GIURISPRUDENZA PENALE

Troppo o troppo poco? Aspettative, timori e dubbi sulla proposta di legge costituzionale di riforma del C.S.M.

di ***Mario Zanchetti*** e ***Francesco Giuseppe Vivone***

Sommario. 1. Introduzione. – **2.** Le proposte di riforma della magistratura. - **3.** La riforma Nordio A.C: 1917. – **3.1** Gli obiettivi della riforma. **– 3.2** La separazione delle carriere per garantire la terzietà del Giudice. **- 3.3** La separazione delle carriere e la creazione di un doppio C.S.M. per garantire il "giusto processo". **- 3.4** L'aspetto comparatistico. **– 3.5** L'argomento delle contaminazioni tra Giudici e pubblici ministeri. **- 4.** Le potenziali criticità del nuovo assetto costituzionale. **- 5.** L'allontanamento del pubblico ministero dalla cultura della giurisdizione. **– 6.** Il ridimensionamento del sistema di autogoverno della magistratura e la sua politicizzazione. **– 7.** Il rischio di subordinazione del C.S.M. inquirente da parte dell'esecutivo.

1. Introduzione

Nel suo intervento del 26 febbraio 2025 al Consiglio Superiore della Magistratura, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha espresso due principi: "*assicurare la irrinunziabile indipendenza dell'ordine giudiziario*" e "*contribuire alla serenità della vita istituzionale*".

Mi sembra un irrinunziabile punto di partenza. L'indipendenza della Magistratura è il cardine di ogni Stato che voglia dirsi democratico. Non penso che la nostra Costituzione sia necessariamente migliore delle altre Carte Costituzionali su cui sono fondati altri Ordinamenti democratici. La Costituzione tedesca, francese, spagnola – pure quella portoghese, oggi di moda perché prevede il doppio C.S.M. – hanno certamente la stessa dignità. Da 249 anni - e speriamo ancora per gli anni a venire - gli Stati Uniti vedono il proprio Ordinamento costruito sui diritti inviolabili dell'uomo (1776) e sul fatto che questi diritti non possono essere toccati dallo Stato "*without due process of law*" (quinto emendamento, 1791, per lo stato federale, quattordicesimo, 1868 per gli stati dell'Unione).

Non vi è il minimo dubbio che l'indipendenza del potere giudiziario (comunque sia costituito, il quinto emendamento, come noto, lo affida al popolo attraverso la costituzionalizzazione della Giuria) sia il perno della democrazia: l'indipendenza dell'esecutivo dal legislativo, e viceversa, è per necessità molto più blanda e sfaccettata.

Ma è essenziale partire anche dal secondo principio espresso dal Presidente Mattarella: dobbiamo tutti contribuire a ripristinare la serenità della vita

istituzionale. Il funzionamento buono e sano del sistema giudiziario *deve* passare da rapporti corretti e di collaborazione istituzionale tra la magistratura giudicante, la magistratura requirente e l'avvocatura. A me dispiace vedere l'avvocatura organizzata sulle barricate, a difesa della proposta governativa, come se fosse la panacea di tutti i mali.

Al di là degli schieramenti politici, penso sia necessario analizzare la riforma da un punto di vista tecnico, focalizzandosi sui reali obiettivi legislativi e mettendo in luce le possibili criticità che potrebbero nascere dalla modifica della Costituzione.

La riforma della magistratura italiana sta suscitando un'importante discussione pubblica e non mancano accese polemiche nel panorama politico e sociale del nostro Paese.

Secondo l'opinione di chi si dichiara favorevole alla riforma, la modifica costituzionale sarebbe l'ultimo, fondamentale, tassello per la definitiva attuazione del processo accusatorio; la creazione di due Consigli Superiori della Magistratura garantirebbe una maggiore indipendenza dei Pubblici Ministeri dai giudici e un'effettiva terzietà di quest'ultimi rispetto alle parti processuali.

Di contro, la proposta di legge viene duramente criticata dal Consiglio Superiore della Magistratura e da innumerevoli studiosi del diritto, secondo i quali le modifiche in discussione non solo rischiano di compromettere l'indipendenza della magistratura, ma pongono anche seri interrogativi sul futuro della giustizia in Italia.

Analizziamo, innanzitutto, il contesto sociale e politico nel quale è maturata la riforma.

Nel corso del suo intervento al *Forum della Fondazione Iniziativa Europa 2023*, il Ministro ha affermato di voler realizzare una radicale metamorfosi del magistrato del pubblico ministero, trasformandolo in avvocato dell'accusa, privo di poteri di coordinamento dell'attività degli investigatori nella fase delle indagini preliminari e chiamato a sostenere in giudizio le tesi accusatorie delle forze polizia sulla base delle risultanze delle loro autonome indagini.

A seguito delle note vicende legate al rimpatrio dei migranti trasferiti in Albania, il presidente del Consiglio Meloni dichiarava: "*è molto difficile lavorare e cercare di dare risposte a questa nazione quando si ha anche l'opposizione di parte delle istituzioni che dovrebbero aiutare a dare risposte*". I rappresentanti della lega prendevano parola sostenendo che "*L'ordinanza del tribunale di Roma è inaccettabile e grave. I giudici pro-immigrati si candidino alle elezioni, ma sappiano che non ci faremo intimidire*". Sul tema interveniva persino Musk, con un secco *"these judges need to go"*.

Il 5 febbraio 2025 il Ministro Nordio ha dichiarato *"se agli inizi vi erano delle esitazioni oggi non ci sono più. Andremo avanti, andremo avanti fino in fondo, senza esitazione e sino alla riforma finale"*.[1]
Il Guardasigilli, in questa occasione, stava riferendo in senato sulla vicenda del libico Almasri, che nulla sembra avere a che fare con la separazione delle carriere e la creazione di un doppio C.S.M.
Le dichiarazioni rilasciate a mezzo stampa o *social media* dai vari esponenti dei partiti di maggioranza sono decine, ma il contenuto è pressoché il medesimo in ciascuna: il giudiziario non deve "disturbare" il manovratore; il popolo, esprimendo un netto sostegno ad una maggioranza, vuole che determinate riforme siano attuate senza che il potere giudiziario possa intervenire, rallentando od ostacolando la volontà popolare.
Considerata l'importanza degli interessi in gioco, abbiamo ritenuto opportuno prendere parola con alcune brevi riflessioni.

2. Le proposte di riforma della magistratura

Il **16 gennaio 2025** la **Camera dei deputati** ha approvato il testo della ***proposta di legge di riforma costituzionale in tema di separazione delle carriere***[2]. Il disegno di legge dovrà ora passare all' esame del Senato.
La proposta di legge attualmente in discussione è stata preceduta, nel corso della attuale legislatura, da altre cinque proposte di riforma costituzionale, tutte con la medesima intitolazione: "**Modifiche all'art. 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura**".
In ordine cronologico, sono state avanzate:

- Proposta A.C. n. 23, d'iniziativa del deputato Enrico Costa (Azione), presentata in data 13 ottobre 2022;
- Proposta A.C. n. 434, d'iniziativa del deputato Roberto Giachetti (Italia Viva), presentata in data 24 ottobre 2022;
- Proposta A.C. n. 806, d'iniziativa dei deputati Calderone, Cattaneo, Pittalis e Patriarca (Forza Italia), presentata in data 24 gennaio 2023;
- Proposta A.C. n. 824, d'iniziativa dei deputati Morrone, Bellomo, Bisa, Matone e Sudano (Lega), presentata in data 26 gennaio 2023.

