



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO II

**Giuseppe Monaco**

**Sul progetto di un nuovo assetto costituzionale della magistratura**

23 giugno 2025

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO**

**CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



## Giuseppe Monaco

### Sul progetto di un nuovo assetto costituzionale della magistratura \*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli obiettivi e le linee principali del progetto di riforma costituzionale. – 3. Le peculiarità dell'attuale progetto di revisione costituzionale rispetto ad altri precedenti tentativi di riforma. – 4. Stato di diritto e indipendenza della magistratura giudicante. – 5. Segue: ... e della magistratura requirente. – 6. Realmente necessaria la separazione delle carriere? – 7. Riforma del CSM: "sdoppiamento" e sorteggio. – 8. Segue: istituzione di un'Alta Corte disciplinare. – 9. Considerazioni conclusive.

***Abstract: The essay analyses the constitutional bill with which the government intends to achieve a clear separation of careers between the judiciary and the prosecutorial magistracy and the simultaneous formation of two Superior Councils of the Judiciary. The aim is to verify the necessity and the opportunity of this reform in light of the constitutional and European principles. The reform also affects the methods of formation of the two Councils and provides for the establishment of a special Court to which jurisdiction over the disciplinary liability of magistrates is delegated. The paper therefore focuses on the effects of these changes with respect to the nature and role of the CSM.***

#### 1. Premessa.

Il tema della separazione delle carriere tra magistratura giudicante e requirente ritorna ciclicamente nel dibattito politico e dottrinale, con più frequenza dalla metà degli anni Novanta, dopo la crisi del primo governo Berlusconi innestata anche dalle indagini della Procura di Milano nei confronti dell'allora Presidente del Consiglio. Il famoso invito a comparire, che raggiunse Berlusconi mentre si trovava a Napoli nel novembre 1994 per presiedere una Conferenza internazionale sulla criminalità organizzata, si andò ad inserire in un clima già segnato da polemiche e tensioni tra potere politico e potere giudiziario. In un simile contesto, la proposta di intervenire sull'assetto costituzionale della magistratura, con la realizzazione di una separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, è stata dunque letta come un tentativo, da parte di determinate forze politiche, di limitare l'autonomia del pubblico ministero e, a distanza di anni, resta un tema rispetto al quale è difficile un confronto sereno, perché permane il timore che un intervento sull'assetto della magistratura nasconda



\* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Giuseppe Monaco è Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore.



l'intento di predisporre una qualche forma di controllo da parte del potere politico sull'esercizio delle funzioni del p.m.

In tempi recenti è stato presentato un disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa<sup>1</sup>, che ha assorbito altri progetti di legge costituzionale di iniziativa parlamentare presentati sempre nel corso della XIX legislatura<sup>2</sup>, che pure avevano come principale obiettivo dichiarato quello di realizzare una separazione delle carriere. Il disegno di legge, approvato in prima lettura alla Camera il 16 gennaio 2025 e trasmesso in pari data al Senato<sup>3</sup>, potrebbe condurre, dopo anni di discussioni, ad una riforma costituzionale della magistratura. Siamo ancora alla prima lettura e pertanto il disegno potrebbe essere modificato – ipotesi in realtà remota, viste le dichiarazioni del ministro Nordio – o non giungere al traguardo finale, anche per effetto del possibile referendum, nel caso molto probabile che il testo non dovesse essere approvato in seconda delibera con la maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere. Il Governo sembra comunque intenzionato a portare a compimento la riforma costituzionale, nonostante la ferma opposizione di ampia parte della magistratura, manifestata in particolare attraverso le dure prese di posizione dell'Associazione nazionale magistrati. Si ritiene utile, quindi, svolgere qualche riflessione sul disegno di legge, che incide oltretutto sul CSM<sup>4</sup>, sull'organo cioè deputato a garantire l'autonomia della magistratura e definito dalla stessa Consulta "pietra angolare"<sup>5</sup> dell'ordinamento giudiziario.

## *2. Gli obiettivi e le linee principali del progetto di riforma costituzionale.*

Il disegno di legge, intervenendo su diversi articoli del Titolo IV della Costituzione, introduce la distinzione delle carriere tra magistrati giudicanti e requirenti, divide il Consiglio superiore della magistratura, uno per la magistratura giudicante e uno per quella requirente – con la

---

<sup>1</sup> Si tratta del disegno di legge costituzionale C. 1917 presentato alla Camera dei deputati il 13 giugno 2024 dal Presidente del Consiglio e dal Ministro della giustizia, Carlo Nordio, il quale, peraltro, aveva già anticipato alcune delle presenti proposte in un volume risalente alla fine degli Anni Novanta. Cfr. C. NORDIO, *Giustizia*, Edizione Guerini, Milano, 1997, 80 ss.

<sup>2</sup> Si tratta delle proposte di legge C. 23, C. 434, C. 806, C. 824. Anche in Senato è stato presentato nel corso della XIX legislatura un analogo disegno di legge costituzionale di iniziativa parlamentare (S. 504), discusso in Commissione congiuntamente col disegno di legge di iniziativa governativa (S. 1353).

<sup>3</sup> Al momento in cui si scrive il disegno S. 1353 è pervenuto in Aula per la discussione, ai sensi dell'art. 44, co. 3, Reg. Senato, senza che la Commissione avesse concluso i lavori e votato il mandato al relatore. Nella seduta del 18 giugno 2025 sono state respinte le proposte di questione pregiudiziale ed è stata avviata la discussione generale.

<sup>4</sup> Anzi, è stato osservato che il cuore della riforma sarebbe proprio costituito dal CSM. In tal senso R. ROMBOLI, *Magistratura e politica dalla finestra del CSM. I progetti di revisione costituzionale e la pratica di delegittimazione della magistratura*, in [Questione giustizia](#), 11 giugno 2025, 11.

<sup>5</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 4 del 1986](#).



previsione di significative novità circa le modalità di selezione dei componenti laici e togati – e istituisce un’Alta Corte, cui viene attribuita la giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati sia giudicanti che requirenti.

L’obiettivo, come precisato nella relazione di accompagnamento, sarebbe quello di adeguare l’assetto organizzativo della magistratura ai principi del “giusto processo” di cui all’art. 111 Cost., in considerazione altresì dell’evoluzione del processo penale verso il modello accusatorio. Nella relazione si aggiunge che la separazione delle carriere non deve compromettere l’autonomia e l’indipendenza della magistratura requirente, la quale non deve pertanto essere attratta nella sfera di controllo o di influenza di altri poteri dello Stato e in quest’ottica si prevede l’istituzione di un apposito Consiglio superiore della magistratura requirente, cui spettano le stesse funzioni del Consiglio superiore della magistratura giudicante e con analoga composizione. L’idea è quella di avere due Consigli tra loro sovrapponibili per compiti e garanzie, così da assicurare l’indipendenza di entrambe le magistrature anche nel nuovo assetto di carriere separate. Rispetto all’attuale CSM, ai due nuovi Consigli in previsione viene sottratta la competenza a giudicare della responsabilità disciplinare dei magistrati e assegnata ad un’Alta Corte disciplinare che verrebbe appositamente costituita. Esito, questo, che viene qualificato nella relazione come uno sviluppo naturale, in considerazione che già oggi la competenza spetta non al *plenum* del Consiglio ma ad una specifica sezione, autonoma rispetto alla composizione e ai meccanismi di deliberazione. Inoltre, si realizzerebbe così la distinzione tra la funzione disciplinare, tipicamente giurisdizionale, rispetto agli altri compiti del CSM, di diversa natura. L’attribuzione della funzione disciplinare a un’unica Alta Corte servirebbe poi a garantire, una volta diviso in due il Consiglio superiore, un livello professionale e deontologico omogeneo per tutti i magistrati, giudicanti e requirenti.

Innanzitutto, è opportuno evidenziare che la riforma in questione mira ad una vera e propria separazione delle carriere e non solo delle funzioni, come peraltro si ricava già dal dato letterale di quelli che sarebbero i nuovi artt. 102 e 104 Cost. Al termine del primo comma dell’art. 102, con riferimento alle norme sull’ordinamento giudiziario, si aggiungerebbe infatti il seguente dettato: «le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti».

La scelta dunque è chiara, sebbene l’inserimento del testo sopra citato nel primo comma dell’art. 102 Cost. possa suscitare qualche perplessità, dal momento che si tratta di disposizione riferita all’esercizio della funzione giurisdizionale. È vero che la stessa Corte costituzionale non ha mancato di sottolineare che nel concetto di giurisdizione di cui all’art. 102 «deve intendersi compresa non solo l’attività decisoria, che è peculiare e propria del giudice, ma anche l’attività di esercizio dell’azione penale, che con la prima si coordina in un rapporto di compenetrazione organica a fine di giustizia»<sup>6</sup>, ma è altresì vero che il progetto di riforma costituzionale muove dal presupposto opposto, ovvero che il pubblico ministero,

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte cost., [ord. n. 76 del 1975](#).



anche per effetto della scelta operata in sede di riforma del processo penale nella direzione di un sistema di tipo accusatorio, non svolge appunto attività di carattere giurisdizionale e che proprio per tale ragione debba avere una carriera separata da quella del giudice.

In ogni caso, il progetto non mira semplicemente a rafforzare quella separazione delle funzioni che già è stata realizzata, almeno in buona parte, con diverse modifiche della legge sull'ordinamento giudiziario: basti pensare alle riforme intervenute tra il 2005 e il 2007 e alla più recente "riforma Cartabia". E, prima ancora, già la riforma del sistema elettorale dei componenti togati del CSM, operata dalla l. n. 44/2002, aveva comunque voluto dare enfasi a tale distinzione, prevedendo che dei quattordici componenti degli uffici di merito da eleggere, quattro fossero scelti tra p.m. e dieci tra giudici, mentre in precedenza l'unica distinzione era tra magistrati di legittimità e di merito.

Quanto al passaggio di funzioni, prima del 2005 questo poteva avvenire senza particolari vincoli, su domanda dell'interessato e con delibera del CSM, che, a partire dal 1988, era preceduta dal parere del Consiglio giudiziario e da una valutazione sulla sussistenza delle attitudini alla nuova funzione (art. 190 r.d. n. 12/1941). La "riforma Castelli" (l. 150/2005 e d.lgs. 160/2006) aveva limitato fortemente il passaggio da una funzione all'altra, introducendo alcuni vincoli piuttosto rigorosi: innanzi tutto il candidato, in sede di domanda di concorso, doveva indicare se intendeva partecipare per la funzione giudicante o per quella requirente; inoltre, il passaggio poteva effettuarsi entro il terzo anno di esercizio delle funzioni, previo corso di formazione e concorso per titoli e con assegnazione ad altro distretto. Il secondo governo Prodi era poi intervenuto sulla riforma per ridurre alcune rigidità. In particolare, la legge Mastella (l. n. 111/2007) aveva eliminato l'obbligo di scelta iniziale da parte del candidato e aveva consentito il passaggio di funzioni fino a quattro volte nel corso della carriera, col vincolo di cinque anni continuativi di esercizio di una determinata funzione.

Infine, la recente riforma Cartabia è nuovamente intervenuta sull'ordinamento giudiziario, con ulteriori limitazioni al passaggio delle funzioni (art. 12 l. n. 71/2022): ad oggi, secondo la nuova formulazione dell'art. 13 del d.lgs. n. 160/2006, il passaggio è consentito solo una volta nella carriera entro nove anni dal conferimento delle funzioni e, dopo tale termine, resta consentito solo il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti per chi non ha mai svolto funzioni giudicanti penali; oppure in senso inverso, da pubblico ministero a giudice, ma solo civile o del lavoro. Oltretutto il passaggio non è ammesso all'interno dello stesso distretto di corte d'appello o di altri distretti della stessa regione.

Le modifiche normative hanno effettivamente influito sul concreto passaggio di funzioni. Il CSM, nel parere reso con delibera 8 gennaio 2025 sul disegno di legge costituzionale in questione, ha evidenziato come negli anni successivi all'entrata in vigore della riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006-2007 si siano realizzati mediamente 45 passaggi di funzione in un anno, pari allo 0,53% rispetto all'organico mediamente in servizio e come negli



ultimi 5 anni i passaggi siano scesi a meno di 28 nell'arco di un anno, con una percentuale pari allo 0,31%.

L'attuale disegno di legge, come detto, si propone di andare ben oltre il divieto di passaggio di funzioni, realizzando una divisione netta all'interno della magistratura in base alle funzioni svolte, giudicanti o requirenti, con lo sdoppiamento dell'organo deputato a occuparsi dello *status* dei magistrati.

