., l'Autore esamina i tre pilastri dell'intervento — separazione delle carriere, sdoppiamento del CSM e istituzione dell'Alta Corte disciplinare — interrogandone la compatibilità con il principio di terzietà e imparzialità del giudice (art. 111 Cost.), con il nesso tra obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero (art. 112 Cost.) e con gli standard europei e convenzionali in materia di indipendenza della magistratura. La tesi sostenuta è che la riforma, pur muovendo dall'obiettivo dichiarato di dare piena attuazione al modello accusatorio, avrebbe rischiato di produrre un'eterogeneità dei fini — indebolire le garanzie che dichiarava di voler rafforzare —, con una critica dottrinale la cui attualità permane in vista di eventuali interventi attuativi per via ordinaria.

**Abstract [En]:** This paper examines the Italian constitutional law of 30 October 2025 (Official Gazette No. 253) — subject to a confirmatory referendum on 22-23 March 2026 and rejected by the electorate, with 53.74% of votes against and 46.26% in favour, at a turnout of 58.93% — from the standpoint of fair trial guarantees in criminal proceedings. After outlining the legislative history and the substance of the amendments to Articles 87, 102, 104, 105, 106, 107, and 110 of the Italian Constitution, the Author scrutinises the three pillars of the reform — separation of judicial and prosecutorial careers, establishment of two distinct Superior Councils of the Judiciary, and creation of a new High Disciplinary Court — by assessing their compatibility with the principles of judicial impartiality and independence (Article 111 Const.), with mandatory prosecution and prosecutorial independence (Article 112 Const.), and with European and ECHR standards on judicial independence. The Author argues that the reform, while ostensibly aimed at fully implementing the adversarial model, would have risked an unintended reversal of purpose, weakening the very guarantees it purported to strengthen; the scholarly critique retains its relevance in view of possible implementing measures through ordinary legislation.

**Parole chiave [It]:** separazione delle carriere; giusto processo; indipendenza della magistratura; pubblico ministero; Alta Corte disciplinare.

**Parole chiave [En]:** Separation of judicial careers; Fair trial; Judicial independence; Public prosecution; High Disciplinary Court.