Infine, il Ministro della Giustizia Nordio ha presentato il suo disegno di riforma (A.C: 1917), che si muove nella stessa direzione delle citate proposte, insistendo nel principio della separazione delle carriere, ma presenta alcune significative differenze.

[1] L'espressione enfatica di una "riforma finale" suggerisce che questa riforma sia solo un primo avvicinamento rispetto agli obiettivi del Governo.
[2] p.d.l. n. C. 1917, di iniziativa della Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, e del Ministro della Giustizia, Carlo Nordio.

La proposta del governo ha in comune con quelle presentate nei mesi precedenti un cambiamento radicale rispetto all'attuale modello costituzionale di unitarietà della magistratura, prevedendo la creazione di due Consigli Superiori distinti per amministrare separatamente i magistrati con funzioni giudicanti e quelli con funzioni requirenti.
Analizziamo, nello specifico, le novità che verrebbero introdotte con l'approvazione della riforma.

3. La riforma Nordio A.C: 1917

L' art. 3 del disegno di legge, che modifica l'art. 104, comma 1 della Costituzione, prevede che la magistratura - *istituzione autonoma e indipendente da qualsiasi altro potere* - è costituita sia dai magistrati con funzioni giudicanti sia da quelli con funzioni requirenti.
Resta inalterato quanto stabilito dall'art. 107, comma 3 della Costituzione, secondo cui "*i magistrati si differenziano esclusivamente in base alle funzioni esercitate*". Tuttavia, viene introdotto il principio della separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, la cui regolamentazione viene demandata alla normativa sull'ordinamento giudiziario (art. 2 del disegno di legge, che modifica l'art. 102, comma 1 della Costituzione).
In assenza di una disciplina costituzionale specifica, spetterà alla legge ordinaria stabilire le modalità di accesso alla magistratura, attraverso un unico concorso o due separati e la gestione del percorso formativo che dovrà esser seguito dopo l'università.
Le competenze dell'unico organo di autogoverno della magistratura, il C.S.M., vengono ripartite in **tre nuovi organi: dall'attuale unico C.S.M. si passa a due C.S.M. ed un'Alta Corte disciplinare**.
Vediamo, innanzitutto, le disposizioni che introducono i **due C.S.M.**
L' art. 1 del d.d.l., che modifica l'art. 87, co. Cost. e l'art. 3 del d.d.l., che sostituisce l'art. 104, co. 2 Cost. prevedono l'istituzione del Consiglio superiore della Magistratura **giudicante** e il Consiglio superiore della Magistratura **requirente**, **presieduti entrambi dal Presidente della Repubblica**.
I due C.S.M. (art. 3 del d.d.l., che sostituisce l'art. 104 Cost.), saranno formati attraverso un **sorteggio da un elenco per i laici e da un sorteggio secco per i togati**.
Nello specifico, i nuovi Consigli sarebbero composti da **un membro togato di diritto**.
Esso sarà, rispettivamente, il primo presidente della Cassazione per il C.S.M. giudicante e il procuratore generale della cassazione per il C.S.M. requirente.
Un terzo dei componenti saranno membri laici e verranno estratti a sorte da un elenco predisposto dal Parlamento in seduta comune: devono essere **professori** ordinari di università in materie giuridiche e **avvocati** con

almeno quindici anni di esercizio. L'elenco è predisposto entro sei mesi dall'insediamento del Parlamento ed è compilato mediante elezione.

I due terzi di ciascun consiglio sarà composto di membri togati estratti a sorte tra tutti i magistrati: rispettivamente, tra i magistrati giudicanti (C.S.M. giudicante) – oltre 7.000 giudici civili e penali – e tra i magistrati requirenti (C.S.M. requirente) – oltre 2.000 pubblici ministeri – "*nel numero e secondo le procedure previsti dalla legge*" ordinaria.

Il vicepresidente di ciascun C.S.M. sarà eletto dall'organo fra i componenti laici designati mediante sorteggio dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune.

Con riferimento ai componenti designati mediante sorteggio, essi **dureranno in carica quattro anni** e non potranno partecipare alla procedura di sorteggio successiva.

L**'**art. 4 del d.d.l., che sostituisce l'art. 105 della Costituzione, disciplina le competenze dei C.S.M., prevedendo che a ciascun Consiglio Superiore della Magistratura, secondo le norme sull'ordinamento giudiziario, spettano le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le valutazioni di professionalità e i conferimenti di funzioni nei riguardi dei magistrati.

Confrontando la disciplina attuale con quella prevista dalla riforma, **la sostanziale novità è che viene esclusa la competenza del C.S.M. sui provvedimenti disciplinari**, che saranno assegnati alla nuova Alta Corte disciplinare, prevista anch'essa dall' art. 4 del d.d.l., in sostituzione dell'art. 105 della Costituzione.

L' Alta Corte sarà composta da **15 giudici, così individuati:**

a. **tre laici, nominati dal Presidente della Repubblica** tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio;
b. **tre laici estratti a sorte** da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il **Parlamento in seduta comune**, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione;
c. **sei magistrati giudicanti e tre requirenti**, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e **che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.**

Il presidente sarà eletto dall'Alta Corte tra i **laici**, cioè tra i giudici nominati dal Presidente della Repubblica o tra quelli estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune.

Il mandato dei giudici dell'Alta Corte d**urerà quattro anni** e non potrà essere rinnovato.

Le sentenze emesse dall'Alta Corte potranno essere impugnate, anche per motivi di merito, soltanto **dinanzi alla stessa Alta Corte**, che giudicherà **senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la prima decisione.**

Infine, l'art. 5 del d.d.l., di modifica dell'art. 106 della Costituzione, prevede una **deroga alla separazione delle carriere,** stabilendo che il C.S.M. giudicante possa nominare **per meriti insigni** quali **consiglieri di Cassazione** i **magistrati appartenenti alla magistratura requirente con almeno quindici anni di esercizio delle funzioni. I pubblici ministeri, pertanto, potranno diventare giudici per meriti insigni, su designazione del C.S.M. giudicante.**
L'iter di approvazione della riforma è solo all'inizio: ai sensi dell'**art.138 della Costituzione,** il testo di legge dovrà esser sottoposto a **due deliberazioni da parte di ciascuna Camera, ad intervallo non minore di tre mesi**.
Se la legge non sarà approvata con la maggioranza di due terzi da ciascuna Camera nella seconda votazione, ma solo con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, può essere soggetta a ***referendum*** ed è promulgata in presenza della **maggioranza dei voti validi degli elettori, senza che sia necessario il raggiungimento di un quorum.**
Come noto, si procede a *referendum* se ne fanno richiesta un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori, o cinque consigli regionali.
Considerate le attuali maggioranze parlamentari e la divisività della proposta di legge, che sin da subito ha sollevato un importante dibattito, la probabilità che la sua approvazione dovrà passare da una consultazione referendaria è molto alta.