### *3. Le peculiarità dell'attuale progetto di revisione costituzionale rispetto ad altri precedenti tentativi di riforma.*

Non è la prima volta che si cerca di modificare il titolo IV della Parte II della Costituzione. Si pensi al disegno elaborato dalla Commissione bicamerale D'Alema nel 1997, che peraltro proponeva di modificare la stessa rubrica del titolo in questione, la cui denominazione sarebbe stata "la giustizia", anziché "la magistratura": dopo avere previsto che tutti i magistrati ordinari svolgessero per tre anni funzioni giudicanti, prima dell'assegnazione all'esercizio delle funzioni giudicanti o requirenti a seguito di apposita valutazione di idoneità, consentiva successivamente il passaggio tra le due diverse funzioni solo in esito a concorso riservato, con l'ulteriore precisazione che un magistrato non avrebbe potuto svolgere le funzioni giudicanti penali e requirenti nello stesso distretto giudiziario. La Commissione bicamerale aveva altresì ipotizzato un CSM diviso in due sezioni, una per i giudici ed una per i pubblici ministeri, ciascuna competente per i provvedimenti concernenti lo *status* di magistrato, mentre la funzione disciplinare veniva assegnata ad un'apposita Corte di giustizia costituita da alcuni componenti eletti al loro interno dal Consiglio superiore della magistratura ordinaria (a sezioni riunite) e da quello della magistratura amministrativa.

Sebbene l'assetto della magistratura sia rimasto fuori dai due progetti più complessi di riforma costituzionale approvati dalle Camere con doppia deliberazione<sup>7</sup>, ma entrambi con esito referendario negativo, rispettivamente nel 2006 e nel 2016, quello della Commissione D'Alema non è stato comunque l'unico tentativo di riforma concernente il titolo IV della parte II della Costituzione. L'attuale progetto richiama, infatti, per molti aspetti, il disegno di legge costituzionale n. 4275 presentato alla Camera il 7 aprile 2011 dall'allora ministro della giustizia Alfano. Anche nella relazione del "disegno di legge Alfano" si individuava quale criterio regolatore della riforma il riconoscimento della diversità delle funzioni giudiziarie e la conseguente separazione delle carriere dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero, che veniva dichiarata in modo esplicito attraverso la riformulazione dell'art. 104. E anche in quella

---

<sup>7</sup> Il riferimento è al disegno di legge di riforma della Parte II della Costituzione, del terzo Governo Berlusconi, approvato definitivamente in Senato il 16 novembre 2005, nonché al disegno c.d. "Renzi-Boschi" approvato in Senato in seconda delibera il 12 aprile 2016.



circostanza si affermava che, per effetto dell'inserimento dei principi del giusto processo nell'art. 111 Cost., avvenuta con la legge cost. n. 2/1999, la separazione delle carriere sarebbe diventata indifferibile al fine del raggiungimento di un'effettiva terzietà dell'organo giudicante e quindi per la sua equidistanza dalle parti e per la parità sul piano processuale di accusa e difesa. Le assonanze non terminano qui: il disegno di legge Alfano prevedeva l'istituzione di due diversi CSM, uno per la magistratura giudicante e uno per quella requirente, entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica, la cui componente togata, pari alla metà dei membri elettivi, sarebbe stata eletta da tutti i magistrati appartenenti rispettivamente alla magistratura giudicante e requirente, previo sorteggio degli eleggibili, previsto quale strumento idoneo a contrastare il fenomeno delle "correnti". Il "disegno di legge Alfano" rimase fermo alla Camera senza giungere ad una votazione, anche perché nel novembre del 2011 il governo "Berlusconi *quater*" rassegnò le dimissioni.

Da quel disegno riparte evidentemente il "progetto Nordio", pur differenziandosene per aspetti non del tutto secondari. In particolare, nel "progetto Alfano" si interveniva sull'art. 104 Cost. per precisare che erano i giudici e non la magistratura a costituire un ordine autonomo e indipendente da ogni potere. Modifica di evidente rilevanza, proprio perché si andava a toccare una norma centrale nell'assetto costituzionale della magistratura. Inoltre, si proponeva una modifica anche dell'art. 112 Cost. Si confermava, almeno in linea generale, il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, ma con una duplice precisazione: per un verso il principio veniva ricondotto all'Ufficio del pubblico ministero e, soprattutto, si inseriva un richiamo finale alla legge, con la seguente formulazione: «secondo i criteri stabiliti dalla legge», con l'intento, come si precisava nella relazione, di rendere il principio in questione compatibile con gli obiettivi di politica criminale, nell'ottica in particolare di introdurre nell'ordinamento criteri di priorità nello svolgimento delle indagini<sup>8</sup>.

Una formulazione in parte analoga ed anzi in grado di incidere in misura ancora maggiore sull'esercizio dell'azione penale era prevista in diversi progetti di iniziativa parlamentare presentati nell'attuale legislatura, secondo cui il pubblico ministero esercita l'azione penale «nei casi e nei modi previsti dalla legge»<sup>9</sup>, formula questa in grado di determinare un *vulnus* al principio di obbligatorietà dell'azione penale<sup>10</sup>, dal momento che anche l'individuazione delle ipotesi in cui far valere l'obbligatorietà dell'azione penale sarebbe rimessa alle scelte del legislatore. I progetti in questione sono stati poi assorbiti nel disegno di legge governativo che,

---

<sup>8</sup> Nella stessa direzione si può ricordare il disegno di legge di iniziativa parlamentare C. 2710 presentato l'8 ottobre 2020 nel corso della XVIII legislatura, concernente la modifica dell'art. 112 Cost. che mirava ad introdurre in Costituzione non solo il riferimento ai criteri e alle priorità stabilite dalla legge, ma anche alle modalità di individuazione dei criteri stessi.

<sup>9</sup> E la stessa formulazione era prevista nella proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare (dell'Unione delle Camere Penali) n. 14 presentata alla Camera il 31 ottobre 2017.

<sup>10</sup> Nello stesso senso, in relazione ad analoghe precedenti proposte di riforma dell'art. 112 Cost., cfr. G. TARLI BARBIERI, *Stato di diritto e funzione requirente in Italia: un unicum europeo?*, in [Questione Giustizia](#), 2/2021, 49.



viceversa, non prevede ad oggi alcuna modifica dell'art. 112 Cost. Si può ipotizzare, per un verso, che si sia preferito evitare di modificare la norma costituzionale che tutela l'indipendenza del p.m. nell'esercizio delle sue funzioni, anche per non sollevare ulteriori polemiche e, per altro verso, che la modifica sia stata ritenuta meno rilevante, dal momento che già in via ordinaria il legislatore<sup>11</sup> ha introdotto la previsione di criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato, che i procuratori della Repubblica sono tenuti a individuare nell'ambito, però, di criteri generali indicati dal Parlamento con legge.

#### 4. Stato di diritto e indipendenza della magistratura giudicante.

La relazione dell'attuale progetto, come anticipato, parte dall'assunto che l'indipendenza della magistratura non debba essere limitata in alcun modo. Si tratta, infatti, di un cardine dello Stato di diritto, a tutela dei diritti individuali<sup>12</sup> e una delle garanzie più importanti previste dal legislatore costituente per impedire il ripresentarsi di forme di Stato autoritario<sup>13</sup>. Come rilevava Maranini, il ventennio fascista aveva costretto molti dei futuri deputati dell'Assemblea costituente a riflettere «sull'importanza essenziale delle garanzie giudiziarie, senza le quali l'opposizione è impotente e prigioniera»<sup>14</sup> e su come fossero stati poco lungimiranti quando, prima dell'avvento del fascismo, ricoprendo incarichi di governo, avevano trascurato l'importanza della difesa giudiziaria dei diritti. Non meno significativa appariva la nuova concezione del pubblico ministero, «libero magistrato d'accusa, sullo stesso piano di sovrana indipendenza della magistratura giudicante»<sup>15</sup>. I pessimi risultati derivanti, nell'Italia liberale come in quella fascista, dalla soggezione del pubblico ministero al potere esecutivo<sup>16</sup>,

---

<sup>11</sup> Con la l. 27 settembre 2021, n. 134, con la successiva l. 17 giugno 2022, n. 71 e poi con il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150. In argomento cfr. S. CATALANO, *Quando perseguire. Aspetti costituzionali delle scelte sui criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, Giappichelli, Torino, 2023; se si vuole anche G. MONACO, *Riforma della giustizia penale e criteri di priorità nell'esercizio dell'azione*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 9/2022, 20 ss.

<sup>12</sup> Cfr. la sent. 16 novembre 2000, n. 497, in cui la Corte ricorda che il corretto e regolare svolgimento delle funzioni giudiziarie e il prestigio della magistratura, come l'indipendenza della magistratura, sono beni che non riguardano solo l'ordine giudiziario, ma «costituiscono presidio dei diritti dei cittadini». Nel senso che l'indipendenza sia una garanzia che l'ordinamento riconosce alla magistratura per tutelare al meglio i diritti dei cittadini nei confronti degli altri poteri, si veda M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](https://www.osservatoriocostituzionale.it), 1/2020, 7-8.

<sup>13</sup> Sul condizionamento della magistratura da parte del potere politico ai tempi del fascismo (e già prima nello Stato liberale), cfr. A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna, 2012, 145 ss.; A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1995, 240 ss.

<sup>14</sup> Cfr. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, (1967), ora Corbaccio, Milano, 1995, 451.

<sup>15</sup> *Ibidem*, 454.

<sup>16</sup> Il p.m., in virtù della legge sull'ordinamento giudiziario (r.d. 6 dicembre 1865, n. 2626), era qualificato come il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, era posto sotto la direzione del ministro della



inducessero Maranini a qualificare come «illuminato e felice» il nuovo assetto della giustizia delineato in Costituzione.

Dottrina e giurisprudenza nel nostro ordinamento hanno ribadito negli anni l'assoluta indispensabilità dell'indipendenza del giudice e non occorre soffermarsi ulteriormente su questo aspetto. Più interessante, al limite, è rilevare come in tempi recenti anche le istituzioni dell'Unione europea abbiano iniziato a prestare attenzione sempre maggiore all'indipendenza della magistratura, sottolineando come la stessa costituisca un elemento essenziale della *Rule of law*<sup>17</sup> e quindi dello Stato di diritto<sup>18</sup>.

La Corte di giustizia, già in una nota pronuncia del 2018<sup>19</sup>, aveva affermato, per un verso, che il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti, esplicitamente richiamato nell'art. 19 TUE, costituisce principio generale di diritto dell'Unione derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è imprescindibile in uno Stato di diritto; per altro verso, che per garantire tale principio è di primaria importanza preservare l'indipendenza dell'organo giurisdizionale, in quanto intrinseca alla stessa funzione giurisdizionale.

Tali principi sono poi stati ulteriormente approfonditi da quella giurisprudenza chiamata a pronunciarsi rispetto ad alcune misure assunte da Polonia e Ungheria – in tema di pensionamento dei giudici, amministrazione della giustizia, responsabilità disciplinare, fino alla composizione e al funzionamento delle stesse Corti costituzionali – lesive dell'indipendenza della magistratura<sup>20</sup>.

La Corte di giustizia ha rilevato innanzi tutto la propria competenza ad esaminare anche questioni concernenti l'organizzazione della giustizia degli Stati membri. Pur trattandosi, infatti, di materia in generale rientrante nella competenza degli Stati, questi sono comunque

---

giustizia e non godeva della garanzia dell'inamovibilità. In argomento e sui tentativi di riforma precedenti l'avvento del regime fascista, si può vedere G. BARTELLINI MOECH, *Il Pubblico Ministero dallo Stato liberale allo Stato fascista: significato di un ordinamento (leggi e circolari 1865 – 1941)*, in AA.VV., *Natura e funzioni del pubblico ministero. Lineamenti per una riforma*, Giuffrè, Milano, 1967, 35 ss.

<sup>17</sup> Cfr. A. DONATI, *Rule of law. Common law. Lineamenti*, Giuffrè, Milano, 2010, 30 ss. Sul rapporto tra "Rule of law" e "Stato di diritto" cfr. L. MOCCIA, *Glossario per uno studio della "common law"*, Milano, 1983, 81 ss.

<sup>18</sup> Cfr. C. PINELLI, *Stato di diritto e indipendenza della magistratura nell'Unione europea*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2024, 1 ss.; B. RANDAZZO, *La proposta di riforma costituzionale della magistratura: il contesto e le garanzie europee*, in E. Malfatti, R. Romboli (a cura di), [Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il Consiglio superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma](#), in questa [Rivista](#), [Collana di studi 15/2025](#), 22 ss.

<sup>19</sup> Cfr. Corte giust. UE, [sent. 27 febbraio 2018](#), nella causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, par. 35 ss.

<sup>20</sup> In argomento, tra i tanti, cfr. S. BARTOLE, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quad. cost.*, 2/2018, 295 ss.; L. MONTANARI, *La garanzia europea dell'indipendenza dei giudici*, in [DPCE online](#), 1/2020, 957 ss.; G.G. CARBONI, *L'indipendenza dei giudici tra progressioni europeiste e regressioni democratiche*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. spec., 2024, 198 ss.; F. DONATI, *Dal CSM ai Consigli di Giustizia europei. L'incerta diffusione di un modello costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2021, 358 ss.



tenuti a rispettare gli obblighi derivanti dagli artt. 2 e 19 TUE. Lo Stato di diritto costituisce, infatti, ai sensi dell'art. 2 TUE, uno dei valori fondanti l'Unione europea<sup>21</sup> e l'art. 19 TUE ne concretizza la portata, riconoscendo il diritto dei singoli ad una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione<sup>22</sup>.

Senza dimenticare la previsione di cui all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali UE, che sancisce il diritto di ogni individuo, i cui diritti siano stati violati, ad un ricorso effettivo innanzi a un giudice e che la causa sia esaminata da un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge<sup>23</sup>.

Ora, pur avendo proprie e distinte identità nazionali, gli Stati membri aderiscono comunque a una «nozione di “Stato di diritto” che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali» e che devono rispettare in modo continuativo, astenendosi pertanto da quelle modifiche normative in tema di organizzazione della giustizia che possono determinare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto<sup>24</sup>.

Pertanto, afferma la Corte di Lussemburgo, «nella scelta del proprio rispettivo modello costituzionale, gli Stati membri sono tenuti a osservare, in particolare, il requisito di indipendenza dei giudici derivante dall'articolo 2 e dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE»<sup>25</sup> e, per il conseguimento di questo obiettivo, lo statuto dei giudici deve essere disciplinato in modo tale da poter escludere «non solo qualsiasi influenza diretta, sotto forma di istruzioni, ma anche le forme di influenza più indiretta che possano orientare le decisioni dei giudici interessati»<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Articolo che non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma che contiene appunto «valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri». Così Corte giust. UE, [sent. 16 febbraio 2022](#), nella causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, par. 232.

<sup>22</sup> Cfr. Corte giust. UE, [sent. 5 giugno 2023](#), nella causa C-204/21, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, parr. 62 ss.; Corte giust. UE, [sent. 5 novembre 2019](#), nella causa C-192/18, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, parr. 98 ss.

<sup>23</sup> Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'art. 47 CDFUE costituisce, peraltro, norma cui è stata riconosciuta efficacia diretta dalla Corte di giustizia. Cfr. Corte giust. UE, [sent. 17 aprile 2018](#), nella causa C-414/16, *Egenberger*, parr. 78-79.

<sup>24</sup> Cfr. Corte giust. UE, [sent. 18 maggio 2021](#), nelle cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, parr. 162 ss., relativa ad alcune modifiche dell'organizzazione della giustizia in Romania.

<sup>25</sup> Così Corte giust. UE, [sent. 5 giugno 2023](#), nella causa C-204/21, cit., par. 74.

<sup>26</sup> Così Corte giust. UE, [sent. 18 maggio 2021](#), nelle cause riunite C-83/19 e altre, cit., par. 197. E, prosegue la Corte, la disciplina giuridica deve essere tale da escludere altresì «una mancanza di apparenza d'indipendenza o di imparzialità di questi ultimi tale da ledere la fiducia che la giustizia deve ispirare ai singoli in una società democratica e in uno Stato di diritto».



### 5. Segue: ... e della magistratura requirente.

Se, dunque, è fuori discussione che l'indipendenza del giudice rappresenti un elemento costitutivo di uno Stato di diritto e un valore fondante la stessa Unione europea<sup>27</sup>, più complessa è la questione concernente l'indipendenza del p.m.

Quanto al nostro ordinamento, che il p.m. sia un magistrato indipendente è un dato ormai acquisito a livello di giurisprudenza costituzionale<sup>28</sup>, sebbene permangano letture diverse delle disposizioni costituzionali concernenti la magistratura. In particolare, sulla base di quanto disposto dall'art. 107, co. 4, Cost., si è proposto di differenziare l'indipendenza di cui gode il p.m. rispetto a quella del giudice. Il rinvio operato dall'art. 107, co. 4, Cost. alle norme sull'ordinamento giudiziario per quanto concerne le garanzie del p.m., lascerebbe, cioè, aperta la possibilità che le garanzie di indipendenza tra i due magistrati non siano le medesime<sup>29</sup>. Resta il fatto che, in virtù degli artt. 104 e 105 Cost., giudice e pubblico ministero, in quanto entrambi magistrati, godono delle medesime tutele sotto il profilo dell'indipendenza di *status*, mentre il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost. rappresenta

---

<sup>27</sup> Con una certa enfasi, la Corte ha altresì precisato che «le garanzie d'accesso ad un giudice indipendente, imparziale e preconstituito per legge, e in particolare quelle che ne stabiliscono la nozione e la composizione, rappresentano la pietra angolare del diritto all'equo processo». Così Corte giust. UE, [sent. 6 ottobre 2021](#), nella causa C-487/19, *W.Z.*, par. 126.

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 190 del 1970](#), in cui la Consulta aveva qualificato il p.m. come magistrato appartenente all'ordine giudiziario, collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere. In dottrina, tra i tanti, cfr. V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, in G. Conso (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Zanichelli, Bologna, 1979, 12 ss.; G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, 100 ss.; G. MONACO, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Giuffrè, Milano, 2003, 295 ss.; M. DEVOTO, *Obbligatorietà-discrezionalità dell'azione penale. Ruolo del p.m.*, in *Cass. pen.*, 3/1996, 2038 ss.; G.U. RESCIGNO, *L'esercizio dell'azione pubblica ed il pubblico ministero*, in A.I.C., *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Atti del XIX Convegno Annuale, Padova 23-23 ottobre 2004, Cedam, Padova, 2008, 129 ss.

<sup>29</sup> In tal senso cfr. O. DOMINIONI, *Per un collegamento fra ministro della giustizia e pubblico ministero*, in G. Conso (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale*, cit., 71. Dall'art. 107, co. 4, Cost. parte della dottrina ricava altresì che il termine "magistrati" in Costituzione non ricomprenda necessariamente anche il p.m. Cfr. M. TRAPANI, *Dal pubblico ministero-«giudice» al pubblico ministero organo amministrativo di giustizia?*, in S. Mazzamuto (a cura di), *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino, 2001, 408; G. CORSO, *Il pubblico ministero nel sistema costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 889. Sul tema dell'indipendenza del p.m. si vedano, però, le considerazioni di Bartole, secondo cui occorre tenere distinti tre profili concernenti la magistratura requirente: quello funzionale, cui si riferisce l'art. 112 Cost., quello personale, che vede il CSM decidere della carriera e dello *status* dei pubblici ministeri come dei giudici e, infine, quello organizzativo, rispetto al quale la Costituzione rinvia alla legge sull'ordinamento giudiziario per l'apprestamento di specifiche garanzie. Cfr. S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Cedam, Padova, 1964, 177 ss.



per il pubblico ministero il fondamento della sua indipendenza nell'esercizio delle funzioni<sup>30</sup>. La Corte costituzionale, già nel 1979 affermava che l'obbligatorietà dell'azione penale fosse stata inserita in Costituzione proprio per «garantire da un lato, l'indipendenza del pubblico ministero nell'esercizio della propria funzione e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale»<sup>31</sup> e confermava dette conclusioni anche dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, evidenziando altresì la stretta connessione esistente tra il principio di legalità sostanziale enucleabile dall'art. 25 Cost., che rende doverosa la repressione delle condotte integranti una fattispecie di reato, e la legalità nel procedere, espressa dall'art. 112 Cost., che costituisce il mezzo per realizzare in concreto la legalità sostanziale. In quella nota pronuncia del 1991 poteva così affermare che per «realizzare la legalità nell'eguaglianza» è necessario che l'organo da cui dipende l'azione sia indipendente, concludendo che «il principio di obbligatorietà è, dunque, punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo»<sup>32</sup>. Pochi anni dopo, nell'ambito di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ha ribadito le precedenti riflessioni sulla centralità nell'ordinamento dell'art. 112 Cost. e, al contempo, ha chiarito che non può essere invocato l'art. 101, comma 2, quale base idonea per instaurare un conflitto di attribuzione da parte del p.m., perché «la garanzia costituzionale dell'indipendenza del pubblico ministero ha la sua sede propria nell'art. 112»<sup>33</sup>. Senza dimenticare quanto prevede l'art. 108, co. 2, Cost., in base al quale la legge deve assicurare l'indipendenza tanto dei giudici quanto del pubblico ministero presso le giurisdizioni speciali: a maggior ragione, di garanzie di indipendenza dovranno godere i magistrati del pubblico ministero presso la giurisdizione ordinaria. L'indipendenza del p.m. può dunque ritenersi un elemento consolidato nell'assetto costituzionale della magistratura ed è funzionale al corretto funzionamento della giurisdizione, tenuto conto che il giudice conosce delle azioni esercitate dal pubblico ministero.

Diverse e meno nette le indicazioni provenienti da Unione europea e Corte europea dei diritti dell'uomo e non potrebbe essere altrimenti, in considerazione delle notevoli differenze, a livello di ordinamento giudiziario e di processo penale, esistenti tra i vari Paesi europei in merito alla figura e al ruolo del pubblico ministero. Basti pensare al rappresentante dell'accusa in Germania<sup>34</sup>, che è un funzionario dipendente dall'esecutivo, non previsto peraltro in Costituzione, oppure in Francia<sup>35</sup>, il cui ordinamento giudiziario ha storicamente influenzato quello tedesco: qui il p.m. è un magistrato sottoposto, però, all'autorità del Ministro della

---

<sup>30</sup> Per una diversa lettura cfr. O. DOMINIONI, *Le parti nel processo penale. Profili sistematici e problemi*, Giuffrè, Milano, 1985, 81 ss.

<sup>31</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 84 del 1979](#).

<sup>32</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 88 del 1991](#).

<sup>33</sup> Cfr. Corte cost., sent. [n. 420 del 1995](#).

<sup>34</sup> Cfr. C. GUARNIERI, P. PEDERZOLI, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 88 ss.

<sup>35</sup> *Ibidem*, 108 ss.



giustizia, tranne che in udienza, ed esercita l'azione penale secondo un principio di opportunità. Inoltre, il CSM in Francia, in relazione agli incarichi direttivi della Procura, può emanare un parere obbligatorio, ma non vincolante e, sotto il profilo disciplinare, si limita a effettuare una proposta al Ministro della giustizia, cui compete la decisione finale.

Per tali ragioni la Corte EDU, pur riconoscendo che il pubblico ministero ha il compito di contribuire alla corretta amministrazione della giustizia e, in questo senso, fa parte dell'apparato giudiziario nel senso più ampio del termine<sup>36</sup>, ha più volte affermato che le garanzie di indipendenza e imparzialità previste dall'art. 6 della Convenzione valgono per la magistratura giudicante, ma non si estendono anche al pubblico ministero<sup>37</sup>, salvo che non si tratti di «altro magistrato autorizzato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie», dinanzi al quale, ai sensi dell'art. 5, par. 3 CEDU, deve essere condotta nel più breve tempo possibile ogni persona arrestata o detenuta. In dette circostanze, secondo la Corte EDU, tale magistrato, che esercita un controllo sulla legittimità di misure restrittive della libertà personale, anche nel caso in cui sia un pubblico ministero, «deve presentare le garanzie richieste di indipendenza nei confronti dell'esecutivo e delle parti»<sup>38</sup>. Peraltro, in relazione all'ipotesi di rimozione di un procuratore a seguito delle opinioni espresse dallo stesso avverso una riforma legislativa in tema di giustizia, la Corte di Strasburgo non ha mancato di evidenziare come tale rimozione fosse tra l'altro in contrasto col principio di indipendenza dei pubblici ministeri, che costituisce un elemento chiave per il mantenimento dell'indipendenza della magistratura<sup>39</sup>.

Le differenze esistenti tra i diversi Paesi europei non ha impedito, soprattutto negli ultimi anni, uno sforzo per ricercare approcci e principi comuni<sup>40</sup>. Si può ricordare la Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa REC (2000)19, sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale. Pur prendendo atto delle differenze esistenti tra i vari ordinamenti, il Comitato sollecita gli Stati membri a garantire che «i membri dell'ufficio

---

<sup>36</sup> Cfr. Corte EDU, [sent. 11 marzo 2003](#), ric. n. 35640/97, *Lesnik c. Repubblica slovacca*, par. 54.