3.1 Gli obiettivi della riforma

Non è possibile, o comunque sarebbe poco serio, articolare un commento e, nel caso, una critica, su una riforma senza confrontarsi con quelli che sono i suoi obiettivi.
In prima istanza, infatti, è necessario capire se una così radicale modifica della Costituzione sia necessaria per il perseguimento degli obiettivi del legislatore o se tali finalità possano essere raggiunte con interventi meno radicali rispetto a quelli proposti dal Governo.
Dobbiamo porci in una logica di costi – benefici che impone allo studioso del diritto di domandarsi quali siano le criticità derivanti dall'intervento legislativo e se esse siano davvero indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi individuati.
Quando si parla di giustizia, e tanto più se si parla di norme costituzionali, penso sia necessario adottare un criterio di "minimizzazione" dell'intervento riformatore: modificare il minimo necessario per raggiungere l'obiettivo.
D'altronde a nessun chirurgo verrebbe in mente di sottoporre ad anestesia totale un paziente per il quale sarebbe sufficiente una meno invasiva anestesia locale; applicando la medesima logica nessun giardiniere assennato abbatterebbe una pianta secolare perché un suo piccolo ramo si è seccato o risulta pericoloso per la pubblica incolumità.
Analizziamo, dunque, gli obiettivi della riforma.

Dalla lettura della relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale, si evince che gli **obiettivi della riforma**, e le ragioni poste a fondamento della stessa, sono **sostanzialmente due**:

1) **garantire in modo migliore *la terzietà* del giudice** e la parità delle parti nel processo, ai sensi dell'art. 111 Cost., che devono passare necessariamente attraverso la **separazione delle carriere;**
2) **assegnare *alla sorte* la scelta dei componenti togati** del Consiglio Superiore (oltre che dei componenti laici, con un diverso meccanismo di sorteggio), in quanto l'autogoverno garantito dal C.S.M. deve costituire "patrimonio" di ogni magistrato, selezionabile attraverso l'estrazione, e perché l'elezione prevista dalla Costituzione vigente non ha dato buona prova di sé;

L'Unione delle Camere Penali, condividendo gli obiettivi governativi, in una nota del 25 novembre afferma che bisogna battersi "*per realizzare una vera riforma che separi la magistratura requirente da quella giudicante come unico mezzo per ottenere un Giudice forte, autorevole e indipendente, garantendo al tempo stesso l'autonomia e l'indipendenza del pubblico ministero, condizioni indispensabili per la piena realizzazione del processo accusatorio*".

Partiamo dal primo punto programmatico.

3.2 La separazione delle carriere per garantire la terzietà del Giudice.

Tale proposizione contiene in sé stessa un ineludibile presupposto: i giudici attualmente non sarebbero terzi ed imparziali e non lo saranno finché non sarà approvata la riforma. Per il momento non voglio soffermarmi su questo aspetto, sul quale tornerò nel proseguo.

Ma poniamo, ai soli fini retorici, che la nostra Repubblica stesse effettivamente vivendo un periodo di crisi costituzionale dovuto all'assenza di terzietà dei Giudici.

Studiando i numeri e le statistiche, si potrebbe sin da subito escludere che tale (presunta) parzialità sia dovuta al fatto che ci possa essere interscambio tra carriera giudicante e requirente.

Periodo/Anno	Trasferimenti da PM a Giudici	Media annua	Trasferimenti da Giudici a PM	Media annua	% Requirenti trasferiti	% Giudicanti trasferiti
2011 – 30 giugno 2016	101	18,36	78	14,18	0,83%	0,21%
30 giugno 2016 – 30 giugno 2019	80	26,66	41	13,66	1,17%	0,20%
2019	19	-	5	-	-	-
2020	15	-	10	-	-	-
2021	16	-	15	-	-	-

Come si evince chiaramente dalla tabella, ci si accorge che da quindici anni a questa parte il numero dei trasferimenti di carriera si sono praticamente e via via azzerati, sino a raggiungere percentuali totalmente insignificanti.
Lo ha ricordato anche la prima Presidente della Corte di Cassazione Margherita Cassano: *"in seguito alle modifiche del 2022, di fatto la strada del pubblico ministero e quella del giudice si sono allontanate professionalmente*", tanto che, "*negli ultimi cinque anni è pari allo 0,83 per cento la percentuale di pubblici ministeri che sono passati a funzioni giudicanti e allo 0,21 per cento la percentuale dei giudici che sono passati a funzioni requirenti*".[3]
Se – come alcuni sostengono – ci fosse un problema di terzietà dei giudici, questo non sarebbe dovuto ai cambi di carriera. Fossimo in un processo, diremmo che "*il fatto non sussiste"*.
Dimentichiamoci per un attimo di questi numeri, continuando a sostenere l'esigenza di separare le carriere di Giudici e P.M. Ci domandiamo: per separare le carriere, è davvero necessaria una riforma della Costituzione?
La risposta pare essere negativa: per effettuare la separazione tra le carriere non è necessario un intervento di modifica della Costituzione.
La Costituzione, infatti, pur considerando la magistratura come un unico "ordine", soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni.
A queste conclusioni giunge la Corte costituzionale, con sentenza 3-7 febbraio 2000, n. 37/2000.
La conferma della possibilità di procedere alla separazione delle carriere con legge ordinaria è rinvenibile anche nei due interventi legislativi che negli ultimi 20 anni hanno comportato la neutralizzazione di "passaggi di carriera" illustrata nella tabella che mostravo poco sopra. Faccio riferimento alla legge Castelli e alla legge Cartabia.
Nello specifico, il decreto legislativo n. 160 del 2006, emesso in attuazione della legge delega 25 luglio 2005, n. 150, nota come riforma Castelli– entrato in vigore nella versione temperata derivante dagli interventi abrogativi della legge n. 11 del 2007 – vietava il passaggio delle funzioni all'interno dello stesso distretto e dei distretti della stessa regione nonché all'interno del distretto di corte di appello competente ai sensi dell'art. 11 del codice di procedura penale ad accertare la responsabilità penale dei magistrati del distretto nel quale il magistrato interessato prestava servizio all'atto del mutamento di funzioni.

[3] M. Cassano, audizione durante l'esame della riforma sulla separazione delle carriere alla Camera (min. 1:48:05).

Nel corso della carriera di un magistrato, il numero massimo di cambi di funzione era fissato a quattro, con l'obbligo di permanere almeno cinque anni in ciascun ruolo prima di poter richiedere un trasferimento.
Successivamente, la legge n. 71 del 2022, Cartabia, ha rafforzato ulteriormente la distinzione interna tra le diverse figure della magistratura, senza alcuna modifica costituzionale.
Superando le già stringenti limitazioni introdotte dalla riforma Castelli, ha spinto al massimo grado possibile la separazione tra giudici e pubblici ministeri, pur senza modificare la Costituzione.
In particolare, l'articolo 12 della legge delega ha ridefinito l'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, stabilendo che il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti (e viceversa) può avvenire solo una volta nella carriera del magistrato e deve avvenire entro nove anni dalla prima assegnazione del ruolo.
Dopo tale termine, resta possibile un ulteriore trasferimento, ma solo in questi due casi specifici:

a. un magistrato che abbia svolto esclusivamente funzioni giudicanti civili può passare a funzioni requirenti, a condizione di non aver mai operato nel settore penale;
b. un magistrato che abbia esercitato funzioni requirenti può passare a funzioni giudicanti in ambito civile o del lavoro, purché l'ufficio giudiziario in cui viene trasferito sia suddiviso in sezioni e che non gli vengano assegnati incarichi in ambito penale o misto, nemmeno con ruolo di sostituto.

In conclusione, penso si possa affermare senza timore di smentita che:

a. In Italia, negli ultimi 15 anni, la percentuale di Giudici che diventano P.M. o viceversa è in drastica diminuzione; successivamente alla riforma Cartabia tale percentuale è praticamente azzerata.
b. Ad ogni modo, per separare la carriera inquirente da quella Giudicante non è necessario intervenire con una riforma costituzionale.

3.3 La separazione delle carriere e la creazione di un doppio C.S.M. per garantire il "giusto processo".

È opinione condivisa dai sostenitori della riforma che non possa realizzarsi il giusto processo previsto dall'art. 111 della Costituzione fin quando le carriere non saranno differenziate e – soprattutto - finché esisterà un unico C.S.M.
Il Consiglio superiore della magistratura e i Consigli giudiziari hanno, infatti, una composizione mista quanto alla componente togata, per cui chi rappresenta i giudici decide anche sulle questioni che riguardano i pubblici ministeri e viceversa; compresi incarichi direttivi, promozioni e procedimenti disciplinari.
Ne deriverebbe che, pur separati a livello di carriera, l'esistenza di un unico C.S.M. comporterebbe una compattezza e un'unicità della magistratura a discapito dell'imparzialità dei Giudici.

A sostegno di questa tesi, vengono solitamente spesi due argomenti. Il primo di diritto comparato: in tutti i paesi nei quali vi è un rito accusatorio, vi è anche una separazione delle carriere.
Il secondo basato sul dato esperienziale di un presunto appiattimento delle decisioni rispetto ai costrutti accusatori formulati dalle Procure.

3.4 L'aspetto comparatistico

Partendo dal tema comparatistico, non posso che condividere le parole del dott. Romanelli quando ci ricorda che "***gli altri sistemi non sono paragonabili al nostro***, *in nessun modo, e non si può prendere un pezzetto per giustificare la prospettiva di riforma tralasciando tutto il resto, la storia profonda dei paesi, sin dalle origini, le interconnessioni tra i poteri, l'evoluzione e ibridazione dei sistemi processuali.*"[4]
L'importazione o l'esportazione di modelli culturali, giuridici, sociali da un paese all'altro difficilmente potrà avere un buon esito, soprattutto se si cerca di calare tale modello "dall'alto", solamente perché si considera funzionante nel paese d'origine.
Lo abbiamo visto tutti con l'ambizioso tentativo di "esportare la liberaldemocrazia" messo in atto dagli Stati Uniti negli anni Duemila nel Medioriente e in Asia Centrale, risultato un plateale fallimento.
Lo si è visto, in ambito giuridico, con la crescente centralità che si è voluto dare alle linee guida in ambito di responsabilità medica; cercando di importare il modello statunitense, l'art. 590 *sex*ies prevede che la punibilità è esclusa quando sono rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida come definite e pubblicate ai sensi di legge.
La decisione di far ruotare il sistema di esclusione della punibilità su un concetto – quello di linea guida – che non è sedimentato nella cultura scientifica italiana ha comportato una enorme difficoltà di applicazione concreta dell'art. 590 *sex*ies c.p.
Desta preoccupazione che si pensi di poter inserire nel nostro ordinamento la separazione della funzione requirente da quella giudicante, senza che si pensi di adattare di conseguenza tutti i meccanismi complessi di *checks and balances*.
E desterebbe ancor più preoccupazione una riforma che si proponesse, invece, di modificarle quelle interconnessioni di poteri, perché si parlerebbe allora di stravolgere il nostro ordinamento democratico e la nostra Costituzione.
Un rapido sguardo sulle diverse esperienze europee ed internazionali può aiutare a capire che non si può parlare in maniera asettica di "separazione delle carriere" ma di ri-modellazione del sistema costituzionale.

---

[4] M. Romanelli*, La separazione delle carriere, tra ragioni apparenti e ragioni reali. I perché di un no*; *in Sistema penale, 20 Febbraio 2025.*

Negli Stati Uniti D'America, le funzioni di pubblico ministero nel processo penale sono svolte da un avvocato soggetto alle norme della professione, nonostante egli, dopo la nomina, dipenda dallo Stato o dall'ente pubblico territoriale di appartenenza.
Il *District attorney* è un funzionario pubblico, in alcuni Stati è eletto dai cittadini, in altri è nominato dal Governatore dello Stato o dall'organo di governo dell'ente di appartenenza. Tali funzionari svolgono, ognuno nell'ambio della contea di competenza, le funzioni di Pubblico Ministero nel processo penale direttamente o per mezzo di funzionari dipendenti, da loro nominati, ai quali è attribuito il titolo di assistente. In alcuni casi, tali funzionari svolgono anche attività di consulenza legale agli Organi di Polizia. Accanto ai Procuratori Distrettuali ed agli analoghi funzionari, vi è lo United States Attorney, funzionario federale che svolge in un distretto le funzioni di P.M. per i reati di competenza federale, funzionario alle dipendenze del Dipartimento di Giustizia e nominato dal Presidente.
Le indagini dirette ad individuare l'autore del reato ed a raccogliere le prove per la sua condanna sono svolte autonomamente dalla Polizia Giudiziaria, la quale non è sottoposta alla direzione del Pubblico Ministero ma, al termine delle indagini, trasmette gli elementi raccolti al P.M. perché lo stesso decida se esercitare o meno l'azione penale. L'azione penale è esercitata dal P.M. allorquando il perseguimento del reato sia stato dallo stesso valutato utile da un punto di vista di politica criminale. L'azione penale, quindi, è regolata dal principio di opportunità.
Nel sistema giuridico inglese, il *Prosecutor*, incaricato di rappresentare l'accusa nel processo penale, è un avvocato di professione che, una volta assunto questo ruolo, instaura un rapporto di subordinazione con lo Stato o con un ente pubblico locale.
L'operato del Prosecutor è coordinato dal *Chief Crown Prosecutor* (Procuratore capo della Corona), il quale risponde direttamente al *Director of Public Prosecutions*, la massima autorità dell'ufficio della Pubblica Accusa con sede a Londra. Quest'ultimo, nominato dal governo, opera sotto la supervisione dell'Attorney General, un membro dell'esecutivo designato dalla Regina su proposta del Primo Ministro. *L'Attorney General*, oltre a sovrintendere all'azione penale nei casi di rilevanza politica o nazionale, detiene il potere esclusivo di concedere immunità a soggetti responsabili di gravi reati, laddove sussistano motivi di interesse pubblico, come la collaborazione con la giustizia.
Il *Prosecutor* non partecipa direttamente alla fase investigativa, che è di esclusiva competenza della polizia giudiziaria. Durante questa fase, il suo ruolo si limita a fornire supporto giuridico. L'autorità responsabile della formulazione dell'accusa è la Polizia, che può richiedere assistenza al *Crown Prosecution Office* per garantire l'adeguatezza delle contestazioni mosse.