<sup>37</sup> Cfr. Corte EDU, [sent. 5 aprile 2001](#), ric. n. 48799/99, *Priebke c. Italia*, par. 1; Corte EDU, [sent. 8 dicembre 2009](#), ric. n. 45291/06, *Previti c. Italia*, par. 255. Secondo la Corte di Strasburgo, le garanzie di indipendenza e imparzialità proprie di un processo equo, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione, si applicano solo alle autorità giudiziarie chiamate a decidere sul merito di una accusa in materia penale e non si applicano neppure all'organo che, senza esaminare l'innocenza o la colpevolezza dell'accusato, è chiamato solo a decidere se questi debba essere giudicato da un "tribunale". In argomento cfr. A. ROSANÒ, *La chimera e il pubblico ministero: considerazioni relative alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di indipendenza del p.m.*, in [Questione Giustizia](#), 2/2021, 74 ss.

<sup>38</sup> Così Corte EDU, [sent. 20 marzo 2010](#), ric. n. 3394/03, *Medvedyev c. Francia*, par. 124, con la precisazione che tale magistrato non potrà, in seguito, agire contro il ricorrente nel procedimento penale, come pubblico ministero.

<sup>39</sup> Cfr. Corte EDU, [sent. 5 maggio 2020](#), ric. n. 3594/19, *Kovesi c. Romania*, par. 208.

<sup>40</sup> Cfr. S. BARTOLE, *L'ordinamento giudiziario nei documenti del Consiglio d'Europa con speciale riguardo all'assetto delle Procure*, in A. Pace, S. Bartole, R. Romboli (a cura di), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Atti del Seminario di studio A.I.C. tenuto a Roma l'8 giugno 2009, Jovene, Napoli, 2010, 5.



del Pubblico ministero possano adempiere al loro mandato senza ingiustificate interferenze» (par. 11)<sup>41</sup> e rileva come il pubblico ministero debba agire nei confronti dei singoli in modo equo, imparziale ed obiettivo (par. 24). E nello senso si esprime il Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE), istituito nel 2005 dal Consiglio d'Europa come organismo permanente consultivo del Comitato dei ministri, che in un parere del 2021 riconosce l'indipendenza del pubblico ministero quale elemento indispensabile per lo svolgimento della sua funzione e corollario necessario per la stessa indipendenza del potere giudiziario e dichiara altresì come tale indipendenza non sia «una prerogativa o un privilegio conferito nel loro interesse, ma una garanzia nell'interesse di una giustizia equa, imparziale ed efficace affinché protegga gli interessi pubblici e privati delle persone coinvolte»<sup>42</sup>. Secondo tale organo, i diversi sistemi di giustizia penale europei hanno mutuato alcuni elementi gli uni dagli altri, riducendo le distanze esistenti e, in questa prospettiva, l'indipendenza del pubblico ministero costituisce il fattore di convergenza più importante.

Sulla medesima linea della Corte EDU è anche la Corte di giustizia UE, con riferimento all'autorità che può emettere un mandato di arresto europeo. Secondo la Corte di Lussemburgo, infatti, un pubblico ministero potrà emettere un mandato e quindi incidere sulla libertà personale di un individuo solo nel caso in cui, nel rispettivo ordinamento, sia in grado di svolgere la propria funzione in modo obiettivo, senza essere sottoposto a ordini o istruzioni provenienti da altri soggetti e in particolare dal potere esecutivo<sup>43</sup>.

Non mancano poi indicazioni più chiare nella direzione dell'indipendenza del pubblico ministero, che si possono trarre dalla disciplina della Procura europea EPPO, competente per i reati lesivi di interessi finanziari dell'Unione Europea. Il Reg. UE 2017/1939, che la istituisce, richiede la previsione di garanzie istituzionali per assicurarne l'indipendenza, dal momento che alla Procura devono essere conferiti poteri di indagine e di esercizio dell'azione penale<sup>44</sup>. L'art. 6, in particolare, stabilisce che i procuratori dell'EPPO non ricevono istruzioni da persone esterne alla Procura europea, da Stati membri o organi e istituzioni dell'Unione, mentre l'art. 5, co. 4, del regolamento dispone altresì che l'EPPO svolge le indagini in maniera imparziale e raccoglie tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico.

E ancora, sebbene non si tratti di strumento vincolante, la Commissione europea, nella quinta Relazione annuale sullo Stato di diritto<sup>45</sup> – riprendendo alcune indicazioni provenienti

---

<sup>41</sup> E nei paesi in cui il pubblico ministero è parte del governo o comunque è subordinato a quest'ultimo, gli Stati dovrebbero garantire che i poteri dei governi si basino sulla legge e siano esercitati in modo trasparente (par. 13).

<sup>42</sup> Cfr. CCPE, [parere n. 16 \(2021\)](#), Introduzione, par. 2 ss.

<sup>43</sup> Cfr. Corte giust. UE, [sent. 27 maggio 2019](#), nelle cause riunite C-508/18 e C-82/19, *OG e PI*, par. 73.

<sup>44</sup> Così già il considerando n. 16 del [Regolamento](#).

<sup>45</sup> Commissione UE, [Relazione sullo Stato di diritto](#) del 24 luglio 2024. La Commissione UE ha evidenziato altresì le riforme che sono state avviate in diversi Stati membri per rafforzare le garanzie istituzionali per la procura.



dalla Commissione di Venezia<sup>46</sup> – ha ribadito che, pur in assenza di un modello uniforme all'interno dell'UE sull'organizzazione delle procure nazionali, è necessario garantire l'autonomia della procura, facendo in modo che i pubblici ministeri possano svolgere i loro compiti professionali senza interferenze.

#### 6. *Realmente necessaria la separazione delle carriere?*

Non si discute che quella del pubblico ministero sia una figura “complessa”<sup>47</sup>, anche dopo la riforma del processo penale del 1988/89. Nella vigenza del codice Rocco, il p.m., sia nell'istruzione formale che in quella sommaria, svolgeva compiti non compatibili evidentemente con quelli di una parte – si pensi alle possibili limitazioni della libertà personale<sup>48</sup> e all'attività di acquisizione probatoria – ed era comunemente qualificato come “organo di giustizia”<sup>49</sup>: si sosteneva che svolgesse una funzione “neutrale”<sup>50</sup> e che l'interesse di cui si faceva portavoce non era quello ad una sentenza di condanna, ma alla sentenza giusta<sup>51</sup> e, in quanto tale, non poteva ritenersi contrapposto all'interesse e al diritto dell'imputato. Si trattava dunque dell'interesse all'attuazione della legge, di carattere generale, che doveva pertanto essere affidato al potere giudiziario e cioè a un soggetto che fosse nella

---

<sup>46</sup> Cfr. Commissione di Venezia, *Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning prosecutors*, [CDL-PI\(2022\)023](#), 26 aprile 2022.

<sup>47</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976, 1263. Si parlava comunemente anche di figura “ambigua”. Cfr. F. CARNELUTTI, *Mettere il pubblico ministero al suo posto*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, 257; G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967, 387. Ancora di recente il p.m. continua ad essere qualificato come istituto «tra i più controversi quanto a natura giuridica, organizzazione interna, ruolo nei diversi tipi di processo e collocazione nell'ambito più generale dell'ordinamento costituzionale». Così N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, 2024, 255.

<sup>48</sup> Sebbene la dottrina prevalente evidenziasse perplessità per l'attribuzione al p.m., quale “autorità giudiziaria” ai sensi dell'art. 13 Cost., del potere di convalida dei provvedimenti di polizia, in quanto ciò avrebbe comportato un'attenuazione delle finalità garantiste della riserva di giurisdizione. Cfr. G. AMATO, *Individuo e autorità*, cit., 388 ss.; P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione*, Cedam, Padova, 1966, 119 ss.

<sup>49</sup> Cfr. B. PETROCELLI, *Il pubblico ministero organo di giustizia*, in *Arch. Pen.*, 1966, 253 ss.; GIUS. SABATINI, *Il pubblico ministero nel diritto processuale penale*, vol. I, Jovene, Napoli, 1943, 50 ss.; L. GRANATA, *Posizione costituzionale e funzione giuridica del Pubblico Ministero*, in *Arch. Pen.*, 1947, 131 ss. In senso critico cfr. G. FOSCHINI, *Involuzione inquisitoria*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1962, 26 ss., il quale, muovendo dalla considerazione che le tre funzioni del processo penale – accusa, difesa e decisione – dovessero essere affidate a uffici tra loro ben differenziati, auspicava la riorganizzazione del p.m. come ufficio gerarchicamente organizzato, espressione del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria.

<sup>50</sup> In questo senso A. M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Studi in onore di A. Segni*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1967, 249 ss.

<sup>51</sup> Così L. GRANATA, *Posizione costituzionale*, cit., 132.



stessa posizione di imparzialità e di indipendenza del giudice<sup>52</sup>, pur rimanendo distinto dall'organo giurisdizionale. Questa era anche, in sostanza, la posizione assunta dalla Consulta, secondo cui appunto il p.m. non poteva essere considerato una parte in senso stretto, proprio per il fatto di perseguire «fini di giustizia»<sup>53</sup>.

Dopo la riforma del processo penale e il graduale passaggio ad un sistema di tipo accusatorio, la posizione processuale del p.m. è mutata significativamente. Le modifiche intervenute hanno spinto parte della dottrina a ritenere ormai superata la qualificazione del p.m. come “organo di giustizia”, perché il p.m. svolgerebbe piuttosto «una funzione concretamente parziale»<sup>54</sup> e in questa prospettiva, l'imparzialità del p.m. non potrebbe essere equiparata a quella del giudice, che presuppone la terzietà rispetto alle parti, tra cui va inserito il p.m., ma andrebbe intesa piuttosto nel senso che il p.m. non deve essere condizionato da un interesse privato e personale nell'esercizio della sua funzione; un'imparzialità, dunque, «propria in definitiva di ogni funzione pubblica»<sup>55</sup>.

Meno netta altra dottrina<sup>56</sup> e la stessa Corte costituzionale, che hanno enfatizzato piuttosto la previsione di cui all'art. 358 c.p.p., secondo cui il p.m. è comunque tenuto a compiere anche «accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini». Con le parole della Consulta, nell'architettura della delega, «il ruolo del p.m. non è quello di mero accusatore, ma pur sempre di organo di giustizia obbligato a ricercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione, “ivi compresi gli elementi favorevoli all'imputato”»<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> Nel senso che l'imparzialità del p.m. fosse diversa da quella del giudice, ancora nella vigenza del precedente codice di rito, proprio perché il p.m. dovrebbe essere parte nel processo, in quanto portatore dell'interesse punitivo dello Stato, cfr. V. CAIANIELLO, *La c.d. imparzialità del p.m.*, in *Rass. magistr.*, 1977, 455 ss.

<sup>53</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 190 del 1970](#), in cui, con riferimento al p.m., la Corte affermava: «magistrato appartenente all'ordine giudiziario, collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere, egli non fa valere interessi particolari, ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge: persegue, come si usa dire, fini di giustizia». In altra pronuncia, di qualche anno successiva, definiva il p.m. come «parte *sui generis* nel rapporto processuale penale», con la conseguenza che «non sussiste la necessità, per il legislatore, di attribuirgli una posizione del tutto corrispondente a quella delle altre parti processuali». Cfr. Corte cost., [sent. n. 155 del 1974](#).

<sup>54</sup> Così N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996, 114. Analogamente M. TRAPANI, *Dal pubblico ministero-«giudice»*, cit., 411 ss.

<sup>55</sup> Così N. ZANON, *Pubblico ministero*, cit., 102; M. PISANI, “*Italian style*”. *Figure e norme del nuovo processo penale*, Cedam, Padova, 1998, 18.

<sup>56</sup> Cfr. E. FORTUNA, voce *Pubblico ministero (diritto processuale penale)*, in *Enc. Giur.*, vol. XXV, Treccani, Roma, 1991, 8; M. MADDALENA, *Il ruolo del pubblico ministero nel processo penale*, in AA.VV., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994, 48.

<sup>57</sup> Così ancora Corte cost., [sent. n. 88 del 1991](#) cit., in cui la Corte richiama espressamente la relazione di accompagnamento alla riforma del processo penale, in particolare dove si afferma che il principio di completezza delle indagini «tende “nel rispetto assoluto dei principi del sistema accusatorio e del ruolo di ‘parte’ del pubblico ministero, ad evidenziare la natura ordinamentale, giudiziaria e pubblica dell'istituto e della funzione” (Relazione al progetto preliminare, p. 91)».



Sul punto occorre forse qualche ulteriore riflessione. Innanzi tutto, l'interesse dello Stato è quello della punizione del responsabile del reato e non di un soggetto qualsiasi ed è quindi normale che il p.m. sia tenuto a indagare in tutte le direzioni possibili, proprio perché il suo compito non è quello di accusare ad ogni costo, sulla base di una tesi preconstituita, un possibile autore del fatto criminoso, bensì quello di cercare il responsabile dello stesso. L'art. 358 c.p.p. non altera, dunque, come poi riconosciuto dalla stessa Consulta, la struttura del processo accusatorio, che rimane un «processo di parti proprio perché basato su una chiara distinzione dei ruoli dialetticamente contrapposti rispettivamente svolti dall'accusa e dalla difesa»<sup>58</sup>.

In sostanza, non vi è dubbio che il pubblico ministero uscito dalla codificazione del 1988/1989 debba essere tenuto ben distinto dal giudice sul piano del ruolo e dei poteri processuali, così come non si può evidentemente ritenere che la sua "imparzialità" possa essere equiparata a quella del giudice. Anzi, proprio in funzione di questa chiara distinzione di ruoli, sarebbe opportuno, ad esempio, discutere della possibilità che sia il pubblico ministero ad autorizzare l'accesso ai dati contenuti in dispositivo elettronico, come un cellulare, anche alla luce di quanto previsto dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>59</sup>, secondo cui il giudice o l'organo amministrativo indipendente deputati ad autorizzare preventivamente il sequestro e l'accesso devono essere in grado di garantire «un giusto equilibrio» tra l'interesse all'indagine e i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali. E pertanto l'autorità incaricata di effettuare il controllo preventivo deve avere «la qualità di terzo rispetto a quella che chiede l'accesso ai dati»<sup>60</sup>, perché deve essere in grado di esercitare tale controllo in modo obiettivo e imparziale, al riparo da qualsiasi influenza esterna. Non può, dunque, secondo la Corte di Lussemburgo, trattarsi di autorità coinvolta nella conduzione dell'indagine penale, mancante della necessaria neutralità rispetto alle parti processuali. Considerazioni queste che, rapportate al nostro processo penale, inducono a riflettere sull'opportunità che sia il pubblico ministero ad assumere i provvedimenti limitativi del diritto alla comunicazione<sup>61</sup> di una parte del giudizio<sup>62</sup>. Il p.m. si pone oggi come naturale contraddittore della difesa, «pur senza essere votato a una vocazione colpevolista ad ogni

---

<sup>58</sup> Cfr. Corte cost., [ord. n. 96 del 1997](#).

<sup>59</sup> Cfr. Corte giust. UE, [sent. 4 ottobre 2024](#), nella causa C-548/21, *CG*, parr. 103 ss.

<sup>60</sup> Così Corte giust. UE, [sent. 2 marzo 2021](#), nella causa C-746/18, *H.K.*, par. 54.

<sup>61</sup> Nel senso che l'acquisizione di messaggi di posta elettronica e whatsapp contenuti nel cellulare sia da considerare a tutti gli effetti sequestro di corrispondenza e non di meri documenti e rientri, pertanto, nella sfera di protezione dell'art. 15 Cost., cfr. Corte cost., [sent. n. 170 del 2023](#).

<sup>62</sup> Il tema è effettivamente al centro di un dibattito, anche per la presenza di contrapposti orientamenti della Corte di cassazione. Cfr. Corte Cass., Sez. VI, sent. 1° aprile 2025, n. 13585, che ha escluso possa essere affidata al p.m. la funzione di controllo, proprio per la sua natura di parte processuale, a prescindere dal suo statuto di autonomia. In senso contrario, però, Corte Cass., Sez. V, sent. 28 gennaio 2025, n. 8376. Sul tema, peraltro, è in discussione alla Camera una proposta di legge (C. 1822), già approvata in Senato il 10 aprile 2024.



costo»<sup>63</sup>; dopo la chiusura delle indagini, una volta esercitata l'azione penale, è una parte processuale<sup>64</sup>, sebbene non sia equiparabile in tutto all'imputato, perché il suo compito è quello di sostenere l'accusa sulla base degli elementi raccolti nella fase delle indagini, che secondo la formulazione del vigente art. 408 c.p.p., devono consentire al p.m. di formulare «una ragionevole previsione di condanna»<sup>65</sup>. Dovrà sempre operare per la ricerca della verità e non potrà nascondere eventuali elementi a favore dell'imputato, diversamente dalla difesa, che agirà sempre e soltanto a tutela dell'accusato e che potrà anche omettere la comunicazione di documenti o altri elementi dai quali possa emergere una qualche responsabilità dell'assistito<sup>66</sup>. Queste differenze, se, per un verso, non impediscono di configurare il pubblico ministero come una parte processuale, che si confronta dunque con l'altra parte del processo in contraddittorio e davanti a un giudice terzo, per altro verso non impongono distinzioni nette tra p.m. e giudice a livello ordinamentale.

Nella sentenza del 1991 richiamata la Corte aveva già, sia pure incidentalmente, anticipato la propria posizione sulla separazione delle carriere, osservando che «l'eliminazione di ogni contaminazione funzionale tra giudice e organo dell'accusa – specie in tema di formazione della prova e di libertà personale – non comporta che, sul piano strutturale ed organico, il p.m. sia separato dalla Magistratura costituita in ordine autonomo e indipendente»<sup>67</sup>. All'epoca, però, si potrebbe osservare, era sì intervenuta la riforma del processo penale, ma ancora non era stato modificato l'art. 111 Cost.

Del tema della separazione di funzioni e carriere la Consulta è tornata ad occuparsi in modo più esplicito, e a riforma dell'art. 111 Cost. avvenuta, in occasione del sindacato di ammissibilità di due quesiti referendari, con i quali si intendeva realizzare una netta distinzione delle funzioni, impedendo cioè qualunque passaggio da una all'altra. In entrambe le circostanze la Consulta aveva ammesso le richieste, escludendo che i quesiti investissero disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato. La Corte, pur riconoscendo che l'eventuale abrogazione delle disposizioni coinvolte non avrebbe comportato una vera e propria separazione delle carriere, per la cui realizzazione sarebbe stata necessaria una più

---

<sup>63</sup> Cfr. M. CHIAVARIO, *La fisionomia del titolare dell'azione penale, tema essenziale di dibattito per la cultura del processo*, in AA.VV., *Pubblico ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario*. Atti del Convegno di Udine, 22-24 ottobre 2004, Giuffrè, Milano, 2006, 14 ss. L'Autore evidenzia come il p.m. non debba peraltro essere assimilato a un "superpoliziotto".

<sup>64</sup> Cfr. D. SIRACUSANO, *Il ruolo del pubblico ministero nel nuovo processo penale*, in AA.VV., *Il pubblico ministero oggi*, Giuffrè, Milano, 1994, 42, che definisce il p.m. come «parte-organo di investigazione» nel corso delle indagini preliminari e «giusta parte in contrapposizione all'altra parte», nelle fasi successive.

<sup>65</sup> Articolo modificato dall'art. 22 del d.lgs. n. 150/2022. In precedenza, la richiesta di archiviazione era legata ad una valutazione del p.m. sulla non idoneità degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa in giudizio. Così disponeva anche l'art. 125 delle disp. att. c.p.p., ora abrogato dall'art. 98 del d.lgs. n. 150/2002.

<sup>66</sup> In argomento, da ultimo, cfr. E. BRUTI LIBERATI, *L'imparzialità del pubblico ministero*, in [Questione Giustizia](#), 1-2/2024, 123 ss.

<sup>67</sup> Così Corte cost., [sent. n. 88 del 1991](#), cit.



complessa operazione legislativa, aveva comunque sottolineato che la Costituzione «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»<sup>68</sup>.

Ne discende che già a Costituzione vigente sarebbe ammissibile una riforma in via ordinaria che vada oltre l'ultima "riforma Cartabia", precludendo in via assoluta qualunque passaggio tra le due funzioni. Quanto ad una più netta separazione delle carriere, come rilevato dalla Consulta, sarebbe necessaria una modifica più complessa, ma anche per tale ipotesi non ci sarebbe una preclusione a livello costituzionale. Così come, per altro verso – e va sottolineato – la separazione non sarebbe neppure imposta da previsioni costituzionali, incluse evidentemente quelle inserite nell'art. 111 Cost. in occasione della riforma del 1999.

Sul punto occorre qualche ulteriore precisazione, dal momento che secondo una parte della dottrina la separazione delle carriere sarebbe invece fondamentale per assicurare la terzietà e l'imparzialità del giudice, nonché la parità delle parti e per dare così piena attuazione alla riforma costituzionale del "giusto processo", rimasta a metà strada<sup>69</sup>. In questa prospettiva, un corpo unico di magistrati rafforzerebbe il legame tra il giudice e una parte, indebolendo la posizione del giudice e impedendo alla logica triadica del processo di realizzarsi pienamente<sup>70</sup>.

Innanzitutto, i principi sopra richiamati potevano comunque ricavarsi dal testo della Carta costituzionale. Il principio di imparzialità del giudice è stato in passato ricostruito da dottrina e giurisprudenza sulla base, in particolare, degli artt. 3, 24, 25 e 101 della Carta<sup>71</sup>. Il secondo comma di quest'ultimo, con l'affermazione della soggezione del giudice soltanto alla legge, mira al conseguimento dell'indipendenza del giudice stesso nell'esercizio delle sue funzioni, indipendenza che, a sua volta, non è fine a sé stessa, bensì diretta proprio, come già osservava la Corte diversi anni addietro, ad escludere «ogni pericolo di parzialità, onde sia assicurata al

---

<sup>68</sup> Così Corte cost., [sent. n. 37 del 2000](#). Principio poi ribadito più recentemente in relazione alla nuova richiesta referendaria per l'abrogazione di diverse disposizioni in materia di ordinamento giudiziario concernenti il passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa. Cfr. Corte cost., sent. [sent. n. 58 del 2022](#).

<sup>69</sup> Cfr. S. LORUSSO, *Separazione delle magistrature giudicante e requirente e modello accusatorio*, in [Sistema penale](#), 20 gennaio 2025, 5 ss.; G. PANSINI, *Terzietà ed imparzialità: da attributi della funzione di giudizio a presupposti processuali*, in F. R. Dinacci (a cura di), *Processo penale e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2010, 57 ss.

<sup>70</sup> Cfr. C. GUARNIERI, *Relazione* (senza titolo, nella sessione su *Pubblico ministero e giudice: funzioni e carriere in discussione*), in AA.VV., *Pubblico ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario*, cit., 39 ss.;

<sup>71</sup> Cfr. G. MONACO, *La riforma costituzionale del "giusto processo" penale*, in *Dir. pubbl.*, 2/2001, 527 ss.; A. GIARDA, *Imparzialità del giudice e difficoltà operative derivanti dall'incompatibilità*, in AA.VV., *Il giusto processo*. Atti del Convegno presso l'Università di Salerno, 11-13 ottobre 1996, Giuffrè, Milano, 1998, 35 ss., il quale peraltro inquadra l'imparzialità del giudice tra quei principi non scritti di diritto naturale preesistenti allo stesso esercizio del potere costituente, o comunque da includere tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost.; M. SCAPARONE, *Elementi di procedura penale. I principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1999, 48 ss.



giudice una posizione assolutamente *super partes*<sup>72</sup>. Del resto, la posizione di terzietà del giudice costituisce elemento essenziale e qualificante la stessa funzione giurisdizionale<sup>73</sup>. Anche il principio del giudice naturale precostituito per legge è stato inteso come espressivo della garanzia costituzionale dell'imparzialità del giudice<sup>74</sup> e, a sua volta, il principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla giustizia viene indicato come «il vero fondamento costituzionale dell'imparzialità»<sup>75</sup>. Spesso, nella giurisprudenza della Corte, l'art. 3, co. 1, è stato richiamato insieme all'art. 24, co. 2, Cost., in particolare in relazione all'ampliamento delle ipotesi di incompatibilità del giudice penale, istituto che è preordinato alla garanzia di un giudizio imparziale<sup>76</sup> e ciò peraltro è avvenuto anche in relazione a questioni successive alla riforma dell'art. 111 Cost.<sup>77</sup>

Autonomia e indipendenza sono concetti che attengono ai profili ordinamentali, connotando il potere giudiziario rispetto agli altri poteri dello Stato, ma con effetti altresì rispetto all'organizzazione interna degli uffici giudiziari. Imparzialità e terzietà – al cui conseguimento la stessa indipendenza, come si è detto, è funzionale – caratterizzano piuttosto

---

<sup>72</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 60 del 1969](#) e la nota di P. FERRUA, *Illegittimità dell'Intendente di finanza giudice penale*, in *Giur. Cost.*, 1969, 981 ss.; cfr. anche Corte cost., [sent. n. 124 del 1992](#), in cui la Corte individua nell'art. 101 e nell'art. 25 Cost. i «i presidi fondamentali dell'imparzialità». In dottrina, tra i tanti, si veda già E. FAZZALARI, *La imparzialità del giudice*, in *Riv. dir. proc.*, 1972, 199; M. CHIAVARIO, *Processo e garanzie della persona, II – Le garanzie fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1984, 43 ss.; G. UBERTIS, *Verso un "giusto processo" penale*, Giappichelli, Torino, 1997, 37 ss.; C. GUARNIERI, *L'indipendenza della magistratura*, Cedam, Padova, 1981, 70 ss.; R. ROMBOLI – S. PANIZZA, *Ordinamento giudiziario*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 381. In tempi più recenti, sulla stretta connessione tra indipendenza e imparzialità della magistratura in generale, cfr. M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 7-8.