Una volta definita l'imputazione, il Prosecutor valuta in totale autonomia se procedere con l'azione penale o archiviare il caso. La sua decisione si basa su due criteri fondamentali: l'adeguatezza delle prove e l'interesse pubblico.
Il primo criterio richiede che gli elementi raccolti dalla Polizia siano sufficienti a garantire una concreta possibilità di condanna, escludendo l'avvio di procedimenti basati su prove incerte o insufficienti. Solo in presenza di una solida base probatoria, il *Prosecutor* passa a esaminare se l'azione penale sia giustificata dall'interesse pubblico, in conformità ai principi stabiliti dalla legge.
Nei processi di maggiore rilevanza, che si svolgono davanti alle Corti Superiori, come la *Crown Court* e la *High Court*, il ruolo di pubblico ministero è assunto da un *barrister*, un avvocato privato che agisce in piena indipendenza, previa designazione da parte del *Prosecution Office*.
In Francia il pubblico ministero appartiene alla magistratura, ma a differenza dei giudici, la sua posizione non gode dello stesso livello di indipendenza. L'articolo 64 della Costituzione francese riconosce l'autonomia del potere giudiziario; tuttavia, garantisce l'inamovibilità esclusivamente ai magistrati giudicanti, mentre i pubblici ministeri possono essere trasferiti su decisione del Ministro della Giustizia "per esigenze di servizio".
All'interno dell'ordinamento giudiziario francese, vi è una netta separazione tra i *magistrats du siège*, ovvero i giudici, e i *magistrats du parquet*, che ricoprono il ruolo di pubblici ministeri. Secondo l'articolo 5 della Legge Organica del 1958, i magistrati del *parquet* operano sotto l'autorità diretta del Ministro della Giustizia, il quale esercita su di loro un controllo gerarchico, limitando la loro autonomia alle sole attività svolte in udienza. Inoltre, il Guardasigilli ha il potere di imporre sanzioni disciplinari, nominare i vertici delle procure e supervisionare l'attività investigativa.
Con la riforma costituzionale del 27 luglio 1993, l'articolo 65 della Costituzione ha istituito due distinti organi di autogoverno: uno per la magistratura requirente e un altro per quella giudicante. Il Ministro della Giustizia mantiene comunque un'influenza diretta sui pubblici ministeri, imponendo loro direttive che devono essere seguite, incluse quelle relative alle requisitorie scritte del Procuratore e dei suoi sostituti.
A differenza di quanto avviene nei sistemi anglosassoni, il pubblico ministero francese ha un ruolo attivo nella conduzione delle indagini preliminari. L'articolo 31 del codice di procedura penale francese stabilisce che il P.M. ha il compito di promuovere l'azione penale e garantire il rispetto della legge.
Sebbene il pubblico ministero dipenda gerarchicamente dal potere esecutivo, la decisione di avviare o meno un procedimento spetta esclusivamente a lui. Il principio di opportunità regola questa scelta, consentendogli di procedere con l'azione penale, di archiviare il caso (*classement sans suite*) o di adottare soluzioni alternative al processo.
I sistemi qui brevemente analizzati hanno, a prima vista, un elemento in comune: la dipendenza, più o meno forte, dell'organo inquirente dall'esecutivo.

Tale dipendenza si riscontra praticamente in tutti i sistemi ove è stata realizzata, in passato, una separazione delle carriere.
Prendendo ad ulteriore esempio **il sistema tedesco**, gli uffici del Pubblico Ministero sono sottoposti ad una forte gerarchia interna ed inseriti in un rapporto gerarchico rispetto al Ministro della Giustizia.
L'esecutivo determina la carriera del P.M., il quale non beneficia dell'inamovibilità ed è obbligato a rispettare le direttive del Ministro della Giustizia: l'esercizio dell'azione penale è fortemente influenzato dal sistema politico.
Il Ministro della Giustizia ha un potere di indirizzo degli Uffici delle Procure della Repubblica: rispetto alla Procura della Repubblica Federale presso la Corte di cassazione tale potere spetta al Ministro federale della Giustizia, negli altri casi ai Ministri della Giustizia dei Länder. La Procura della Repubblica ha il potere di direzione delle indagini, potendo delegare le stesse agli Organi di PG nonché promuove l'accusa e deposita le prove a carico del colpevole.
Alla luce di questa breve disamina sul ruolo del pubblico ministero in ordinamenti più o meno vicini al nostro, mi chiedo come si possa pensare di procedere con quello che sarebbe a tutti gli effetti un "copia – incolla" del ruolo dell'organo inquirente da esperienze straniere nel nostro paese.
L'argomento comparatistico a favore dell'indipendenza del P.M. non mi sembra convincente.

3.5 L'argomento delle contaminazioni tra Giudici e pubblici ministeri

Secondo i fautori della riforma, la distinzione tra le carriere assumerebbe il ruolo di garanzia rafforzata dell'imparzialità del giudice, prevenendo possibili interferenze derivanti dai legami personali tra magistrati con funzioni requirenti e giudicanti.
Il timore principale è che l'approccio necessariamente orientato all'accusa tipico del pubblico ministero possa condizionare, in modo diretto o indiretto, l'assetto mentale del giudice. Tale rischio potrebbe derivare sia dai rapporti interpersonali tra colleghi con ruoli differenti, sia dalla possibilità che un magistrato transiti da una funzione all'altra nel corso della sua carriera.
Il timore dell'imparzialità del Giudice è un tema da sempre utilizzato come argomento a favore della separazione delle carriere ma che non trova alcun riscontro nella realtà processuale italiana.
Con ciò non nascondo che, nel corso della mia vita professionale, mi sia capitato di leggere provvedimenti cautelari copia – incolla della richiesta formulata dai P.M. o Giudici dell'udienza preliminare che disponevano il rinvio a giudizio dell'imputato senza neppure aver ascoltato le istanze difensive.
Le riforme costituzionali, però, non possono esser basate sui singoli episodi di errato utilizzo di un potere, ma nelle evidenze statistiche, che – sul punto - mettono in luce una realtà ben diversa.

La relazione del primo presidente della Cassazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 ha, ad esempio, evidenziato che oltre la metà dei processi che arrivano a dibattimento si conclude con l'assoluzione.
Percentuale che sale ancora sino a sfiorare il 70% quando è in discussione l'opposizione a un decreto penale di condanna, quando cioè a essere contestato è il pagamento di una sanzione solo pecuniaria per reati ritenuti "minori".
Nello specifico, a dibattimento circa la metà dei processi che si celebrano con il rito ordinario (50,5%) e oltre i due terzi dei giudizi di opposizione al decreto penale (69,7%) si concludono con una pronuncia di assoluzione.
È proprio l'imponente numero delle pronunzie di proscioglimento ad aver destato l'attenzione della Commissione europea, la quale, in sede di verifica sullo Stato di diritto nell'Unione, con documento del 20 luglio 2021 ha segnalato il tema nel capitolo relativo alla verifica d'efficienza del sistema giustizia italiano.[5]
I numeri sopra riportati dimostrano che i giudici svolgono la loro sua funzione, senza curarsi della comune appartenenza all'Ordine giudiziario dei P.M.
L'argomento secondo cui i giudici non sarebbero imparziali a causa dell'appartenenza allo stesso C.S.M. dei P.M., oltre ad essere smentito dalle statistiche, mi sembra fallace per un'ulteriore ragione.
Se l'appartenenza al medesimo ordine significasse automaticamente appiattimento sulle decisioni del "collega", si arriverebbe al paradosso secondo cui i giudici di Appello e quelli di Cassazione, o ancora quelli del Tribunale delle libertà, potrebbero veder compromessa la loro terzietà ed imparzialità a causa della comunanza di C.S.M. con i giudici del primo grado.
Questo paradosso è ovviamente smentito dai fatti: nel periodo compreso tra il 2011 e il 2019, il tasso di modifica delle sentenze in appello si è attestato su una media nazionale vicina al 37%, mentre la percentuale di conferma delle decisioni si è aggirata intorno al 35% mentre il totale delle "altre definizioni si aggira intorno al 29%[6] Ciò significa che, durante questo intervallo temporale –