<sup>73</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici*, cit., 21; G.D. PISAPIA, *Compendio di procedura penale*, Cedam, Padova, 1988, 64.

<sup>74</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 502 del 1991](#); Corte cost., [sent. n. 272 del 1998](#). Si veda anche R. ROMBOLI – S. PANIZZA, *Ordinamento giudiziario*, cit., 396; L.P. COMOGGIO, *Etica e tecnica del "giusto processo"*, Giappichelli, Torino, 2004, 75.

<sup>75</sup> Così F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2024, 100.

<sup>76</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 432 del 1995](#); Corte cost., [sent. n. 371 del 1996](#). Peraltro, proprio in relazione a queste tematiche, la Consulta, anticipando la riforma dell'art. 111 Cost., aveva fatto esplicito riferimento ai principi del "giusto processo". Cfr. anche Corte cost., [sent. n. 131 del 1996](#), cit., in cui afferma: «il "giusto processo" - formula in cui si compendiano i principi che la Costituzione detta in ordine tanto ai caratteri della giurisdizione, sotto il profilo soggettivo e oggettivo, quanto ai diritti di azione e difesa in giudizio - comprende l'esigenza di imparzialità del giudice».

<sup>77</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 64 del 2022](#), in cui ha ribadito che «le norme sulla incompatibilità del giudice, derivante da atti compiuti nel procedimento, sono poste a tutela dei valori della terzietà e della imparzialità della giurisdizione, presidiati dagli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., risultando finalizzate a evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione – ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto – scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima res iudicanda».



la posizione del giudice all'interno del processo, rispetto alle parti, perché il giudice deve appunto essere assolutamente *super partes*<sup>78</sup>. La Corte costituzionale ha più volte in proposito sottolineato come il “principio del giudice terzo e imparziale” abbia assunto autonoma rilevanza dopo l’inserimento nell’art. 111 Cost., così da costituire connotato essenziale di ogni giurisdizione. Un processo, dunque, può dirsi “giusto” a condizione che sia garantita l’imparzialità del giudice; «imparzialità che non è che un aspetto di quel carattere di “terzietà” che connota nell’essenziale tanto la funzione giurisdizionale quanto la posizione del giudice, distinguendola da quella degli altri soggetti pubblici, e condiziona l’effettività del diritto di azione e difesa in giudizio»<sup>79</sup>. La “terzietà” del giudice, secondo la lettura fornita dalla Corte costituzionale, non impone dunque una modifica dell’attuale assetto ordinamentale. Piuttosto, come detto, impone che provvedimenti in grado di incidere su diritti fondamentali siano adottati dal soggetto in grado di assicurare terzietà e, dunque, in grado di valutare se sussista proporzionalità tra ingerenza nel diritto e necessità dell’indagine.

Anche il principio della parità delle parti poteva essere già enucleato dal testo originario della Carta costituzionale. A tal proposito, la Consulta ha affermato in modo molto chiaro che la disposizione di cui all’art. 111, co. 2 Cost., introdotta dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, «nello stabilire che “ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità” ha conferito veste autonoma a un principio, quello appunto di parità delle parti, che era “pacificamente già insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali”»<sup>80</sup>. Soprattutto, secondo la Corte, «nel processo penale, il principio di parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l’identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell’imputato: potendo una disparità di trattamento “risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia”»<sup>81</sup>. Il principio di parità non esclude, dunque, quella che la Consulta ha definito “un’asimmetria strutturale” tra accusa e difesa, derivante dai diversi interessi di cui le parti sono portatrici, considerato che il pubblico ministero è «un organo pubblico che agisce

---

<sup>78</sup> E sempre nella [sent. n. 60 del 1969](#), cit., la Consulta precisava che «va escluso nel giudice qualsiasi anche indiretto interesse alla causa da decidere, e deve esigersi che la legge garantisca l’assenza di qualsiasi aspettativa di vantaggi, come di timori di alcun pregiudizio, preordinando gli strumenti atti a tutelare l’obiettività della decisione».

<sup>79</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 179 del 2024](#); Corte cost., sent. [sent. n. 91 del 2023](#); in tal senso già Corte cost., [sent. n. 134 del 2002](#).

<sup>80</sup> Così Corte cost., [sent. n. 34 del 2020](#).

<sup>81</sup> Così ancora Corte cost., [sent. n. 34 del 2020](#), cit. Non sono giustificabili, viceversa, quelle disparità che non trovano un fondamento nella natura pubblica del p.m., così ad esempio in tema di processo telematico e di notificazione di atti giudiziari mediate pec. Cfr. Corte cost., [sent. n. 96 del 2022](#), peraltro di inammissibilità.



nell'esercizio di un potere e a tutela di interessi collettivi»<sup>82</sup>, mentre l'altra parte è un soggetto privato che difende i propri diritti fondamentali.

Conclusioni cui la Consulta era già pervenuta con riferimento non solo a questioni di carattere processualpenalistico, concernenti in particolare l'impugnazione delle sentenze, ma in relazione altresì alla problematica della costituzione del pubblico ministero nell'ambito del giudizio incidentale sulle leggi. La possibilità per il p.m. di costituirsi in tale giudizio è stata sempre esclusa dalla Corte perché non prevista espressamente dalle disposizioni che regolano il processo costituzionale, ma anche sulla base dell'argomentazione che il principio della parità delle parti non implica necessariamente l'identità tra i poteri del pubblico ministero e quelli delle parti private e ciò sia nel processo penale, per la peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia, a maggior ragione, afferma la Corte, nel processo costituzionale<sup>83</sup>.

Tralasciando queste ultime considerazioni relative al giudizio incidentale, peraltro non del tutto condivisibili<sup>84</sup>, non si intende in questa sede sminuire la portata della riforma dell'art. 111 Cost., che ha avuto sicuramente un impatto rilevante su tutti i processi, non solo su quello penale, ma al tempo stesso non si può neppure dubitare che i principi di imparzialità e terzietà del giudice, nonché quello della parità delle armi, fossero già enucleabili dalla nostra Carta costituzionale.

Non si condivide, dunque, l'idea che vorrebbe far discendere la netta separazione delle carriere quale una logica conseguenza a livello ordinamentale delle modifiche che hanno coinvolto il codice del processo penale e l'art. 111 della Carta costituzionale.

E neppure a tale conclusione può giungersi sul presupposto che la figura del nostro pubblico ministero costituisca un *unicum* e che la separazione sarebbe in linea con quanto sarebbe richiesto a livello europeo. La già richiamata Raccomandazione (2000)19 del Consiglio d'Europa sul ruolo del p.m., per un verso, invita gli Stati membri a disciplinare lo *status* dei pubblici ministeri e il ruolo processuale degli stessi «in modo tale che non vi possano essere dubbi fondati sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici» (par. 17). Sicuramente per il Comitato dei ministri deve essere esclusa la possibilità che un soggetto svolga contemporaneamente la funzione di pubblico ministero e di giudice, perché ciò ingenererebbe

---

<sup>82</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 26 del 2007](#), richiamata anche dalla [sent. n. 34 del 2020](#) cit.

<sup>83</sup> Cfr. l'ordinanza allegata alla [sent. n. 262 del 2009](#). Giurisprudenza sul punto consolidata a partire dagli anni Novanta. Cfr. Corte cost., [sent. n. 361 del 1998](#); Corte cost., [sent. n. 1 del 1996](#); Corte cost., [ord. n. 327 del 1995](#).

<sup>84</sup> La giurisprudenza costituzionale non appare del tutto convincente sul piano dell'interpretazione delle disposizioni della l. 87/1953, che impedirebbero la costituzione del p.m. innanzi alla Corte, e neppure in relazione alla parità delle parti nell'ambito del processo costituzionale e quindi sul piano dell'irragionevolezza del divieto di costituzione del p.m. In argomento cfr. anche A. PACE, *Sull'ammissibilità della costituzione del pubblico ministero (penale) nel giudizio incidentale di costituzionalità*, in [Rivista AIC](#), 2/2015, 1 ss.; R. ROMBOLI, *La presenza del pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sulle leggi: in attesa di un'occasione migliore*, in *Riv. dir. cost.*, 2009, 287 ss.; N. ZANON, *L'impossibile costituzione del pubblico ministero nel giudizio in via incidentale*, in *Giur. cost.*, 1995, 2508.



appunto dubbi fondati sull'indipendenza e imparzialità dei giudici, mentre non è preclusa la possibilità che la stessa persona eserciti le due funzioni in momenti successivi, purché il passaggio avvenga su sua formale richiesta e nel rispetto delle garanzie previste. E secondo la Corte di Strasburgo il fatto che un giudice abbia svolto in passato le funzioni di pubblico ministero non costituisce un motivo per temere una mancanza di imparzialità<sup>85</sup>.

Anche dall'Unione Europea non vi sono pressioni nella direzione di una separazione delle carriere. Nel documento concernente l'attuazione dello Stato di diritto in Italia, allegato alla Relazione annuale della Commissione Europea del 2024, è stato preso in esame il disegno di legge costituzionale e le differenti posizioni espresse rispettivamente dalle autorità italiane e dall'Associazione nazionale magistrati. In quella circostanza sono stati manifestati alcuni dubbi in relazione alla procedura prevista per l'individuazione dei componenti togati dei due Consigli superiori della magistratura, mentre non è stato formulato un giudizio positivo in merito alla separazione delle carriere, nell'ottica di un presunto rafforzamento della terzietà e imparzialità del giudice.

In definitiva, il pubblico ministero ha indubbiamente assunto nel processo penale un ruolo sempre più distante da quello del giudice, soprattutto nella fase successiva all'esercizio dell'azione. Se, però, può essere utile intervenire a livello processuale per consolidare il principio di parità delle parti, rafforzando il controllo giurisdizionale sull'attività del p.m. e magari affidando direttamente al giudice alcuni provvedimenti, come il sequestro probatorio di dispositivi informatici o telematici e dei dati in essi contenuti, non si può ritenere imposta una modifica a livello costituzionale dello statuto del p.m. e, tanto meno, al fine di garantire la separazione delle carriere, la creazione di due distinti Consigli superiori della magistratura, tema rispetto al quale si intende svolgere ora qualche ulteriore considerazione.

#### *7. Riforma del CSM: "sdoppiamento" e sorteggio.*

Il disegno di legge costituzionale non modifica l'art. 106, co.1, Cost., in merito alle modalità di accesso alla magistratura, introducendo direttamente in Costituzione la previsione di due concorsi distinti per giudici e p.m., come viceversa prevede un altro disegno di legge

---

<sup>85</sup> Così Corte EDU, [sent. 3 dicembre 2019](#), ric. n. 54574/07, *Paunovic c. Serbia*, par. 41; nello stesso senso Comm. EDU, [sent. 5 maggio 1993](#), ric. n. 19524/92, *K. c. Danimarca*. Diversa la situazione se un magistrato che ha già conosciuto una causa in veste di pubblico ministero sia poi investito della medesima causa in qualità di giudice, sia pure nell'ambito del procedimento per l'applicazione di misure di prevenzione. In tale circostanza le persone sottoposte alla giustizia possono legittimamente temere che egli non offra sufficienti garanzie di imparzialità, sotto il profilo oggettivo. Cfr. Corte EDU, [sent. 8 giugno 2023](#), ric. n. 46530/09, *Urgesi e altri c. Italia*, par. 82. In argomento cfr. S. ROMANO, *Equo processo. Una nuova pronuncia della Corte di Strasburgo sul criterio oggettivo dell'imparzialità "funzionale"*, in [DPCE OnLine](#), 3/2023, 3091 ss.



costituzionale di iniziativa parlamentare presentato al Senato<sup>86</sup>, ma, dopo avere sancito più volte che le carriere sono distinte, per assicurare tale distinzione prevede lo “sdoppiamento” del CSM, come previsto, ad esempio, in Portogallo, dove un Consiglio superiore dei p.m., costituito presso la Procura generale, con poteri di gestione e disciplinari<sup>87</sup>, si affianca al Consiglio superiore della magistratura, deputato a garantire l’indipendenza dei giudici<sup>88</sup>. Già rispetto a questa scelta si possono esprimere delle perplessità, a partire dall’obiezione che l’istituzione di un organo composto, quanto ai membri togati, da soli pubblici ministeri potrebbe accentuare l’isolamento della categoria<sup>89</sup> e indurre una sorta di autoreferenzialità. Una divisione netta delle due componenti della magistratura potrebbe favorire l’emergere di una sorta di “cultura del p.m.”<sup>90</sup>, conducendo a quella che da più parti è stata indicata come una “eterogenesi dei fini”<sup>91</sup>, che porterebbe, cioè, a un rafforzamento eccessivo del p.m., trasformato in organo “inquisitore” e che potrà contare su un CSM composto da soli pubblici ministeri e quindi incline a tutelare i propri componenti piuttosto che a preoccuparsi di difendere la legalità oggettiva<sup>92</sup>. Oltretutto entrambi i CSM dovrebbero essere presieduti dal Presidente della Repubblica con difficoltà di ordine pratico, ma anche dal punto di vista giuridico, nel caso i due organi dovessero entrare in conflitto. Almeno sotto questo profilo, una semplice suddivisione del CSM in due diverse sezioni, come pure è stato suggerito<sup>93</sup>, avrebbe sicuramente un impatto meno rilevante sull’assetto della magistratura.