[5] Commission Staff Working Document 2021, Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Italy, in www.europa.eu.
[6] Per completezza di trattazione cfr con la sottostante tabella che aggrega i dati riportati sul sito del ministero della Giustizia

seguendo un andamento già riscontrabile a partire dai primi anni Novanta –, le pronunce che accoglievano, anche solo in parte, i ricorsi d'appello sono risultate essere le più frequenti emesse dalle corti di secondo grado nel nostro Paese.
Questo dato smentisce qualsiasi ipotesi di condizionamento derivante dalla vicinanza professionale tra magistrati.
In conclusione, sono convinto che la separazione delle carriere non comporterà una maggiore terzietà del Giudice e non risolverà neppure le problematiche relative ai casi di negligenza o appiattimento dei Giudici sulle tesi accusatorie: se un G.U.P. – per sua mentalità inquisitoria– è solito recepire acriticamente le richieste cautelari della procura, continuerà a farlo anche dopo la riforma.
In questo caso, l'unico auspicio sarebbe – se non sarà impedito - un trasferimento di carriera.

4. Le potenziali criticità del nuovo assetto costituzionale

Abbiamo sin qui affrontato la riforma costituzionale Nordio sostenendo che essa non sarà in alcun modo risolutiva delle criticità del processo penale italiano. La riforma non si limita ad essere meramente inutile ma cela dei rischi per l'intero assetto costituzionale che non possono essere ignorati.

5. L'allontanamento del pubblico ministero dalla cultura della giurisdizione

La cultura della giurisdizione è un concetto che si riferisce all'insieme di principi, valori e metodologie che guidano l'operato dei magistrati, sia giudicanti che requirenti (giudici e pubblici ministeri), nella loro funzione di amministrazione della giustizia. Esso è un elemento chiave del sistema giudiziario italiano, perché assicura che sia i giudici sia i P.M. operino con una visione comune basata sulla ricerca della verità e sulla tutela dei diritti.

Modalità di definizione	**Anno 2011**	**Anno 2012**	**Anno 2013**	**Anno 2014**	**Anno 2015**	**Anno 2016**	**Anno 2017**	**Anno 2018**	**Anno 2019**
Sentenze di non doversi procedere per prescrizione	13.726	18.592	21.521	24.304	24.326	25.748	28.185	29.216	29.725
Sentenze di non doversi procedere (escluse prescrizioni)	1.309	2.168	2.039	1.835	2.124	5.417	4.102	1.912	1.556
Con provvedimento emesso in camera di consiglio									
Sentenze di conferma	10.758	12.208	13.598	12.462	10.872	10.521	8.834	11.767	13.891
- sentenze di condanna	*10.434*	*11.893*	*13.031*	*11.955*	*10.263*	*10.025*	*8.551*	*11.361*	*13.389*
- sentenze di assoluzione	*324*	*315*	*567*	*507*	*609*	*496*	*283*	*406*	*502*
Sentenze di riforma totale o parziale	10.757	11.700	11.804	12.120	12.080	12.911	8.826	10.584	11.000
- sentenze di condanna	*7.872*	*9.069*	*9.265*	*9.610*	*8.912*	*8.395*	*6.460*	*8.449*	*8.879*
- sentenze di assoluzione	*2.885*	*2.631*	*2.539*	*2.510*	*3.168*	*4.516*	*2.366*	*2.135*	*2.121*
Sentenze dichiarative di nullità	60	83	96	88	77	33	31	32	44
Altrimenti esauriti con sentenza	2.080	1.110	1.079	831	1.006	321	166	104	172
Con sentenza dibattimentale									
Sentenze di conferma	18.138	23.005	23.891	24.120	22.890	23.515	21.020	26.480	26.646
- sentenze di condanna	*17.339*	*21.763*	*22.318*	*22.684*	*20.824*	*22.063*	*19.750*	*24.775*	*24.940*
- sentenze di assoluzione	*799*	*1.242*	*1.573*	*1.436*	*2.066*	*1.452*	*1.270*	*1.705*	*1.706*
Sentenze di riforma totale o parziale	16.094	20.170	21.001	23.053	25.831	31.836	35.395	31.469	28.849
- sentenze di condanna	*12.261*	*15.351*	*15.494*	*17.089*	*17.614*	*19.331*	*23.697*	*21.652*	*20.083*
- sentenze di assoluzione	*3.833*	*4.819*	*5.507*	*5.964*	*8.217*	*12.505*	*11.698*	*9.817*	*8.766*
Sentenze dichiarative di nullità	360	424	413	481	316	428	271	320	283
Altrimenti esauriti con sentenza	1.924	1.428	1.351	1.518	969	463	292	237	200
Tasso di conferma e di riforma sul totale principali definizioni corti d'appello									
Tasso di conferma in %	38	39	39	36	34	31	28	34	36
Tasso di riforma in %	36	35	34	35	38	40	41	38	35
% totale altre definizioni	26	26	27	29	29	29	31	28	29

L'immersione nella cultura giurisdizionale consente di sviluppare una sensibilità che porta il P.M. a valutare le prove non come un mezzo per ottenere un rapido successo investigativo – spesso ricercato dalle forze di polizia – ma piuttosto in relazione alla loro tenuta processuale e alla loro effettiva rilevanza in giudizio.
Cultura della giurisdizione è non essere interessato ad un determinato risultato, non perseguire la condanna come obiettivo dell'attività inquirente – o ancor peggio come finalità per una progressione di carriera.
La separazione delle carriere – *rectius* delle funzioni – che secondo i sostenitori della riforma garantirebbe probabilmente una più marcata imparzialità del giudice, potrebbe al contrario rafforzare un modello di pubblico ministero ancor più radicato nella propria visione accusatoria, privo di quel confronto con la giurisdizione che ne potrebbe mitigare l'orientamento. Inoltre, la categoria dei magistrati requirenti potrebbe sviluppare una percezione ancora più forte della propria identità e del proprio ruolo, anche grazie all'autonomia di cui continuerebbe a beneficiare.
In altre parole, il pubblico ministero potrebbe trasformarsi in quell' *"avvocato dell'accusa*" di cui parlava il Ministro della giustizia pochi mesi fa, probabilmente prendendo spunto dal disegno di legge Alfano[7], secondo cui la soluzione finale del problema "pubblico ministero" consisteva nella sua conversione in "avvocato della polizia".
Un immaginario che non ha nulla di nuovo: nel 2004 Vittorio Grevi sottolineava "*il pericolo di un* ***corpo separato di magistrati del pubblico ministero***. *Un corpo di* ***magistrati privi di cultura giurisdizionale e fortemente aggregati, in sintonia con la mentalità dominante presso gli organi di polizia giudiziaria****, nell'ottica di un ruolo di "avvocati dell'accusa"*[8].
Il riferimento ad un P.M. avvocato dell'accusa è da ricercarsi nell'idea di pubblico ministero come "parte assoluta" che, secondo i sostenitori della riforma, costituirebbe la piena attuazione del rito accusatorio in Italia.
Sul punto, non posso che condividere le parole del collega Gialuz, secondo cui *"la connotazione del P.M. come* ***parte in senso assoluto*** *potrebbe avere come conseguenza patologica riflessa il ridimensionamento del suo ruolo nella fase preparatoria, finendo per valorizzare la polizia giudiziaria.*
Con il che si assisterebbe a un sensibile arretramento sul piano delle garanzie per la difesa: in un contesto in cui si diffonde la prova tecnologica – che si assume generalmente nelle indagini preliminari – mi sembra difficile negare che offra maggiori garanzie – sia per la difesa, sia per la ricostruzione dei fatti – l'affidare

[7] Disegno di legge n. 1440/S recante "Disposizioni in materia di procedimento penale, ordinamento giudiziario ed equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo.
[8] V. Grevi, *Pubblico ministero e giudice: funzioni e carriere in discussione*, in *Pubblico ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario*, Atti del Convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale (Udine 2004), Milano, 2006, p. 37.

la guida a un magistrato che assume il ruolo di parte imparziale, piuttosto che alla polizia giudiziaria o a un funzionario che si atteggia a "super-poliziotto"[9].
Una simile deriva, oltre a comportare evidenti nocumenti al diritto di difesa e a diminuire le garanzie per gli indagati, ci allontanerebbe dalla figura del pubblico ministero che "svolge le **indagini in maniera imparziale e raccoglie tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico**" previsto, oltre che dalla nostra Costituzione, dall'art. 5, § 4, del regolamento sul Pubblico ministero europeo.
La normativa che riguarda EPPO impegna gli Stati Europei a bandire specifici interpelli ai rispettivi magistrati per diventarne componenti, prevedendo che questi ultimi possono esercitare – negli stati di provenienza – funzioni sia giudicanti che inquirenti, a conferma che l'attuale modello italiano è da considerarsi un esempio, ove la contaminazione non intacca l'autonomia e garantisce magistrati più equilibrati.
In definitiva, lo sdoppiamento del potere giudiziario in due distinti sottordini darebbe con ogni probabilità vita ad un potere "inquisitorio" scisso dalla tipica funzione giudiziaria di tutela dei diritti fondamentali e di accertamento e attuazione del diritto oggettivo. Tale potere, tra l'altro, non sarebbe sussumibile nell'alveo della responsabilità e del controllo di nessuno dei tre poteri.
Se l'unicità dell'ordine – nelle sue manifestazioni concrete e "conformatrici" dell'azione spiccatamente "imparziale" della tutela dei diritti fondamentali e nell'accertamento e attuazione del diritto – nell'assetto attuale ha dimostrato di essere idonea a contrastare controspinte autoreferenziali, la previsione di un potere separato evidenzia che nell'assetto materiale dei rapporti lo stesso potrebbe assumere profili di elevata criticità[10].
Sul punto, sono definitivi gli avvertimenti di Nicolò Zanon, già Giudice della Corte costituzionale: *in riferimento alle ipotesi di creazione di due diversi C.S.M., aveva avvertito sul rischio di dare così vita ad una sorta di "Prokuratura" della funzione dell'accusa, organo destinato a scaricare nell'ordinamento la forza sostanziale ed inquietante della funzione d'accusa, forza accresciuta da essere protetta, garantita e rappresentata da un organismo esponenziale separato e del tutto autonomo e non responsabile*[11].
Nel corso di un evento organizzato dal CSM milanese[12], il Dott. Gherardo Colombo si è chiesto quale tipo di pubblico ministero vorremmo trovarci

[9] M. Gialuz, otto proposizioni critiche sulle proposte di separazione delle magistrature requirente e giudicante, in Sist. pen. 9/24.
[10] cfr Parere C.S.M. sul disegno di legge costituzionale recante: "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare".
[11] Ordine" dei giudici, "ufficio" del pubblico ministero e Consigli superiori "gemelli": come raffigurare a livello costituzionale, in Italia, la separazione delle carriere" di Nicolò Zanon, pubblicato sul sito www.forumcostituzionale.it**.**
[12] Faccio riferimento all'assemblea tenutasi in data 27 febbraio 2025 presso l'aula magna del tribunale di Milano.

davanti se ci trovassimo indagati in un procedimento. Personalmente non ho dubbi nel pensare che vorrei un organo inquirente formatosi e inserito nella cultura della giurisdizione, che abbia come obiettivo la ricerca della verità e non del risultato.

6. Il ridimensionamento del sistema di autogoverno della magistratura e la sua politicizzazione

La riforma, come abbiamo già sottolineato, comporterà un ridimensionamento del sistema di autogoverno della magistratura, concepito dai Costituenti come argine invalicabile per garantire il pluralismo istituzionale e l'indipendenza della magistratura dal potere legislativo e da quello esecutivo.

La riforma Nordio prevede una forma di "*sorteggio secco*", per l'individuazione dei membri togati del C.S.M. ed una sorta di sorteggio temperato per i membri laici, che sono destinati ad essere sorteggiati nell'ambito di un "elenco" compilato mediante elezione - senza alcuna previsione nel testo costituzionale di maggioranze qualificate - dal Parlamento in seduta comune entro sei mesi dal suo insediamento.

La previsione di un C.S.M. togato composto a sorte – secondo un'idea di "uno vale uno", principio tipicamente grillino che sorprende nella bocca dell'esecutivo di centro destra, è, innanzitutto, un'offesa, un'umiliazione per l'intera magistratura.

Alcuni commentatori fanno correttamente notare che persino gli studenti del liceo hanno il diritto di scegliere i propri rappresentati, di classe o di istituto.

Una simile previsione trasmette una visione del Consiglio come organo che svolge compiti di natura amministrativa e che risulta anche per questo composto da tecnici chiamati ad applicare in modo asettico e automatico, o al più con i limitatissimi margini di discrezionalità propri, appunto, della pubblica amministrazione, regole predefinite.

Si prenderebbero in questo modo le distanze da un C.S.M. come organo costituzionale, deputato a esprimere orientamenti propri, soprattutto in occasione dei dibattiti sulla Giustizia e le sue riforme.

Per quanto riguarda i membri non togati, invece, il metodo di nomina sarebbe – inspiegabilmente – differente.

Per la componente laica è, infatti, previsto che il sorteggio avvenga non già all'interno della platea dei soggetti che posseggono i requisiti dell'elettorato passivo, ma da un ristretto gruppo composto da avvocati e professori ordinari previamente individuati dal Parlamento sulla base della propria ed ampia discrezionalità.

Discrezionalità che potrà espandersi sino alla decisione sul numero di professionisti che saranno inseriti tra i membri laici eleggibili, da decidersi attraverso legge ordinaria.