Non convince poi la scelta di introdurre il sorteggio puro per l’individuazione della componente togata – e del sorteggio “temperato” per la componente laica<sup>94</sup> – relativamente ad entrambi i Consigli, con l’obiettivo in questo caso di ridimensionare il potere delle “correnti”

---

<sup>86</sup> Si tratta del d.d.l. S. 504, presentato il 26 gennaio 2023.

<sup>87</sup> Cfr. J. P. RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, in [Questione Giustizia](#), 2/2021, 121.

<sup>88</sup> Cfr. P. COSTANTINI, *Il modello portoghese di autogoverno della magistratura: evoluzione nella stabilità*, in [DPCE OnLine](#), 4/2020, 4909 ss.

<sup>89</sup> Cfr. G. SILVESTRI, [Memoria](#) relativa all’audizione informale dinanzi all’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, 25 febbraio 2025.

<sup>90</sup> Cfr. S. SICARDI, *Ordine giudiziario e separazione delle carriere: pareggiamento o differenziazione delle garanzie di indipendenza?*, in A. Pace, S. Bartole, R. Romboli (a cura di), *Problemi attuali della giustizia*, cit., 78.

<sup>91</sup> Cfr. G. SILVESTRI, [Memoria](#) relativa all’audizione, cit., 2.; E. GROSSO, [Audizione](#) presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sui disegni di legge costituzionali n. 1353 e 504 in tema di Ordinamento giurisdizionale e Corte disciplinare, 6 marzo 2025, 3; G. CANZIO, *Il pubblico ministero “parte imparziale”?*, in [Questione Giustizia](#), 1-2/2024, 111.

<sup>92</sup> Cfr. G. DE MINICO, *Riflessioni intorno alla riforma costituzionale della giustizia*, [Audizione](#) dinanzi alla I Commissione del Senato, 27 febbraio 2025, 9.

<sup>93</sup> Cfr. N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, in [AIC](#), Lettera n. 10/2024.

<sup>94</sup> Anche per la componente laica è previsto il sorteggio, ma in questo caso all’interno di un elenco compilato mediante elezione dal Parlamento in seduta comune. In senso critico rispetto a questa differenziazione tra componente laica e togata si veda F. DONATI, *Il Consiglio superiore della magistratura, tra modello costituzionale e prospettive di riforma*, in E. Malfatti, R. Romboli (a cura di), [Ricordando Alessandro Pizzorusso](#), cit., 45-46.



all'interno della magistratura e di limitare il ricorso a pratiche spartitorie nella distribuzione degli incarichi, pratiche emerse in tutto il loro disvalore a livello mediatico soprattutto a seguito delle vicende che nel 2019 hanno visto coinvolti l'ex presidente dell'Associazione nazionale magistrati, Luca Palamara, e diversi componenti del CSM, in relazione al tentativo di condizionare le nomine per determinati Uffici giudiziari direttivi, in particolare la Procura della Repubblica di Roma e quella di Perugia. Il problema esiste peraltro da tempo ed è ben noto, tanto da sollecitare frequenti richiami contro le degenerazioni del "correntismo" da parte di diversi Presidenti della Repubblica, a partire già dalla fine degli anni Settanta<sup>95</sup>.

Come è stato, però, rilevato, innanzi tutto la presenza delle associazioni in magistratura è espressione del pluralismo, del diverso modo di intendere il ruolo del giudice e dello stesso CSM nell'ordinamento<sup>96</sup>, nonché della libertà di associazione, diritto fondamentale di cui gode anche il cittadino-magistrato, come ha ricordato ancora la Corte costituzionale nel noto "caso Emiliano"<sup>97</sup>. Sono associazioni che hanno svolto indubbiamente un ruolo positivo per l'approfondimento delle tematiche legate alla "giustizia" e in generale per la tutela dell'indipendenza della magistratura<sup>98</sup>. Del resto, si tratta di un fenomeno diffuso a livello europeo, che è stato riconosciuto come strumento utile anche per garantire l'indipendenza del giudiziario. Si può ricordare in tal senso la raccomandazione (2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sui giudici: secondo l'art. 25 «i giudici devono essere liberi di formare o aderire a organizzazioni professionali che abbiano come obiettivo di difendere la loro indipendenza, proteggere i loro interessi e promuovere lo Stato di diritto». Non è l'associazionismo in sé il problema<sup>99</sup>, che è più ampio e riguarda in generale il tentativo, anche da parte di soggetti esterni, o dettato da interessi personali, di influenzare decisioni rilevanti in merito al conferimento di incarichi direttivi<sup>100</sup>. Non è neppure detto che il sorteggio sia in

---

<sup>95</sup> Sugli interventi presidenziali in argomento, cfr. E. ANTONUCCI, *I Presidenti della Repubblica e le degenerazioni delle correnti nella magistratura: da Pertini a Mattarella (1978-2020)*, in [Storia e politica](#), 2/2021, 296 ss.

<sup>96</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in F. Grandi (a cura di), *Il Consiglio superiore della magistratura*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 63 ss.; T. F. GIUPPONI, *Il Consiglio superiore della magistratura e le prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, 1/2021, 47.

<sup>97</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 170 del 2018](#). In quella circostanza, concernete il bilanciamento tra libertà di associazione politica del magistrato da un lato e indipendenza e imparzialità dello stesso dall'altro, la Consulta, pur giustificando per i magistrati limitazioni e sanzioni per l'iscrizione e la partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici, in premessa, ha ricordato che «il cittadino-magistrato gode certamente dei diritti fondamentali di cui agli artt. 17, 18 e 21 Cost.».

<sup>98</sup> Cfr. G. MELIS, *Le correnti nella magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in [Questione Giustizia](#), 10 gennaio 2020. Sulle origini dell'associazionismo in magistratura cfr. A. PIZZORUSSO, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 1974, 28 ss.

<sup>99</sup> Cfr. anche M. LUCIANI, [Il Consiglio superiore della magistratura](#), cit., 16; G. VERDE, *L'ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2003, 85.

<sup>100</sup> Cfr. M. VOLPI, *Il Consiglio superiore della magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma*, in F. Grandi (a cura di), *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 17; G. AZZARITI, *La riforma costituzionale*



grado di raggiungere l'obiettivo di limitare le pratiche spartitorie e quindi la degenerazione dell'associazionismo, non potendosi escludere che il tentativo di privilegiare gli appartenenti ad una corrente, in occasione delle nomine a uffici direttivi, possa avere luogo ugualmente, anche dopo avere affidato al puro caso l'individuazione dei componenti togati del CSM.

Per altro verso, si tratta di un metodo che non può ritenersi equivalente a quello elettivo, per quanto concerne autorevolezza e rappresentatività dell'organo. Sotto questo profilo, è stato osservato che la scelta del sorteggio in sostituzione dell'elezione non penalizzerebbe in realtà il carattere rappresentativo del CSM, dal momento che il metodo elettivo non comporta una reale rappresentatività istituzionale dell'ordine, bensì soltanto «una rappresentatività parziale, riconducibile alla specifica corrente politica di appartenenza degli eletti»<sup>101</sup>. Per quanto non si possa indubbiamente parlare di rappresentanza<sup>102</sup> nell'accezione riferita agli organi politici, si può comunque ritenere che il CSM, per la componente togata, rifletta il pluralismo di idee e valori presenti nella magistratura<sup>103</sup>.

Resta poi il fatto che il sorteggio appare uno strumento poco rispettoso di un organo costituzionale o di rilevanza costituzionale<sup>104</sup>, la cui funzione essenziale è proprio quella di realizzare i due principi di autonomia e indipendenza della magistratura sanciti dallo stesso art. 104 Cost.<sup>105</sup>, come se esperienza e competenze accumulate negli anni, anche sotto il profilo della pregressa direzione di uffici, non rivestano alcun peso nella scelta dei componenti togati del CSM, che poi saranno a loro volta chiamati a svolgere una selezione tra diversi

---

dell'ordinamento della giustizia affidata al caso, in E. Malfatti, R. Romboli (a cura di), [Ricordando Alessandro Pizzorusso](#), cit., 172.

<sup>101</sup> Così V. BALDINI, *Separazione delle carriere dei magistrati e altre novità costituzionali: tra moniti narrativi e pregiudizi culturali*, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2025, 194.

<sup>102</sup> La Corte costituzionale aveva escluso che si potesse utilizzare il concetto di "integrale rappresentanza" dell'ordine giudiziario da parte del CSM. Così Corte cost., [sent. n. 142 del 1973](#).

<sup>103</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma*, cit., 65-66; F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Il Mulino, Bologna, 2024, 66; R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale CSM: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte di riforma*, in [Questione Giustizia](#), 25 maggio 2020, 23. Sui rapporti tra associazionismo dei magistrati e CSM si veda F. BIONDI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in *Quad. cost.*, 1/2021, 14 ss.

<sup>104</sup> Sulla natura del CSM, tra i tanti, cfr. G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in [Questione Giustizia](#), 4/2017, 21-22; M. LUCIANI, [Il Consiglio superiore della magistratura](#), cit., 11 ss.; F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma*, cit., 67. La Consulta ha evitato di entrare nel merito della discussione e ha affermato che «comunque si voglia qualificarlo in sede dogmatica, si tratta di un organo di sicuro rilievo costituzionale». Così Corte cost., [sent. n. 148 del 1983](#).

<sup>105</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 15, secondo cui parlare di "governo" della magistratura è equivoco, perché non è questa la missione del CSM, bensì proprio la garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura; G. SERGES, *La potestà normativa*, in S. Mazzamuto (a cura di), *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 45. Si veda anche Corte cost., [sent. n. 142 del 1973](#), cit., in cui afferma che le competenze attribuite al Consiglio superiore dagli artt. 105, 106 e 107 Cost. costituiscono «strumento essenziale di siffatta autonomia, e quindi della stessa indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni».



candidati a un incarico direttivo, basata non soltanto sull'anzianità di servizio, bensì su un'attenta valutazione dell'esperienza e dell'idoneità del candidato stesso, che implica, come riconosciuto dalla Consulta, un margine di apprezzamento e di valutazione discrezionale dei requisiti<sup>106</sup>. Si finisce così col togliere autorevolezza e legittimazione al CSM<sup>107</sup>, forse nella prospettiva di riproporre la visione di un organo meramente burocratico<sup>108</sup>, che dovrebbe limitarsi a svolgere compiti essenzialmente organizzativi, mediante atti di natura vincolata.

Anche rispetto a tali considerazioni si può poi ricordare la raccomandazione (2010)12, già citata, del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, il cui quarto capitolo è dedicato ai Consigli della magistratura. L'art. 27 afferma che «almeno la metà dei membri di tali Consigli dovrebbe essere composta da giudici scelti dai loro pari provenienti da tutti i livelli della magistratura e nel rispetto del pluralismo all'interno della magistratura». Si sottolinea, cioè, che almeno metà dei componenti debbano essere "scelti" dai loro pari e quindi non sorteggiati e al contempo si conferma che questa scelta debba tenere conto del pluralismo esistente all'interno della magistratura. Si tratta di una raccomandazione, ma è comunque utile per individuare la direzione in cui il Consiglio d'Europa intendere muovere. Appare quindi contraddittorio che proprio il nostro ordinamento, che ha rappresentato un modello in relazione all'istituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, quale

---

<sup>106</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 72 del 1991](#), secondo cui dalla riserva di legge stabilita dall'art. 108, co. 1, Cost. discende che la fonte primaria, in relazione al conferimento degli uffici direttivi, è tenuta a predeterminare criteri generali di valutazione e selezione, ma dalla riserva non discende altresì che i criteri debbano essere talmente dettagliati da precludere qualsiasi discrezionalità del CSM, rendendo le decisioni di tale orano strettamente esecutive e vincolate. In argomento, sulla riserva di legge e sul margine di intervento del CSM, cfr. anche F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 118 ss.; F. DAL CANTO, *Le prospettive di riforma*, cit., 64; G. VERDE, [L'emergere dell'autonomia normativa del CSM \(notazioni a margine del dibattito sulla riforma dell'ordinamento giudiziario\)](#), in questa [Rivista](#), 2021/III, 798 ss.; G. SERGES, *Un ragionevole punto di partenza per recuperare il ruolo costituzionale del CSM*, in *Pol. dir.*, 4/2021, 694-695. In precedenza, tra i tanti, cfr. S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza*, cit., 240 ss.; F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, 36 ss.