Inutile sottolineare che tanto più basso sarà il numero degli eleggibili, quanto più alto sarà il peso della maggioranza parlamentare nella definizione della componente laica del Consiglio.
Ad ogni modo, il *sorteggio secco* dei membri togati, contrapposto al sorteggio da una lista di eletti dei membri laici, porterebbe ad una maggiore autorevolezza, scaturente da una maggiore rappresentatività, dei membri laici, con ulteriore asservimento della magistratura alla politica.
De iure condendo, una proposta che garantirebbe maggiore equilibrio ed indipendenza potrebbe essere quella di tenere un solo C.S.M., ed affidare la nomina di tutti i componenti laici al Presidente della Repubblica, così che non siano divisi su linee di faglia politiche.
La selezione da parte del parlamento in seduta comune è stata prevista dalla Costituzione in un contesto di Repubblica Parlamentare, con Parlamento eletto con il proporzionale puro e Governo debole (o comunque più debole del Parlamento, perché necessariamente di coalizione, come avviene in Germania).
Con un parlamento diviso in più di due partiti, e nessuno con la maggioranza assoluta, era plausibile una composizione mista del C.S.M., come da "manuale Cencelli."
La nomina parlamentare, una volta passati al maggioritario, porta al rischio di un C.S.M. fortemente sbilanciato dalla parte del Governo, a maggior ragione se la lista degli eleggibili viene votata nei primi sei mesi, quando il Governo è più compatto, anche se è di coalizione.

7. Il rischio di subordinazione del C.S.M. inquirente da parte dell'esecutivo
Si è già messo in luce che nei diversi sistemi giuridici analizzati vi è una forte correlazione tra l'indipendenza del P.M. dalla magistratura giudicante e la dipendenza, più o meno forte, dell'organo inquirente dall'esecutivo.
Sembrerebbe altisonante qui richiamare "*Lo Spirito delle leggi*", ove Montesquieu teorizzava che i poteri di ogni stato sono tre, ma non è inutile al fine di comprendere per quale motivo o la magistratura è una ed unica, oppure essa finirà per essere scorporata e, almeno in parte, sottomessa al potere esecutivo.
Non è una previsione iperbolica e neppure catastrofistica ma semplicemente ciò che è successo in ciascuno stato ove la magistratura giudicante è stata divisa da quella requirente.
Come correttamente evidenziato da Nello Rossi, "*è realistico prevedere che* ***alle prime difficoltà****, ai primi attriti, al primo casus belli (e il giudiziario conosce inevitabilmente tali momenti)* ***i duemila "samurai senza padrone"*** *che comporrebbero il corpo separato dei pubblici ministeri potrebbero essere* ***presentati come una entità da ricondurre sotto la responsabilità del***

potere politico *al pari di quanto avviene negli Stati nei quali le carriere sono distinte."*[13]

Alessandro Pizzorusso, grande giurista del secolo scorso, sosteneva che *"[…] la rivendicazione della separazione delle carriere viene agitata come una clava, senza tener conto nemmeno del fatto che un pubblico ministero assolutamente indipendente e rigorosamente gerarchizzato (con la polizia ai suoi ordini) costituirebbe il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell'epoca contemporanea"*.

L'inserimento di una simile figura nel contesto costituzionale italiano, senza per di più l'introduzione di meccanismi di checks and balances, causerebbe inevitabilmente un forte scompenso del sistema.

Riusciamo ad immaginare due possibili esiti di tale scompenso: in un caso, quello più vicino a quanto ipotizzato da Pizzorusso, il P.M. diventa una figura potentissima, con la polizia gerarchicamente dipendente e non inserito nella giurisdizione, non controllato e non influenzato culturalmente dai magistrati Giudicanti. Non c'è bisogno di sottolineare che questo comporterebbe un netto arretramento dei diritti e delle garanzie degli indagati, che si troverebbero in balia di un inquirente con tanti poteri e pochi – pochissimi – controlli.

In questa ipotesi il C.S.M. inquirente finirebbe con ogni probabilità sotto il controllo dell'esecutivo perché "*non è democraticamente ammissibile l'irresponsabilità politica di un apparato di funzionari pubblici numericamente ridotto (poco più di 1900 unità), altamente specializzato, con ampie garanzie di status, preposto in via esclusiva all'esercizio dell'azione penale: questo potere o è compensato dalla polverizzazione dei suoi titolari, dalla loro ampia rotazione nel tempo e dal loro ancoraggio alla giurisdizione (pur nelle peculiarità che li caratterizzano) oppure deve essere riportato alla sfera della responsabilità politica"*[14].

Il d.l. Nordio, in questo caso, rappresenterebbe un primo step, sul quale bisognerà successivamente intervenire per riportare la figura del P.M. entro l'assetto democratico.

L'altro possibile esito si verificherebbe se, attraverso legge ordinaria, si portasse la polizia giudiziaria fuori dalla sfera di controllo e direzione del P.M.

Il problema, in questo caso, sarebbe esattamente l'opposto: un indebolimento della figura del Pubblico Ministero. La conclusione, però, non sarebbe troppo diversa: se la polizia giudiziaria non sarà sottoposta e coordinata dal P.M., prenderà ordini esclusivamente dal Ministro dell'interno che ovviamente dipende dall'esecutivo.

---

[13] N. Rossi, Separare le carriere di giudici e pubblici ministeri o riscrivere i rapporti tra poteri? In Sistema Penale.

[14] Audizione di Armando Spataro alla Camera dei deputati del 25 gennaio 2024 sulla separazione delle carriere dei magistrati.

Anche in questo caso, le garanzie per gli indagati verrebbero compromesse; inutile sottolineare che i metodi di polizia non appartengono alla cultura della giurisdizione e sfuggirebbero quasi completamente al controllo giurisdizionale, ma piuttosto comandati dal raggiungimento del risultato: il numero di arresti, il numero di sequestri, il numero di persone controllate etc.
In poche parole: cambiando l'ordine dei fattori, il risultato non cambia.
Da qualsiasi prospettiva la si guardi, questa riforma apre le porte ad un controllo dell'esecutivo sulla magistratura inquirente.
In conclusione, alla luce delle riflessioni effettuate, ritengo che, in realtà, questa riforma è da un lato troppo, è eccessiva, dall'altro sarebbe "troppo poco"
Sarebbe troppo nel caso in cui l'obbiettivo fosse quello dichiarato di voler garantire la separazione delle carriere fra magistratura giudicante e requirente.
Il motivo lo abbiamo ampiamente spiegato: questa separazione è iniziata 15 anni fa con la riforma Castelli e si è conclusa con la Riforma Cartabia. Oggi i dati dimostrano che la separazione esiste già, ed è stata ottenuta con due leggi ordinarie, senza bisogno di riscrivere la Costituzione
Posto che il tema – in realtà – non esiste, mi domando: se l'obiettivo della riforma fosse realmente la separazione delle carriere, e considerato che per vietare in maniera assoluta il passaggio di toga sarebbe sufficiente una legge ordinaria, per quale motivo si dovrebbe procedere con una legge di riforma costituzionale che, per la sua approvazione, richiede un iter molto più complesso e maggioranze molto più ampie?
È troppo, o forse manca il bersaglio, se l'obbiettivo fosse quello di depoliticizzare il C.S.M., evitando che i magistrati si frangano secondo le stesse linee di faglia dei partiti politici che esprimono i membri laici del (dei) C.S.M.
È invece troppo poco, se gli obbiettivi del Governo fossero quelli dichiarati, non nel disegno di legge ma nei post sui social o nelle interviste pubbliche ovvero di mettere la magistratura requirente, o forse tutta la magistratura, alla briglia del Governo: la riforma non dice questo. Anche se il fatto che esponenti di Governo lo dicano e lo ripetano in maniera univoca e compatta non è da sottovalutare ed è anzi da tenere in considerazione rispetto alla creazione del *background* per la "riforma finale" a cui si ispira e aspira il Ministro Nordio.