<sup>107</sup> Cfr. F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 72; R. ROMBOLI, *Magistratura e politica dalla finestra del CSM*, [cit.](#), 14 ss., secondo cui la natura costituzionale, rappresentativa e di garanzia del CSM è strettamente legata al criterio "elettivo" dei suoi componenti; F. DAL CANTO, *Testo e contesto della riforma costituzionale "Nordio" sulla separazione delle carriere*, in E. Malfatti, R. Romboli (a cura di), [Ricordando Alessandro Pizzorusso](#), [cit.](#), 100; E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali*, cit., 7. In senso contrario cfr. A. MORRONE, *Sulla riforma della giustizia del Governo Meloni: un ibrido senza decisione*, in E. Malfatti, R. Romboli (a cura di), [Ricordando Alessandro Pizzorusso](#), [cit.](#), 36, secondo cui tutti i magistrati sono titolati a garantire il valore di indipendenza dell'ordine giudiziario e il sorteggio costituirebbe pertanto un legittimo strumento per limitare il correntismo.

<sup>108</sup> Cfr. M. BESSONE, *Giurisdizione e politica. Il caso del Csm*, in *Dem. dir.*, 6/1985, 155. In argomento cfr. G. FERRI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e il suo Presidente. La determinazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari nella prassi costituzionale della presidenza Cossiga*, Cedam, Padova, 1995, 26 ss.



organo fondamentale per garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura<sup>109</sup>, oggi si discosti dalle indicazioni provenienti a livello europeo e proceda piuttosto verso una possibile riduzione del ruolo del CSM nell'ordinamento.

La decisione di inserire il sorteggio direttamente in Costituzione è legata alle legittime perplessità circa la possibilità di sostituire in via ordinaria il metodo elettivo con quello del sorteggio, tenuto conto che l'art. 104 Cost., al comma 4, fa esplicito riferimento a componenti "eletti"<sup>110</sup>. Si dovrebbe quanto meno intervenire su tale disposizione, nonché sul comma 6, ove pure si parla di "membri elettivi", per ipotizzare un intervento del legislatore ordinario sulle modalità di selezione dei componenti del CSM. Il disegno di legge in discussione ha optato per la strada più semplice, per evitare qualunque possibile contestazione rispetto a una successiva legge ordinaria. In tal modo, però, si determina altresì un eccessivo irrigidimento del meccanismo di selezione, rendendo evidentemente più complesso un eventuale intervento correttivo del Parlamento; ipotesi peraltro non improbabile, se si tiene conto che la disciplina elettorale contenuta nella l. n. 195/1958 istitutiva del CSM è stata modificata ben sette volte, da ultimo con la l. 17 giugno 2022, n. 71<sup>111</sup>.

#### 8. Segue: istituzione di un'Alta Corte disciplinare.

Il progetto prevede altresì l'istituzione di un nuovo organo, l'Alta Corte disciplinare, formata da quindici giudici, cui è attribuita la giurisdizione disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, sia giudicanti che requirenti. Quanto alla composizione, tre giudici sono nominati dal Presidente della Repubblica, tre estratti a sorte da un elenco formato mediante elezione dal Parlamento in seduta comune e nove sono magistrati (sei 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».

---

<sup>109</sup> In Francia il *Conseil Supérieure de la Magistrature* è stato istituito poco prima del nostro CSM, con la Costituzione del 1946, ma, sia sotto il profilo della composizione (con membri in maggioranza di nomina politica), sia per le funzioni attribuite in via legislativa, non era equiparabile al nostro CSM in termini di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura ed è stato proprio il CSM previsto dalla nostra Costituzione a rappresentare un modello per altri ordinamenti e in particolare per i Paesi usciti dal Patto di Varsavia a partire dagli anni Novanta. Cfr. F. DONATI, *Dal CSM ai Consigli di Giustizia*, cit., 356 ss.; G.G. CARBONI, *L'indipendenza dei giudici*, cit., 196.

<sup>110</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Veri e falsi problemi del Consiglio Superiore della Magistratura*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 4/2020, 485. Nella precedente legislatura era circolata l'ipotesi dell'introduzione del sorteggio in via ordinaria, poi abbandonata proprio per il contrasto con alcune previsioni costituzionali.

<sup>111</sup> Riforme spesso dettate proprio dalla volontà di ridurre il peso delle "correnti", ma che non sono riuscite a conseguire lo scopo. Cfr. G. FERRI, *Introduzione al tema*, in E. Malfatti, R. Romboli (a cura di), [Ricordando Alessandro Pizzorusso](#), cit., 9.



Anche l'idea dell'Alta Corte non è una novità. Il disegno di legge riprende ipotesi già circolate, come si è visto, in occasione di precedenti progetti di riforma costituzionale. Soffermandoci su quello in discussione, l'aspetto più delicato concerne il fatto stesso che venga sottratta al CSM una competenza di estrema rilevanza, nella prospettiva evidentemente di ridurre il peso in generale di tale organo e, tenuto conto che si tratta dell'unica funzione giurisdizionale, di connotarlo sempre più quale organo essenzialmente amministrativo. La sottrazione di tale competenza, insieme allo sdoppiamento del Consiglio e alla previsione del sorteggio per l'individuazione dei membri togati sono tutti fattori che contribuiscono a ridurre il peso del CSM nell'ordinamento, nella prospettiva forse di incidere su quelle competenze che, non previste espressamente, il CSM si è ritagliato nel corso degli anni e che hanno indotto una parte della dottrina a riconoscere all'organo in questione anche il potere di «elaborare e svolgere un indirizzo di politica giudiziaria»<sup>112</sup>; non propriamente un indirizzo di tipo politico, considerato che le scelte generali per la cura degli interessi della collettività sono rimesse a organi espressione della sovranità popolare, bensì, «indirizzi atti a guidare la discrezionalità dell'organo nell'esercizio delle sue attribuzioni»<sup>113</sup>.

Quanto all'Alta Corte, si possono innanzi tutto estendere le considerazioni sul sorteggio già svolte in relazione ai due CSM, metodo che poco si addice alla selezione dei componenti di un organo previsto dalla Carta costituzionale e che incide inevitabilmente sull'autorevolezza dello stesso.

Appare poi discutibile e inopportuna la previsione secondo cui le sentenze dell'Alta Corte possano essere impugnate dinanzi alla stessa, con l'unica accortezza che in tale ulteriore grado giudicherà senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso alla formazione della sentenza oggetto di impugnazione. Per come è scritta la disposizione, che fa riferimento a impugnazioni "anche" per motivi di merito e che riconosce l'ammissibilità dell'impugnazione "soltanto" dinanzi alla stessa Alta Corte, sembra oltretutto precluso il ricorso alla Corte di cassazione per motivi di legittimità. L'eventuale giudizio di impugnazione si svolgerebbe dinanzi al medesimo organo, il che, a prescindere dalla composizione dello specifico collegio, è quanto meno singolare e solleva anche problemi di ordine pratico, dal momento che l'Alta Corte sarebbe costituita da soli quindici giudici, con possibili difficoltà di formazione di collegi distinti per i diversi gradi di giudizio, anche in considerazione della necessità di rispettare la proporzione tra le diverse componenti in base alla nomina.

---

<sup>112</sup> Così G. VOLPE, *Consiglio Superiore della magistratura*, in *Enc. Dir. Agg.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2000, 391.

<sup>113</sup> Cfr. V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, cit., 19. Nello stesso senso A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, Torino, 1990, 108. Si veda, però, G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema*, *cit.*, 24, secondo cui il CSM può e deve esprimere un indirizzo politico in materia giudiziaria, sempre nel rispetto delle riserve di legge e della fonte legislativa.



### 9. Considerazioni conclusive.

Provando a trarre qualche considerazione finale, è pur vero che il progetto non intacca l'indipendenza di cui gode il p.m., sia a livello di esercizio delle funzioni, dal momento che l'art. 112 Cost. non viene toccato dalla riforma, sia a livello di *status*, tenuto conto che il p.m. continuerebbe ad essere un magistrato, la cui autonomia è sempre garantita da un Consiglio superiore della magistratura, composto in prevalenza da magistrati. Il timore che la separazione delle carriere costituisca solo un primo passo nella direzione di una successiva riforma destinata a incidere in modo più significativo sulla figura del p.m., eventualmente nella direzione di ricostituire un legame tra tale organo e il potere esecutivo, non può essere escluso ed anzi sarebbe anche plausibile e coerente con l'idea di un p.m. nettamente distinto dalla magistratura giudicante<sup>114</sup>; d'altra parte, il disegno di legge costituzionale deve essere valutato per quello che prevede espressamente e ad oggi l'indipendenza del pubblico ministero conserva la sua centralità anche nel nuovo assetto della magistratura disegnato dalla "riforma Nordio" ed è auspicabile che anche in futuro non venga messa in discussione, proprio per garantire un migliore funzionamento della giurisdizione, nel rispetto del principio di uguaglianza.

La riforma costituzionale, dunque, pur non intervenendo sull'indipendenza del p.m., intende comunque realizzare una separazione netta delle carriere, che però, diversamente da quanto prospettato dai suoi sostenitori, non può ritenersi necessitata né dall'art. 111 Cost. e cioè dai principi di imparzialità e terzietà del giudice e di parità delle parti, quali elementi caratterizzanti un "giusto processo", e neppure da indicazioni provenienti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, o dall'ordinamento dell'Unione europea, che anzi negli ultimi anni sembrano spingere piuttosto per un rafforzamento delle garanzie di indipendenza e imparzialità anche dell'organo dell'accusa penale. Non si comprende dunque l'utilità della riforma stessa, perché non gioverebbe a rafforzare il "giusto processo" e perché dal punto di vista pratico già oggi è estremamente difficile che un p.m. assuma le funzioni di giudice penale e viceversa. Al contrario, residua il dubbio che si tratti una riforma inopportuna, proprio per la suddivisione del CSM in due organi distinti, una moltiplicazione<sup>115</sup> che, come detto, insieme alla sottrazione della funzione disciplinare al Consiglio e all'introduzione del meccanismo del sorteggio puro per l'individuazione dei componenti togati, rischia di togliere autorevolezza al Consiglio stesso, quasi a voler riproporre quell'impostazione riduttiva dei poteri del CSM che

---

<sup>114</sup> Cfr. G. SERGES, *Separazione delle carriere e trasformazione del CSM. Tra indifferenze per i grandi problemi della giurisdizione e tentativi di avvicinamento del pubblico ministero al potere esecutivo*, in E. Malfatti, R. Romboli (a cura di), [Ricordando Alessandro Pizzorusso, cit.](#), 91 ss.

<sup>115</sup> In realtà la moltiplicazione di organi sarà ancora maggiore, in quanto il legislatore ordinario sarà poi chiamato a realizzare analoga suddivisione anche dei Consigli giudiziari.



era stata fatta propria dal legislatore del 1958, nella prospettiva, cioè, di una limitazione della *cd. vis expansiva*<sup>116</sup> delle competenze del CSM.

Come per tutte le riforme costituzionali, sarebbe opportuna una riflessione più ampia, in primo luogo nella sede parlamentare,<sup>117</sup> che coinvolga le possibili conseguenze rispetto al funzionamento di un organo al quale è demandata la funzione essenziale di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, elementi costitutivi di uno Stato di diritto ed essenziali per un'effettiva tutela di libertà e diritti degli individui e che nella storia repubblicana ha fornito un importante contributo nell'attuazione dei principi costituzionali in tema di magistratura.

---

<sup>116</sup> In argomento cfr. F. BIONDI, *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., 117 ss.

<sup>117</sup> Ad oggi, però, il governo non ha manifestato particolare apertura per una più attenta valutazione delle preoccupazioni emerse in occasione delle audizioni e del dibattito in sede di Commissione, i cui lavori peraltro sono terminati senza la nomina di un relatore. Anche gli emendamenti presentati da partiti della maggioranza, come ad esempio quello proposto da Forza Italia per l'eliminazione del sorteggio temperato quanto alla componente laica del CSM, sono stati ritirati su richiesta del governo per accelerare i tempi di approvazione del disegno di legge costituzionale.